

Doskonałość biznesowa

Istota i modele

redakcja naukowa:
**Piotr Rogala, Joanna Martusewicz
i Arkadiusz Wierzbic**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2024

Recenzja
Sławomir Wawak

Redakcja wydawnicza
Marcin Grabski

Korekta
Barbara Łopusiewicz

Opracowanie graficzne, skład i łamanie
Małgorzata Myszkowska

Projekt okładki
Beata Dębska

Na okładce wykorzystano zdjęcie z zasobów Adobe Stock

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2024

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



ISBN 978-83-67899-72-7 (dla wersji papierowej)
ISBN 978-83-67899-73-4 (dla wersji elektronicznej)

DOI: 10.15611/2024.73.4

Cytuj jako: Rogala, P., Martusewicz, J. i Wierzbic, A. (red.). (2024). *Doskonałość biznesowa – istota i modele*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Druk i oprawa: TOTEM



Common Assessment Framework – doskonałość w sektorze publicznym

Witold Szumowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Katedra Zarządzania i Przedsiębiorczości
e-mail: witold.szumowski@ue.wroc.pl
ORCID: 0000-0002-0709-2978

Joanna Martusewicz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Katedra Transformacji i Doskonalenia Organizacji
e-mail: joanna.martusewicz@ue.wroc.pl
ORCID: 0000-0003-2643-3683

Cytuj jako: Szumowski, W. i Martusewicz, J. (2024). Common Assessment Framework – doskonałość w sektorze publicznym. W: P. Rogala, J. Martusewicz i A. Wierzbic (red.), *Doskonałość biznesowa – istota i modele* (s. 82-97). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

DOI: 10.15611/2024.73.4.06

6.1. Zarządzanie w sektorze publicznym – specyfika i trendy

Common Assessment Framework (CAF) jest jedną z najbardziej popularnych w Unii Europejskiej metod podnoszenia jakości przeznaczonych dla administracji. Wywodzi się z Modelu Doskonałości EFQM Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością i zostało zaprojektowane z uwzględnieniem specyfiki organizacji sektora publicznego. Podstawą efektywnego wykorzystania tego modelu jest zrozumienie specyfiki zarządzania publicznego, które jako subdyscyplina nauk o zarządzaniu i jakości ma charakterystyczne wyróżniki powodujące konieczność dostosowania metod i narzędzi do swoistych potrzeb sektora.

Główne wyróżniki stanowiące o specyfice zarządzania w administracji publicznej na tle zarządzania organizacjami biznesowymi dotyczą następujących kluczowych obszarów:

- celów organizacji,
- warunków otoczenia,
- kryteriów oceny działania,
- społecznego nastawienia do kadr kierowniczych (Sudoł, 2013).

W obszarze celów należy wskazać na ich większą złożoność i brak jednoznaczności. Wynika to głównie z uwarunkowań związanych z czołową rolą imperatywu realizacji polityk społecznych przy jednoczesnej wielości interesariuszy oraz wpływu czynników natury politycznej. Istotne są również kwestie związane z formalnoprawnymi ograniczeniami oraz powiązanimi mechanizmami kontroli zewnętrznej i wyraźnie odmienny sposób pozyskiwania niezbędnych środków finansowych (Sudoł, 2013; Szumowski, 2019, 2023).

To właśnie wskazana powyżej specyfika instytucji publicznych, wynikająca z uwarunkowań, w jakich one działają, powoduje, że ocena rezultatów działania tych podmiotów nie może opierać się na kryteriach typowo biznesowych, takich jak zysk lub przyrost wartości rynkowej. Biznesowe kryteria oceny działania stają się nieadekwatne w odniesieniu do administracji publicznej ze względu na ich nieodpasowanie do układu celów organizacji publicznych. W tym wypadku zasadna jest ocena w kategoriach trwałości rezultatów, a przede wszystkim skuteczności z perspektywy uzyskiwania wyników przyczyniających się do zaspokojenia potrzeb publicznych (Rainey i Chun, 2009; Kożuch i in., 2013; Sudoł, 2013; Austen, 2014; Szumowski, 2019).

Należy zaznaczyć, że przytoczone poglądy – obecnie dominujące w dyskursie dotyczącym zarządzania publicznego – nie są jedyne. W tej części w opozycji do nich stoją niektóre postulaty związane z nurtem nowego zarządzania publicznego (*new public management*). Nurt ten w zarządzaniu publicznym ma początek w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku. Wywodzi się on z krytyki tradycyjnego podejścia do administracji publicznej, ukształtowanego przez dwie koncepcje w administracji i zarządzaniu:

- państwo prawa (*Rechtsstaat*) i rządy prawa – fundamentalne dla demokracji liberalnej teorie wprowadzające trójpodział władzy, akcentujące nadrzędną rolę prawa w systemie politycznym oraz ochronę praw obywateli,
- nurt administracyjny (szczególnie teoria idealnej biurokracji Maksa Webera), którego podstawowe założenia wskazują konieczność racjonalnej organizacji administracji, rozdziału kadry urzędniczej od własności, hierarchii władzy, naukowego doboru kadr oraz podziału pracy.

