

Streszczenie raportu z badania poziomu znajomości i zainteresowania CAF w polskiej administracji publicznej¹

WPROWADZENIE – informacje o badaniu i jego założeniach

Badanie na temat stosowania CAF² w polskiej administracji zostało przeprowadzone przez Szefa Służby Cywilnej i Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) pomiędzy majem a czerwcem 2021r. Zaproszenie do wzięcia udziału w badaniu ankietowym skierowano do wszystkich podmiotów (urzędów, instytucji) administracji publicznej. Ankieta była wypełniana przez respondentów elektronicznie. W założeniach badanie miało posłużyć uzyskaniu informacji dotyczących:

- zainteresowania modelem CAF,
- jego znajomości i poziomu stosowania,
- zakresu i form wspierania instytucji sektora publicznego w realizacji samooceny CAF.

Celem badania było przede wszystkim zebranie danych ilościowych i tym samym wyniki nie zawsze dostarczały dostatecznych informacji o użyteczności i skuteczności samego narzędzia. Wobec tego raport uwzględnia także informacje, których źródłem jest wiedza jego autorów.

Na ankietę odpowiedziało 1081 urzędów administracji publicznej. Respondenci sami wskazywali jedną z trzech możliwych kategorii urzędów (urząd administracji rządowej, samorządowej, inny typ urzędu), do której się zaliczają. W badaniu wzięło udział:

- 629 urzędów administracji samorządowej (58,19% ogółu respondentów),
- 399 administracji rządowej (36,91%)
- oraz 53 urzędy (4,9%), które wskazały inny typ reprezentowanego urzędu³.

Autorzy raportu analizowali udzielone odpowiedzi z punktu widzenia deklarowanego typu urzędu oraz wskazywanej liczby zatrudnionych w nim pracowników⁴.

W obu głównych typach urzędów (administracja samorządowa i rządowa) odpowiedzi

¹ Raport, na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, został opracowany przez firmę TZ-Consultans Tadeusz Zawistowski w listopadzie 2021r. Autorzy raportu: Marek Jefremienko, Jacek Radwan, Sławomir Wysocki, Tadeusz Zawistowski.

² Wspólna Metoda Oceny (ang. Common Assessment Framework, CAF) to model kompleksowego zarządzania jakością (ang. Total Quality Management, TQM), opracowany przez sektor publiczny dla sektora publicznego. Aby wspierać organizacje 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

³ Wśród nich znalazły się m.in. Wojewódzkie i Powiatowe Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne; Powiatowy Urząd Pracy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

⁴ W ankiecie wskazano następujące kategorie (do podania według stanu na 31 marca 2021 r.): nie więcej niż 25 osób; więcej niż 25, ale nie więcej niż 50 osób; więcej niż 50, ale nie więcej niż 100 osób; więcej niż 100 osób, ale nie więcej niż 250 osób; więcej niż 250 osób, ale nie więcej niż 500 osób; więcej niż 500 osób, ale nie więcej niż 1000 osób; powyżej 1000 osób.

przeanalizowano, grupując respondentów w dwie kategorie: urzędy z liczbą zatrudnionych do 100 osób i powyżej tej liczby. Dokonano też analiz w poszukiwaniu możliwych korelacji, porównując odpowiedzi urzędów deklarujących znajomość modelu CAF i brak takiej znajomości.

GŁÓWNE WYNIKI BADANIA ORAZ PŁYNĄCE Z NICH WNIOSKI

Z przeprowadzonej analizy wyływa sześć zasadniczych wniosków. Dotyczą one głównych kwestii sformułowanych w założeniach do badania (jaka jest znajomość modelu CAF, zakres jego stosowania, postrzegana użyteczność, zainteresowanie wykorzystaniem i oczekiwane formy pomocy w zastosowaniu modelu).

ZNAJMOŚĆ MODELU CAF I ZAKRES W JAKIM JEST STOSOWANY

357 podmiotów (33,02% badanych) potwierdziło znajomość modelu CAF. W tej grupie 161 podmiotów, czyli 45,10% potwierdziło, że wykorzystywało model CAF do samooceny funkcjonowania organizacji. Uzyskane wyniki wskazały także, że model CAF nie jest – i nie był – powszechnie znany i używany.