U podstaw nowego zarządzania publicznego znalazły się postulaty „urynkowienia” administracji, sprowadzające się do zestawu zaleceń, takich jak: oddzielenie czynności politycznych od procesów zarządzania, zastąpienie tradycyjnej publicznej organizacji hierarchicznej więziami quasi-kontraktowymi, uruchomienie konkurencji w dostarczaniu usług publicznych, podnoszenie efektywności administracji przez ograniczanie kosztów administracji, ustanawianie jasnych celów oraz sposobów pomiaru działań administracji, wprowadzenie do administracji kultury przedsiębiorczej i rynkowej, koncentracja na wynikach, kontrola zorientowana na skuteczność i efektywność funkcjonowania, zastosowanie zasady „społeczeństwo to klient”, a przede wszystkim wykorzystywanie narzędzi zarządzania z powodzeniem stosowanych w biznesie (Dunleavy i Hood, 1994; Hood, 1995; Naschold i von Otter, 1996; Hausner, 2002; Markowski i Banachowicz, 2003; Szumowski, 2019).

Ponadto sztandarowym hasłem zwolenników nowego zarządzania publicznego stało się stwierdzenie, że zarządzanie jest zarządzaniem, niezależnie od tego, gdzie się odbywa (Hausner, 2002). Zgodnie z tym założeniem bezcelowe wydaje się dostosowywanie czy opracowywanie narzędzi zarządzania przeznaczonych dla administracji publicznej (na przykład po co stosować CAF, kiedy jest Model EFQM). Poglądy te, wydające się w pewien sposób racjonalne, w praktyce okazały się jednak nieprzystające do rzeczywistości funkcjonowania administracji publicznej. Powodem jest wspomniany we wstępie odmienny układ celów, wynikający z istoty funkcjonowania administracji, której nadrzędnym celem jest nastawienie na zaspokajanie potrzeb społecznych. Poglądy zwolenników nowego zarządzania publicznego z czasem spotkały się z krytyką właśnie z powodu niewystarczającego uwzględnienia złożoności mechanizmów rządzenia, ról, zaangażowanych podmiotów, pracowników administracji oraz interesów uczestników polityk publicznych (Szumowski, 2014; Marks-Krzyszkowska, 2016).

Krytyka ta doprowadziła do wyłonienia się drugiego nowoczesnego nurtu w zarządzaniu publicznym, jakim jest *public governance*. Podejście to nie neguje w całości dorobku nowego zarządzania publicznego (w pewnym zakresie jest z nim nawet zbieżne), lecz podważa zasadność stosowania jako dominującego kryterium efektywności oraz bezkrytyczne przenoszenie metod zarządzania z biznesu do administracji. Ponadto *public governance* kładzie większy nacisk na otoczenie społeczno-polityczno-gospodarcze oraz wskazuje całościowość relacji, dowartościowując znaczenie interakcji z interesariuszami (obywatelami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami), i konieczność zastosowania zasad partycypacji, konsultacji, jawności, przejrzystości, odpowiedzialności, zrównoważonego rozwoju.

Należy jednak zaznaczyć, że to właśnie te dwa nowoczesne nurty (*new public management* oraz *public governance*) stanowią odpowiedź na zapotrzebowanie na reformy administracji publicznej, które pojawiło się w krajach demokratycznych w latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia. To nowe zarządzanie publiczne spo-

wodowało wzrost zainteresowania zastosowaniem metod zarządzania w administracji, a nurt *public governance* ukierunkował to zastosowanie i wymusił dostosowanie tych metod do specyficznych okoliczności funkcjonowania. W konsekwencji spowodowało to opracowanie wielu kierowanych do administracji publicznej metod zarządzania, takich choćby, jak opisywana w niniejszym rozdziale wspólna metoda oceny, czyli Common Assessment Framework (CAF).

6.2. Model CAF jako sposób na ciągłe doskonalenie organizacji publicznych

Wykorzystanie narzędzi i metod zarządzania jakością przez długi czas postrzegano jako domenę sektora prywatnego. Wraz z pojawieniem się nowych tendencji w zarządzaniu publicznym najpierw w ramach nurtu *new public management* (zastosowanie narzędzi i metod zarządzania), a następnie *public governance* (postulat uwzględnienia specyfiki sektora) zarządzanie jakością zaczęło przenikać do praktyki zarządzania sektora publicznego w Europie. Tendencja ta pojawiła się w ramach dążenia do modernizacji, lepszego rządzenia publicznego, zwiększenia wydajności i silniejszej orientacji na potrzeby klienta/społeczności (Engel, 2002).

Dyskusja na temat koncepcji nagrody jakości inspirowanej Modelem EFQM dla sektora publicznego rozpoczęła się w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w ramach nieformalnych spotkań dyrektorów generalnych administracji publicznej państw członkowskich Unii Europejskiej. Początkowo idea ta została odrzucona z uwagi na różnorodność kultur i wizji jakości w sektorze publicznym w państwach członkowskich. Pomysł ten pojawił się w alternatywnej wersji, która ostatecznie uzyskała akceptację – ustanowienia wspólnych europejskich ram jakości w sektorze publicznym jako narzędzia samooceny organizacyjnej (europejski model doskonalenia organizacji sektora publicznego przez samoocenę) (Engel, 2002).

W założeniach projektowana metoda samooceny miała być łatwa w użyciu i bezpłatna, a jako główny cel określono pomoc instytucjom administracji publicznej w zrozumieniu i stosowaniu nowoczesnych techniki zarządzania. Dodatkową zaletą narzędzia miała być możliwość testowania założeń systemu zarządzania jakością oraz możliwość dokonywania porównań z podobnymi organizacjami w Europie. Podstawowy projekt CAF został opracowany w latach 1998-1999 na podstawie wspólnej analizy przeprowadzonej przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością, Akademię Speyer (która przyznaje Nagrodę Jakości Speyer dla sektora publicznego w niemieckojęzycznych krajach europejskich) i European Institute of Public Administration (EIPA). Testy pilotażowe zostały przeprowadzone w wielu organizacjach sektora publicznego, a pierwsza wersja CAF została zaprezentowana podczas Konferencji Jakości Administracji Publicznej w Unii Europejskiej w Lizbonie w maju 2000 roku (Engel, 2002).

Od czasu pojawienia się pierwszej wersji metody CAF model ten był doskonały, najważniejsze jego wydania obejmują:

- 2002 rok – pierwsza rewizja modelu, publikacja wersji CAF 2002,
- 2006 rok – druga rewizja modelu, publikacja wersji CAF 2006,
- 2009 rok – publikacja/uruchomienie procedury zewnętrznej informacji zwrotnej,
- 2010 rok – publikacja wersji dla edukacji,
- 2013 rok – rewizja modelu, publikacja wersji CAF 2013,
- 2020 rok – rewizja modelu, publikacja wersji CAF 2020.

Należy zaznaczyć, że model ten – niezależnie od wymienionych powyżej wersji – był modyfikowany na szczeblach krajowych państw członkowskich na potrzeby opracowania wersji dla konkretnych sektorów (na przykład dla organizacji wymiaru sprawiedliwości, uniwersytetów, administracji samorządowej).

6.3. Budowa Modelu CAF

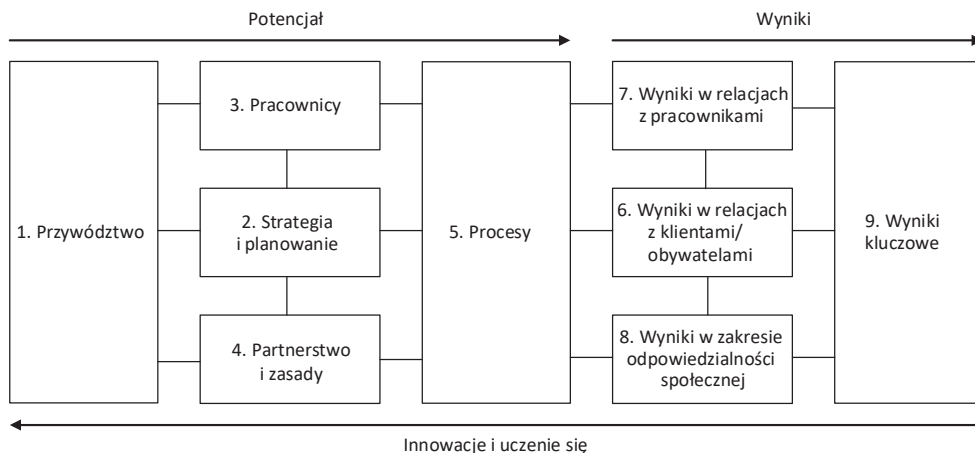
Wspólna metoda oceny – Model CAF – jest definiowana jako „model kompleksowego zarządzania jakością opracowany przez sektor publiczny dla sektora publicznego w celu wsparcia organizacji sektora publicznego w doskonaleniu wyników działalności. CAF jest dostępny w domenie publicznej – bez opłat. Został zaprojektowany tak, aby mógł być stosowany we wszystkich obszarach sektora publicznego oraz na jego różnych poziomach: krajowym, regionalnym czy lokalnym. CAF może być stosowany w dowolnej organizacji publicznej na całym świecie, pomimo że został opracowany w kontekście europejskim” (European Institute of Public Administration, 2020).

CAF 2020 jest piątą wersją modelu. Należy przy tym zaznaczyć, że od jego pierwotnej wersji (CAF 2000) podstawowy konstrukt nie uległ zmianie i bazuje na pierwszej wersji Modelu EFQM.

W opisywanym modelu kryteria oceny zostały przypisane do dwóch głównych kategorii – potencjałów (związanych z budowaniem zdolności organizacyjnych) i wyników. To dzięki doskonałości w obszarze przywództwa ukierunkowanego na strategię, pracowników, partnerstwo oraz procesy organizacja osiąga zakładane rezultaty w zakresie wyników w obszarach relacji z obywatelami/klientami i pracownikami, jak również w zakresie odpowiedzialności społecznej oraz kluczowych wyników. Konstrukt ten, złożony z dziewięciu kryteriów składających się na bazową strukturę modelu, determinuje główne kryteria zdefiniowane na potrzeby analizy organizacyjnej.

Kryteria potencjału dotyczą stosowanych procedur, rozwiązań organizacyjnych, sposobów działania i praktyk zarządzania w instytucji, z kolei wyniki są mierzone z perspektywy postrzegania i efektywności. Każdy element składowy kryteriów modelu

dzieli się następnie na podkryteria (kryteria szczegółowe). Dwadzieścia osiem podkryteriów obejmuje główne kwestie, które należy rozważyć przy ocenie danej organizacji.



Rysunek 6.1. Struktura Modelu CAF z wyszczególnieniem podstawowych kryteriów

Źródło: (European Institute of Public Administration, 2020).