SYGNALIZOWANE PROBLEMY W STOSOWANIU MODELU CAF

Problemy w prowadzeniu samooceny z wykorzystaniem modelu CAF, wskazane przez urzędy, które stosują lub stosowały CAF (w kolejności wskazań od tych uznawanych za największe) to:

- czasochłonność,
- pracochłonność,
- brak środków na wprowadzenie usprawnień,
- poziom skomplikowania modelu,
- zbyt małe zaangażowanie pracowników,
- mała wiedza o CAF,
- zbyt małe zaangażowanie kierownictwa.

W ocenie autorów raportu⁵, na taki wynik mógł mieć wpływ dotychczasowy (lata 2006-2016) proces upowszechniania modelu CAF⁶ i sposób jego wykorzystania (zastosowanie CAF w wielu projektach wiązało się, zdaniem autorów raportu, z nadmierną biurokracją i formalnościami, jak również nie zawsze profesjonalnym wsparciem doradczym), co w efekcie zniechęcało wiele podmiotów do jego dalszego stosowania.

⁵ Wszyscy autorzy raportu brali udział w różnym stopniu w projektach, o których niżej. Dysponują rozległym doświadczeniem wyniesionym z obserwacji uczestniczącej przedsięwzięć dotyczących stosowania modelu CAF.

⁶ We wskazanym okresie realizowano kilka dużych projektów dla administracji samorządowej i rządowej, które służyły rozpowszechnieniu stosowania modelu CAF. Projekty te wskazano w raporcie.

UŻYTECZNOŚĆ MODELU W PROCESACH ZMIAN ZARZĄDZANIA

Badanie wykazało, że zdaniem respondentów poprawa funkcjonowania urzędów w wyniku samooceny CAF miała miejsce głównie w dwóch obszarach (kryteriach modelu CAF):

- „pracownicy”
- oraz „procesy”.

Doświadczenie autorów raportu wskazuje, że obszary te regularnie były prezentowane w samoocenie wielu urzędów, jako główne obszary do poprawy. Uprawniony więc wydaje się wniosek, że w tych obszarach CAF okazał się skutecznym narzędziem: po procesie samooceny to właśnie w obszarze „pracownicy” i „procesy” opracowywano i wdrożono najwięcej projektów doskonalących.

W wynikach badania uwagę zwraca natomiast brak wskazań na widoczną poprawę jakościową w kryteriach modelu dotyczących wyników organizacji. To niezmiennie jeden z największych obszarów do poprawy regularnie wskazywany w samoocenie CAF.

CO MOŻE POMÓC URZĘDOM STOSOWAĆ MODEL CAF?

Badanie potwierdziło, że proces samooceny wymaga zewnętrznego wsparcia. Respondenci niemal w równym stopniu (58-63% ogółu odpowiedzi) wskazywali na większość podanych w ankiecie, przykładowych form pomocy w przeprowadzeniu samooceny. Od szkoleń dla pracowników, przez pomoc ekspertów zewnętrznych, po wykorzystanie w samoocenie aplikacji informatycznej. Najbardziej preferowana pomoc to szkolenia kierownictwa organizacji. To odpowiada zalecanemu w metodyce samooceny CAF podejściu, by rozpoczynać samoocenę od zbudowania zaangażowania kierownictwa w ten proces. Odpowiedzi na pytanie o preferowaną formę pozyskania wiedzy, która ma zainteresowanym modelem posłużyć do jego poznania, przynoszą bardzo zbliżony wynik dla obu głównych typów administracji. Podobnie, jak przy pytaniu o formy wspomagania procesu samooceny respondenci wymieniają prawie równorzędnie: szkolenia dla pracowników, pomoc ekspertów zewnętrznych, wykorzystanie aplikacji. Najbardziej oczekiwane są znowu szkolenia dla kierownictwa organizacji.

JEDNA ADMINISTRACJA – WSPÓLNE PODEJŚCIE DO STOSOWANIA MODELU CAF

Wyniki badania w obu głównych typach administracji nie dają podstaw do wnioskowania o znaczących różnicach, jeśli chodzi o formy dostarczania wiedzy o CAF i oczekiwanego wsparcia w jego zastosowaniu. Pojawiające się różnice są konsekwencją liczebności jednostek administracji w obu jej typach i skali oddziaływania projektów zrealizowanych w poprzednich latach. Większe zainteresowanie modelem CAF w urzędach administracji samorządowej jest też wzmacniane poprzez bardzo rozpowszechnioną w tym środowisku:

wymianę dobrych praktyk działania i autonomiczne podejście do poszukiwania narzędzi rozwoju organizacyjnego (w administracji rządowej jest to na ogół kreowane odgórnie).