Pierwsze pięć kryteriów oceny (tab. 6.1) dotyczy praktyk zarządczych stosowanych w organizacji (kryteria potencjału). Kryteria te odnoszą się do oceny sposobów realizacji działań mających na celu osiągnięcie konkretnych wyników. Ocena działań związanych z potencjałem organizacji opiera się na skali punktacji potencjału (o czym w dalszej części rozdziału).

Tabela 6.1. Kryteria i podkryteria oceny potencjału organizacji publicznej

| Kryterium | Definicja kryterium | Podkryteria |
|-------------|---|---|
| 1 | 2 | 3 |
| Przywództwo | Przywództwo skupia się na zachowaniu osób odpowiedzialnych za organizację, podejmujących strategiczne decyzje i określających cele, jakie pragną osiągnąć w różnych obszarach polityki. Przywództwo oznacza odpowiedzialność za wdrażanie i realizację polityk publicznych. W CAF wyraźnie rozdzielono rolę przywództwa politycznego i rolę menedżerską w organizacjach sektora publicznego przy jednoczesnym uwypukleniu znaczenia dobrej współpracy między obiema grupami w celu osiągnięcia jak najlepszych wyników w danej polityce publicznej. | 1.1. Wyznaczanie kierunków działania organizacji przez sformułowanie celów, misji, wizji i wartości 1.2. Zarządzanie organizacją, jej wynikami oraz jej ciągłym doskonaleniem 1.3. Inspirujące motywowanie i wspieranie pracowników organizacji, model roli 1.4. Efektywne zarządzanie relacjami z władzami politycznymi i innymi interesariuszami |

Tabela 6.1, cd.

| 1 | 2 | 3 |
|------------------------|---|--|
| Strategia i planowanie | Strategia określa wyniki (produkty i usługi) i rezultaty (wpływ), które organizacja chce uzyskać, oraz ich sposób pomiaru. Wdrażanie misji i wizji organizacji publicznej wymaga jasnej strategii. Ustalanie celów strategicznych obejmuje identyfikowanie potrzeb interesariuszy, podejmowanie decyzji, ustalanie priorytetów i potrzeb interesariuszy z uwzględnieniem dostępnych zasobów. Warunkiem skutecznej realizacji strategii jest przełożenie jej na plany, programy, mierzalne cele operacyjne i wartości docelowe. Aktualizacja i adaptacja powinny być częścią planowania. | <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Identyfikacja potrzeb i oczekiwań interesariuszy, zbieranie informacji zwrotnych 2.2. Opracowanie strategii i planów na podstawie zebranych informacji 2.3. Komunikacja, wdrażanie oraz przegląd strategii i planów 2.4. Zarządzanie zmianą i innowacjami w celu zapewnienia elastyczności organizacji |
| Pracownicy | Pracownicy są najważniejszym kapitałem organizacji. Skuteczne zarządzanie pozwala na osiągnięcie celów strategicznych oraz zaangażowanie, motywację, rozwój i retencję pracowników. Szacunek, sprawiedliwe traktowanie, otwarty dialog, upodmiotowienie, neutralność polityczna, nagradzanie i uznanie, opieka oraz zapewnienie bezpiecznego i zdrowego środowiska pracy mają fundamentalne znaczenie dla budowania zaangażowania i udziału pracowników w dążeniu organizacji do doskonałości. Satysfakcja pracowników przyniesie organizacji efekt w postaci satysfakcji klientów. | <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Zarządzanie i doskonalenie zasobów ludzkich organizacji w celu realizacji strategii 3.2. Rozwój i zarządzanie kompetencjami pracowników 3.3. Angażowanie i wzmacnianie kompetencji pracowników |
| Partnerstwo i zasoby | Partnerzy organizacji publicznych, tacy jak organizacje pozarządowe czy edukacyjne, prywatni dostawcy, wnoszą do organizacji niezbędną wiedzę specjalistyczną i stymulują jej współpracę z otoczeniem. Współpraca z obywatelami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego jest rodzajem partnerstwa, które jest istotne dla organizacji sektora publicznego. Organizacje publiczne są coraz częściej postrzegane jako część układów sieciowych razem pracujących nad konkretnymi rezultatami dla obywateli (na przykład w dziedzinie bezpieczeństwa lub zdrowia). Organizacje muszą zarządzać odpowiednimi zasobami – takimi jak finanse, wiedza, technologia, | <ol style="list-style-type: none"> 4.1. Budowa i rozwój partnerskich relacji z interesariuszami 4.2. Współpraca z obywatelami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego 4.3. Zarządzanie finansami 4.4. Zarządzanie informacją i wiedzą 4.5. Zarządzanie technologią 4.6. Zarządzanie infrastrukturą |

| 1 | 2 | 3 |
|---------|---|---|
| | infrastruktura – aby zapewnić ich skuteczne funkcjonowanie oraz rozliczalność wobec interesariuszy w zakresie zgodnego z prawem wykorzystania dostępnych zasobów. | |
| Procesy | Proces jest rozumiany jako zorganizowany zestaw wzajemnie połączonych działań, które efektywnie przekształcają zasoby oraz nakłady na świadczenie usług publicznych (produkty) oraz wpływ na społeczeństwo (rezultaty długofalowe, następstwa). CAF koncentruje się na procesach kluczowych, a mianowicie tych, które skutecznie przyczyniają się do realizacji misji i wdrażania strategii organizacji. Kryterium piąte zajmuje się szczególnie podstawowymi procesami organizacji. Efektywna i skuteczna organizacja identyfikuje swoje procesy podstawowe, które realizuje, aby dostarczać usługi (produkty) i wywrzeć wpływ (skutki długofalowe, następstwa), uwzględniając oczekiwania obywateli/klientów i innych zainteresowanych stron zgodnie z misją i strategią. | 5.1. Projektowanie i zarządzanie procesami w celu zwiększania wartości dla obywateli i klientów 5.2. Dostarczanie produktów i usług dla klientów, obywateli, interesariuszy i społeczeństwa 5.3. Koordynowanie procesów wewnątrzorganizacyjnych i międzyorganizacyjnych |

Źródło: opracowanie własne na podstawie (European Institute of Public Administration, 2020).

Zestaw kolejnych czterech kryteriów wraz z podkryteriami dotyczy oceny wyników uzyskiwanych przez organizację. Wyniki te są rozdzielane na dwie kategorie: w zakresie postrzegania rezultatów oraz w zakresie efektywności. Oznacza to konieczność bezpośredniego pomiaru satysfakcji w danej grupie (rezultaty w zakresie postrzegania) oraz pomiaru rezultatów w zakresie efektywności. Kryteria te opisano w tabeli 6.2.

Tabela 6.2. Kryteria i podkryteria oceny rezultatów organizacji publicznej

| Kryterium | Definicja kryterium | Podkryteria |
|--|---|--|
| 1 | 2 | 3 |
| Wyniki w relacjach z obywatelami i klientami | Kryterium określa wyniki, jakie organizacja osiąga w zakresie satysfakcji obywateli i klientów z samej organizacji oraz dostarczanych przez nią produktów i usług. Prowadzenie tych pomiarów zapewnia pozyskanie informacji umożliwiających wdrożenie działań prowadzących do wyższej satysfakcji obywateli i klientów. | 6.1. Pomiary postrzegania 6.2. Pomiary efektywności |

Tabela 6.2, cd.

| 1 | 2 | 3 |
|--|---|---|
| Wyniki w relacjach z pracownikami | Wyniki w relacjach z pracownikami to wyniki, jakie osiąga organizacja w zakresie: kompetencji, motywacji, satysfakcji, percepcji i osiągnięć pracowników. Oba te rodzaje pomiarów powinny być wykorzystywane przez organizację, aby monitorować i zwiększać satysfakcję pracowników i osiągnięte przez nich rezultaty. | 7.1. Pomiary postrzegania 7.2. Pomiary efektywności |
| Wyniki w obszarze odpowiedzialności społecznej | Odpowiedzialność społeczna organizacji to włączanie aspektów społecznych i środowiskowych w procesy decyzyjne oraz gotowość do reagowania w obszarach, w których decyzje i działania organizacji mają wpływ na społeczeństwo i środowisko. Odpowiedzialność społeczna powinna być integralną częścią strategii organizacji. Organizacja, która pracuje nad swoją odpowiedzialnością społeczną, będzie: poprawiać swoją reputację i wzmacniać wizerunek wśród obywateli, rozwijać swoje możliwości w zakresie umiejętnego przyciągania, motywowania, angażowania i zatrzymywania swoich pracowników, poprawiać swoje relacje z otoczeniem. Stosowane mierniki obejmują na przykład: etyczne, demokratyczne i partycypacyjne zachowania organizacji, zrównoważony rozwój środowiska, jakość życia, skutki ekonomiczne. | 8.1. Pomiary postrzegania 8.2. Pomiary efektywności |
| Wyniki kluczowe | Kluczowe wyniki działalności dotyczą wszystkiego, co organizacja określa jako istotne. Są to wymierne osiągnięcia, które wykazują sukces organizacji w perspektywie krótko- i długoterminowej. Wyniki dokumentują zdolność polityki i procesów do osiągania krótko- i długoterminowych celów zdefiniowanych w misji, wizji i planie strategicznym instytucji. Wyniki kluczowe można podzielić na: <ul style="list-style-type: none"> ● wyniki zewnętrzne – efekty bezpośrednie i rezultaty (skutki długofalowe) w zakresie wyznaczonych celów, koncentrujące się na powiązaniu misji i wizji (kryterium pierwsze), strategii i planowania (kryterium drugie), produktów i usług (kryterium trzecie) i osiągniętych rezultatów na rzecz zewnętrznych zainteresowanych stron, ● wyniki wewnętrzne: poziom efektywności koncentrujący się na pracownikach (kryterium trzecie), partnerstwie i zasobach (kryterium czwarte), procesach (kryterium piąte) i osiągniętych wynikach w dążeniu organizacji w kierunku doskonałości. | 9.1. Wyniki zewnętrzne: produkty i wartość publiczną 9.2. Wyniki wewnętrzne: poziom efektywności |

Źródło: opracowanie własne na podstawie (European Institute of Public Administration, 2020).