Co ciekawe, w grupie jednostek samorządu terytorialnego, które zadeklarowały znajomość modelu, najlichniesza jest grupa gmin wiejskich (41%) i miejsko-wiejskich (22%).

W administracji rządowej oraz w grupie urzędów, które zadeklarowały się jako „inny” typ użytkowników modelu CAF są to w zdecydowanej większości (51 na 168 łącznie) urzędy administracji skarbowej.

STAN OBECNY – KONSEKWENCJA PRZESZŁOŚCI

Wyłącznie na podstawie wyników badania trudno o jednoznaczne i niepodważalne wnioski co do skuteczności dotychczasowych działań promocyjnych. Respondenci wykazują stosunkowo duże zainteresowanie poszerzeniem wiedzy o sposobie przeprowadzenie samooceny z wykorzystaniem modelu (niemal 59% spośród wszystkich odpowiadających). Dlatego zasadne jest podjęcie intensywnych działań szkoleniowo-doradczych.

W badaniu uwagę zwraca niewielka⁷ chęć zarówno powtórnego zastosowania CAF, jak i pierwszego jego zastosowania. Konieczne wydaje się zwiększenie aktywności promocyjnej również poprzez wysyłanie bezpośrednich i dedykowanych informacji o modelu. W tego rodzaju działaniach należy też uwzględniać media nowego typu, tj. media społecznościowe, podcasty, itp. Strony www są obecnie już tylko rozwiązaniem wspomagającym, a nie podstawowym kanałem skutecznej komunikacji.

REKOMENDACJE GENERALNE

Autorzy raportu wskazują na dwie generalne kwestie, które warunkują skuteczność właściwych działań na rzecz upowszechniania modelu CAF:

- I. Kluczową kwestią w podejmowaniu decyzji o dalszych losach CAF jest sformułowanie na poziomie politycznym długookresowej, jasnej strategii. Ta powinna określać wizję administracji publicznej oraz plan jej realizacji (autorzy raportu zakładają, że wizja ta będzie zgodna z koncepcją i założeniami wynikającymi z modelu CAF).
- II. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego koniecznym jest intensywne promowanie modelu w tym środowisku, pozostawiając – co jest naturalne – autonomię decyzji o zastosowaniu modelu. W przypadku administracji rządowej, stosowanie modelu CAF powinno wynikać wprost ze strategii opracowanej przez odpowiednie organy.

Ponadto, zdaniem autorów raportu, należy także założyć, że w odniesieniu do modelu CAF sukces jego zastosowania nie powinien być postrzegany w kategoriach ilości, a w jakości

⁷ Pierwszą samoocenę planuje przeprowadzić 6% badanych, kolejną 2,6%.

wykorzystania. Można to wyrazić obrazowo: lepiej aby 20% instytucji zastosowało model CAF prawidłowo i uzyskało wymierne efekty, niż aby 80% zastosowało model bezproduktywnie.

REKOMENDACJE SZCZEGÓŁOWE

Poniższe zestawienie zawiera rekomendacje, które wynikają z badania i wiedzy autorów raportu. Są one uzasadnione skrótowo. Szerzej zostały opisane w raporcie.

1. Niezbędne jest opracowanie kilkuletniej strategii upowszechniania, w tym planu promocji, modelu CAF. Plan powinien zakładać komunikację ukierunkowaną na konkretne grupy odbiorców w kolejnych latach. Ważne, aby opierał się on na pomiarze rezultatów i uzyskiwanych wyników w kolejnych fazach jego realizacji. Konieczne jest zwiększenie aktywności informacyjnej i promocyjnej modelu CAF m.in. w mediach społecznościowych.

2. Zasadnym jest, aby akcje popularyzacji i promocji modelu ukierunkować w pierwszej kolejności na urzędy większe, zatrudniające powyżej 100 osób. Wśród deklarujących znajomość CAF przeważają urzędy zatrudniające powyżej 100 pracowników. Z kolei mniejsze jednostki w większym stopniu wskazują na trudności w stosowaniu modelu.

3. Seminaria, szkolenia, warsztaty, konsultacje ekspertów realizowane on-line powinny być najczęściej stosowaną formą upowszechniania modelu.