Model CAF ze względu na swoją genezę i konstrukcję oraz jako narzędzie samo-oceny w obszarze zarządzania jakością wpisuje się w koncepcję doskonałości zdefiniowaną przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością, przekładając na sektor publiczny podstawowe założenia i zasady, takie jak:

- Orientacja na wyniki – pomiar i koncentracja na wynikach. Dzięki osiągnięciu założonych celów wzrasta poziom satysfakcji interesariuszy: władz, obywateli i klientów, partnerów i pracowników organizacji.
- Koncentracja na obywatelu i kliencie – podmioty publiczne dzięki orientacji na potrzeby obywateli oraz pomiarowi poziomu satysfakcji zainteresowanych stron realizują zasadę partycypacji, zwiększając zaangażowanie interesariuszy, co wpływa na poprawę wyników działalności organizacji.
- Przywództwo i stałość celów – liderzy organizacji zapewniają klarowną misję, a także wizję i wartości strategiczne oraz cele, co wpływa na poziom zaangażowania pracowników w osiągnięcie celów organizacji. Zasada ta opiera się na przywództwie transformacyjnym z uwzględnieniem dynamicznego środowiska organizacji.
- Zarządzanie przez procesy i fakty – pożądane wyniki są osiągnięte bardziej efektywnie, kiedy odpowiednie zasoby i działania są zarządzane jako proces, a skuteczne decyzje są oparte na ustanowionych wskaźnikach oraz analizie danych i informacji.
- Rozwój i zaangażowanie pracowników – zaangażowanie pracowników umożliwia wykorzystanie ich zdolności z korzyścią dla organizacji. Przez rozwój kompetencji oraz upełnomocnienie jest możliwe maksymalizowanie wkładu pracowników.
- Ciągłe uczenie się, innowacje i doskonalenie – doskonałość ukierunkowana na wprowadzanie zmian jest celem samym w sobie. Warunkiem skutecznych zmian jest proces ciągłego uczenia się.
- Rozwój partnerstwa – organizacje sektora publicznego, aby osiągnąć założone cele, muszą współpracować z innymi podmiotami. Dlatego istotna jest umiejętność rozwoju i utrzymania relacji z partnerami. Partnerstwo polega na sformalizowanych porozumieniach oraz stałej wymianie informacji. Kooperacja w duchu partnerstwa zapewnia wzajemne korzyści oraz wzmacnia zdolność partnerów do tworzenia wartości dodanej.
- Odpowiedzialność społeczna – oznacza przestrzeganie zasad zrównoważonego rozwoju, jak również ukierunkowanie organizacji na wymagania lokalnej i globalnej społeczności (European Institute of Public Administration, 2020).

Osiem powyższych zasad wyznacza fundament niezbędny do osiągnięcia trwałej doskonałości dla każdej organizacji i jest równocześnie bazą pojęciową dla kierownictwa.

6.4. Proces samooceny organizacji

Kluczowym działaniem, jakie wynika z wdrożenia Modelu CAF, jest proces samooceny i doskonalenia, który odbywa się w trzech podstawowych etapach:

- Etap pierwszy – początek drogi z CAF. Decyzja o zastosowaniu Modelu CAF jest punktem wyjścia rozpoczęcia procesu zmian i doskonalenia organizacji. Na tym etapie powinno się jasno określić odpowiedzialność i zdefiniować zaangażowanie uczestników projektu na rzecz doskonalenia.
- Etap drugi – proces samooceny. Na tym etapie, bazując na dziewięciu kryteriach wymienionych w tabelach 6.1 i 6.2, jest przeprowadzana samoocena organizacji z udziałem pracowników wykonawczych i kierownictwa. Celem jest określenie mocnych stron i obszarów do poprawy. Głównym rezultatem tej fazy, oprócz oceny, jest opracowanie katalogu pomysłów na doskonalenie. Produktem tego etapu jest raport z samooceny.
- Etap trzeci – plan doskonalenia/ustalenie priorytetów. Na podstawie pomysłów opracowanych w trakcie realizacji poprzedniego etapu jest sporządzany plan doskonalenia. Plan określa zasady wdrożenia, a także przypisuje priorytety poszczególnym działaniom. Plan powinien również zawierać harmonogram i zakres odpowiedzialności oraz identyfikować niezbędne zasoby (European Institute of Public Administration, 2020).

W założeniu plan doskonalenia z wykorzystaniem Modelu CAF powinien być przeprowadzony w ciągu dwóch lat. Po tym czasie zalecana jest kolejna samoocena. Cykl ten zapewnia ciągły proces doskonalenia organizacji publicznych. Sam proces oceny opiera się na systemie punktowym. Celem zastosowania systemu punktowego dla poszczególnych kryteriów i podkryteriów jest: dostarczenie informacji i wskazanie kierunku działań doskonalących, pomiar postępów organizacji w dążeniu do doskonałości, rozpoznawanie dobrych praktyk oraz pomoc w znalezieniu partnerów benchmarkingowych.

W zakresie samooceny bazującej na systemie punktowym możliwe jest zastosowanie dwóch rodzajów punktacji: klasycznej i dostrojonej. W obszarze kryteriów potencjału w każdym wypadku podstawą punktacji jest zastosowanie cyklu PDCA. Punktacja klasyczna w obszarze wyników polega na przypisaniu każdemu z podkryteriów określonej liczby punktów (ze zdefiniowanego przedziału), wynikającej ze zidentyfikowanej fazy cyklu PDCA (tab. 6.3).

Punktacja kryteriów z obszaru wyników polega z kolei na określeniu tendencji w zakresie wyników, jak i osiągniętych celów (tab. 6.4).

Po określeniu, z jaką tendencją mamy do czynienia, podobnie jak w wypadku skali oceny potencjałów są przyznawane punkty z określonego przedziału (patrz tab. 6.4) (European Institute of Public Administration, 2020).

Tabela 6.3. Klasyczna skala punktacji kryteriów potencjału

| Faza | Skala punktacji potencjału – punktacja klasyczna | Punktacja |
|----------|--|-----------|
| | Nie działamy na tym polu. Nie mamy żadnych informacji lub posiadane informacje są mało wiarygodne. | 0-10 |
| Zaplanuj | Mamy plan, żeby to zrobić. | 11-30 |
| Wykonaj | Właśnie to realizujemy/wdrażamy. | 31-50 |
| Sprawdź | Sprawdzamy/dokonujemy przeglądu, czy robimy rzeczy właściwe i w właściwy sposób. | 51-70 |
| Popraw | Na podstawie sprawdzenia/przeglądu doskonalimy obszary tego wymagające. | 71-90 |
| PDCA | Wszystkie działania – planowanie, wykonywanie, sprawdzanie i poprawianie – prowadzimy regularnie, ucząc się od innych. W tym obszarze wkroczyliśmy w cykl ciągłego doskonalenia. | 91-100 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie (European Institute of Public Administration, 2020).

Tabela 6.4. Klasyczna skala punktacji kryteriów rezultatu

| Skala punktacji wyników – punktacja klasyczna | Punktacja |
|--|-----------|
| Nie mierzono żadnych wyników lub brak dostępnej informacji. | 0-10 |
| Wyniki są mierzone i wykazują tendencję negatywną lub wyniki nie osiągają istotnych celów. | 11-30 |
| Wyniki wykazują tendencję płaską lub osiągnięto niektóre z istotnych celów. | 31-50 |
| Wyniki wykazują tendencję poprawy lub osiągnięto większość istotnych celów. | 51-70 |
| Wyniki wykazują tendencję znacznej poprawy lub osiągnięto wszystkie istotne cele. | 71-90 |
| Osiągnięcie i utrzymanie doskonałych wyników. Osiągnięcie wszystkich istotnych celów. Pozytywne wyniki porównań z odpowiednimi organizacjami w zakresie wszystkich kluczowych wyników. | 91-100 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie (European Institute of Public Administration, 2020).

Punktacja „dostrojona” bazuje na bardziej szczegółowej analizie podkryteriów. W wypadku oceny podkryteriów z obszaru potencjału na potrzeby określenia wyniku punktowego jest stosowana swoista matryca, w której w wierszach są wymienione poszczególne fazy cyklu PDCA, a w kolumnach zastosowano sześciostopniową porządkową skalę zbalansowaną, w której do opisu każdego poziomu oceny zaawansowania kryteriów potencjału są przypisywane punkty z zadanego przedziału (tab. 6.5). Zastosowanie punktacji dostrojonej jest uzasadnione w sytuacjach różnicowania poziomu zaawansowania stosowanych praktyk zarządczych w poszczególnych elementach cyklu PDCA.

Tabela 6.5. Dostrojona skala punktacji kryteriów potencjału

| ZAKRES | | Skala oceny potencjału – punktacja dostrojona | | | | | | |
|-----------|---|---|--|--|--|---|--|--|
| | | 0-10 | 11-30 | 31-50 | 51-70 | 71-90 | 91-100 | |
| FAZA | Dowody | Brak dowodów lub znikoma wiedza | Niewielka liczba słabych dowodów dotyczących niektórych obszarów | Niewielka liczba wystarczających dowodów dotyczących odpowiednich obszarów | Mocne dowody dotyczące większości obszarów | Bardzo mocne dowody dotyczące wszystkich obszarów | Doskonałe dowody porównywane z innymi organizacjami, dotyczące wszystkich obszarów | |
| ZAPLANUJ | Planowanie uwzględnia potrzeby i oczekiwania zainteresowanych stron. Planowanie jest prowadzone regularnie w odniesieniu do wszystkich części organizacji | | | | | | | |
| Punktacja | | | | | | | | |
| WYKONAJ | Zaplanowane działania są realizowane przez zdefiniowane procesy, zgodnie z przypisanymi odpowiedzialnościami, przez wszystkie właściwe części organizacji, systematycznie | | | | | | | |
| Punktacja | | | | | | | | |
| SPRAWDŹ | Zdefiniowane procesy są monitorowane przy użyciu odpowiednich wskaźników i regularnie monitorowane przez właściwe części organizacji | | | | | | | |
| Punktacja | | | | | | | | |
| POPRAW | Działania usprawniające i korygujące są realizowane w następstwie systematycznego sprawdzania przez wszystkie właściwe części organizacji | | | | | | | |
| Punktacja | | | | | | | | |

Źródło: opracowanie własne na podstawie (European Institute of Public Administration, 2020).

Tabela 6.6. Dostrojona skala punktacji kryteriów rezultatu

| Skala punktacji wyników – punktacja dostrojona | | | | | | |
|--|--|---------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|---|
| ZAKRES | 0-10 | 11-30 | 31-50 | 51-70 | 71-90 | 91-100 |
| Trendy | Brak pomiaru | Trend negatywny | Trend płaski lub niewielki postęp | Trwały postęp | Postęp znaczny | Pozytywne wyniki porównań z innymi organizacjami dla wszystkich wyników |
| Punktacja | | | | | | |
| Cele | Brak informacji lub informacje mało wiarygodne | Wyniki nie osiągają celów | Osiągnięto nieliczne cele | Osiągnięto niektóre istotne cele | Osiągnięto większość istotnych celów | Osiągnięto wszystkie cele |
| Punktacja | | | | | | |

Źródło: opracowanie własne na podstawie (European Institute of Public Administration, 2020).