4. Wyniki badania wskazują na radykalne zmniejszenie zastosowania CAF, poczynając od roku 2017. **Zagadnienie to wymaga pogłębionej analizy i dodatkowych badań niezbędnych dla prawidłowego zbudowania rekomendowanej strategii upowszechniania modelu.** Analizy te są niezbędne do empirycznej weryfikacji przyczyn takich zjawisk jak np. przypisywanie samoocenie CAF znaczącej pracochłonności i czasochłonności.

5. Jednym z rozwiązań problemów w zastosowaniu modelu CAF wskazywanych przez respondentów – „czasochłonności” i „pracochłonności” procesu samooceny – może być **wypracowanie uproszczonej metody przeprowadzania samooceny CAF.**

6. Analiza wyników badań, jak również wiedza autorów raportu wskazuje, że model CAF w pewnym sensie konkuruje z samooceną przeprowadzaną w ramach systemu kontroli zarządczej. Taki stan niewątpliwie nie sprzyja zachęceniu do zastosowanie modelu CAF. **W związku z tym autorzy raportu rekomendują, aby:**

- **Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM) i Ministerstwo Finansów podjęli działania przypominające i propagujące model CAF jako narzędzie do samooceny w ramach systemu kontroli zarządczej (KZ).**
- **Oba te podmioty opracowały wytyczne wskazujące, jak zastosowanie modelu CAF może zapewnić uzyskanie samooceny, która spełni wymagania ustawy o finansach publicznych i wytyczne zawarte w komunikacie Ministra Finansów dotyczącym KZ.**

7. W wyniku analizy odpowiedzi na pytanie dotyczące uzyskania lub poszerzenia wiedzy na temat CAF, niemal 59% wszystkich respondentów wyraziło takie zainteresowanie. **W związku z powyższym, jak również uwzględniając wiedzę autorów raportu, rekomendujemy zintensyfikowanie działań budujących świadomość na temat CAF i kompetencje w zakresie jego stosowania wśród kierowników jednostek administracji publicznej.** To ta grupa realnie wpływa na proces zastosowania modelu.

8. **Autorzy raportu rekomendują ewaluację działań, jakie były dotychczas podejmowane na rzecz promowania modelu CAF.** Wnioski z diagnozy, powinny być cenną informacją przy kształtowaniu strategii i realizacji działań propagujących model.

9. Zarówno wyniki badań, jak i doświadczenie autorów raportu wskazują, że KPRM i NIST powinny zapewnić administracji dostęp do profesjonalnego wsparcia konsultantów. **Autorzy proponują opracować i wdrożyć procedury, na podstawie których dokonywany byłby rzetelny proces oceny i weryfikacji konsultantów i trenerów, którzy zajmują się wspieraniem użytkowników CAF.**

ZALECENIA DOTYCZĄCE ORGANIZACJI PROCESU UPOWSZECHNIANIA MODELU

Nie jest zasadne ani efektywne, aby działania związane z promocją, budowaniem świadomości i kompetencji były realizowane w obszarze samorządowym i rządowym niezależnie od siebie. Obecnie w Polsce mamy dwa ośrodki zajmujące się modelem CAF – Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (DSC KPRM) i NIST. Potrzebna jest wspólna strategia, w której:

- zostaną zdefiniowane cele stosowania modelu CAF w administracji publicznej,
- zostanie określone podejście do promocji modelu, z wykorzystaniem szczegółowych rekomendacji zawartych w raporcie z omawianych badań i wniosków z innych źródeł,
- zostaną wskazane zadania, w części realizowane wspólnie przez DSC KPRM i NIST, w części oddzielnie (na tyle, na ile jest to zasadne).

Zdaniem autorów raportu uzyskane wyniki wraz z rekomendowanymi działaniami są właściwą podstawą, by kształtować proces upowszechniania modelu CAF jako praktycznego narzędzia diagnozy stanu zarządzania organizacjami sektora publicznego. Wiemy jakim dysponujemy potencjałem, wiemy – i postulujemy, by dowiedzieć się jeszcze więcej – co nas ogranicza i gdzie rysują się szanse. Wszystko to może sprzyjać jakościowej zmianie sposobu działania polskiej administracji. Do tego potrzeba strategii i planu, jak ją skutecznie zrealizować.