Zbliżony zabieg zastosowano w wypadku oceny kryteriów wyników (patrz tab. 6.6) – w tym wypadku ocena jest dokonywana nie tylko w zakresie trendu, lecz również w zakresie stopnia osiągnięcia celów (oszacowanie skuteczności). To rozróżnienie umożliwi określenie, czy i jak znacznie należy wzmocnić dany trend (na przykład niska ocena w zakresie trendu przy jednoczesnej przeciętnej ocenie stopnia osiągnięcia celów) lub skupić się na osiągnięciu konkretnych celów (European Institute of Public Administration, 2020).

6.5. Korzyści z zastosowania metody

Podstawowym celem zastosowania CAF jest dokonanie samooceny organizacji, która jest punktem wyjścia procesu ciągłego doskonalenia. Mimo że metoda ta kładzie nacisk przede wszystkim na ocenę potencjału zgodnie z cyklem PDCA, wyników z punktu widzenia trendów oraz skuteczności, zakres merytoryczny poszczególnych kryteriów powoduje, że jest ona spójna z koncepcją dobrego rządzenia (*good governance*).

Dzięki zastosowaniu CAF organizacje publiczne wprowadzają elementy kultury doskonałości oraz zarządzania przez jakość. Przeprowadzona samoocena służy dwóm podstawowym celom: diagnozie organizacyjnej i ustaleniu kierunków dalszego doskonalenia, stanowi ponadto podstawę zastosowania benchmarkingu międzyorganizacyjnego (European Institute of Public Administration, 2020).

Zaletami zastosowania tej metody są:

- dostosowanie modelu do specyfiki sektora publicznego,
- upewnienie, zaangażowanie i wymóg współpracy między kadrą kierowniczą a pracownikami,
- niskie koszty zastosowania rozwiązania bazującego na samoocenie (narzędzie jest bezpłatne),
- możliwość pozyskiwania informacji zwrotnych oraz porównań z najlepszymi (European Institute of Public Administration, 2020).

6.6. Podsumowanie

- Model CAF dzięki możliwości stosowania w administracji publicznej łączy w sobie dwie koncepcje: zarządzania przez jakość i związanego z nim podejścia bazującego na ciągłym doskonaleniu oraz *public governance*, będące koncepcją związaną z zarządzaniem publicznym.
- Elastyczność w zakresie zastosowania i uwzględnienie w omawianym rozwiązaniu uniwersalnych dla krajów demokracji zachodniej reguł dobrego rządzenia przyczyniło się do dużej popularności tej metody w europejskim sektorze publicznym.
- W praktyce zastosowanie tej metody przyczynia się do budowy potencjału organizacji publicznych, dzięki czemu organizacje ją stosujące są w stanie lepiej sprostać wymogom zarówno obywateli, jak i innych interesariuszy, w tym pracowników sektora publicznego.

Bibliografia

- Austen, A. (2014). *Efektywność sieci publicznych. Podejście wielopoziomowe*. C.H. Beck.
- Dunleavy, P. i Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
- Engel, C. (2002). Common Assessment Framework: The state of affairs. *EIPASCOPE*, 1, 1-5.
- European Institute of Public Administration (2020). *CAF 2020. Wspólna Metoda Oceny. Europejski model doskonalenia organizacji sektora publicznego poprzez samoocenę*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Departament Służby Cywilnej.
- Hausner, J. (2002). Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego. W: M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)
- Kożuch, A., Kożuch, B., Sułkowski, Ł., Bogacz-Wojtanowska, E., Lewandowski, M., Sienkiewicz-Małjurek, K., Szczudlińska-Kanoś, A. i Jung-Konstanty, S. (2013). *Obszary zarządzania publicznego*. Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Markowski, T. i Banachowicz, B. (2003). Nowoczesne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. *Współczesne Zarządzanie*, 4.
- Marks-Krzyszkowska, M. (2016). Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Sociologica*, 56, 37-51. <https://doi.org/10.18778/0208-600X.56.03>
- Naschold, F. i von Otter, C. (1996). *Public Sector Transformation: Rethinking markets and hierarchies in government*. John Benjamins Publishing Company (Dialogues on Work and Innovation).
- Rainey, H. G. i Chun, Y. H. (2009). Public and Private Management Compared. *The Oxford Handbook of Public Management*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0005>
- Sudoł, S. (2013). Nauki o zarządzaniu a zarządzanie publiczne. *Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 169.
- Szumowski, W. (2014). *Motywowanie i satysfakcja z pracy w urzędach administracji samorządowej. Wyniki badań empirycznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Szumowski, W. (2019). *System zarządzania urzędem administracji samorządowej. Perspektywa koncepcji Good Governance*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Szumowski, W. (2023). Zarządzanie strategiczne w organizacjach publicznych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Zarządzanie publiczne. Perspektywa teorii i praktyki*, 145-160. <https://doi.org/10.22367/uekat.9788378758266>