



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego funduszu Społecznego

CAF w samorządzie terytorialnym

Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego
do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF)
w procesie mierzenia potencjału i dokonań
poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą

Przewodnik po samoocenie według metody CAF 2006

SPIS TREŚCI:



WPROWADZENIE W TEMAT. CEL NAPISANIA PORADNIKA, CO NAS DO TEGO SKŁONIŁO. CO CZYTELNIK ZNAJDZIE W ŚRODKU I JAKIE ODNIESIE KORZYŚCI Z PRZECZYTANIA PRZEWODNIKA?	3
PRZYGOTOWANIE URZĘDU JEDNOSTKI SAMORZĄDOWEJ DO PRZEPROWADZENIA SAMOOCENY	11
PRZYGOTOWANIE ZESPOŁU SAMOOCENY - ORGANIZACJA PRACY, PRZYDZIAŁ PODKRYTERIÓW, UZYSKIWANIE KONSENSUSU, DOWODY	28
JAK PRZEPROWADZIĆ SAMOOCENĘ W URZĘDZIE JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO?	38
PLAN DOSKONALENIA – PRZYGOTOWANIE, WDRÓŻENIE, MONITORING, ZARZĄDZANIE PROJEKTEM DOSKONALĄCYM	71
ZAŁĄCZNIK 1: RAMOWY TERMINARZ WDRÓŻENIA MODELU CAF 2006 W JEDNOSTCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	81
BIBLIOGRAFIA	83

WPROWADZENIE W TEMAT. CEL NAPISANIA PORADNIKA, CO NAS DO TEGO SKŁONIŁO. CO CZYTELNIK ZNAJDZIE W ŚRODKU I JAKIE ODNIESIE KORZYŚCI Z PRZECZYTANIA PRZEWODNIKA.



Autor: Marek Jefremienko

MOTTO:

„Niczego w życiu nie należy się bać, należy to tylko zrozumieć”

Maria Skłodowska-Curie

Tematem wiodącym niniejszej publikacji jest samoocena według metody CAF 2006 – najlepsze znane Autorom narzędzie do przemyślanego inicjowania zmian w administracji publicznej i ich finalizowania w sposób trwały i niewymagający tytanicznych wysiłków.

Publikacja ta stanowi zbiór esejów dwóch autorów na tematy ważne dla samooceny, takie jak mądre przygotowanie do jej przeprowadzenia, poradzenie sobie z nią w warunkach ciężko pracującego urzędu, utworzenie silnego zespołu samooceny, zarządzanie projektem doskonalącym. Biorąc pod uwagę charakter przewodnika, nie oczekujemy od wszystkich przeczytania całości publikacji – choć to gorąco rekomendujemy. Intencją Autorów jest wsparcie urzędów administracji samorządowej dzięki umożliwieniu sięgnięcia, w czasie prowadzenia samooceny i po niej, do doświadczeń, które mogą okazać się pomocne.

Proponujemy drogę z przewodnikiem po samoocenie, która prowadzi do przyjaznego sposobu poznawania samych siebie – rozpoznawania lepiej zarówno powodów do dumy – z instytucji, ludzkich dokonań, jak i cech, do których niechętnie przyznajemy się publicznie. To droga ciekawa.

W administracji samorządowej nie ma i nie będzie odwrotu od ciągłych reform, nie ma odwrotu od permanentnych zmian. Znamy to dobrze. Ustawodawca nieustannie narzuca samorządom nowe zadania, a klienci, mieszkańcy gminy, powiatu, województwa ciągle chcą więcej – dobrych dróg, szkół, bezpieczeństwa. Presja obywateli na skuteczniejsze rozwiązywanie ich problemów rośnie. Mnożą się oczekiwania klientów urzędu co do dalszego skracania czasu załatwiania spraw, wzrostu kompetencji urzędników, rozszerzania przejrzystości procedur, większego skupienia na potrzebach obywateli, ograniczania mitręgi biurokratycznej, szerokiego wprowadzania internetowej obsługi spraw mieszkańców.

Widoczny jest również ciągły wzrost krytycyzmu wobec władz publicznych. Bierze się on ze wzrostu poziomu świadomości społecznej (krytycznie patrzymy na przykład na

działalność Ministerstwa Zdrowia, bo każdy z nas może być pacjentem), ale ma także źródło w wielu niefortunnych zdarzeniach na różnych scenach politycznych. Nie można tego faktu ignorować. Kontakty z administracją samorządową są częścią życia każdego z nas i dlatego stanowią o jego jakości. Tak więc dla każdego sprawna administracja jest dobrem, a skutki jej niesprawności wpływają wprost na stan naszych osobistych dążeń i problemów.

Zarządzanie samorządową jednostką administracyjną jest skomplikowane. Działa ona wśród ograniczeń ustanowionych przez prawo oraz pod presją obywateli żądających coraz więcej i niechętnych daninom publicznym. Trzeci komponent obrazu rzeczywistości to pracownicy samorządowi, a dokładniej ich wiedza, umiejętności i zróżnicowane postawy wobec zadań publicznych. Wszystko to zastrza wymogi pod względem zarządzania, jakim sprostać musi wójt, burmistrz, sekretarz gminy, starosta, marszałek województwa.

Nie ma wątpliwości, że najlepsze wzorce zarządcze pochodzą z sektora komercyjnego. Trzeba więc jasno powiedzieć, że z tego właśnie zasobu powinna czerpać administracja publiczna, adaptować sprawdzone narzędzia zarządzania do własnych potrzeb. Jest to droga słuszną, bo zarządzanie w administracji – wbrew stereotypom – nie różni się zasadniczo od zarządzania przedsiębiorstwem. I w jednym, i w drugim sektorze istotne jest przywództwo, strategie rozwoju, zarządzanie zasobami ludzkimi, partnerstwo z otoczeniem oraz zarządzanie procesowe. Jakość narzędzi zastosowanych w tych obszarach decyduje o jakości pracy administracji – a więc także o jakości naszego życia jako obywateli.

Jakość to nic innego jak stopień spełniania określonych wymagań i oczekiwań, raz klienta, a dwa – różnego rodzaju przepisów i standardów. Dlatego jakość to pomiar. Za pośrednictwem tego przewodnika chcemy urzędom jednostek samorządowych pomóc w zmierzeniu samych siebie – pomóc w przeprowadzeniu samooceny CAF (*Common Assessment Framework*). Metoda CAF jest przyjazna, polega na zbieraniu dowodów, iż określone narzędzie zarządzania jest w użyciu wraz z określeniem etapu rozwoju narzędzia i zakresu jego stosowania. Model sprawdza, a właściwie robimy to sami, czy znamy wyniki i rezultaty naszych działań oraz stopień naszego oddziaływania na kształt przyszłości. Z tego też względu samoocena bierze pod uwagę kryteria wyników, ale tylko tych zmierzonych, nie intuicyjnych.

Samoocena pomaga rozstrzygać dylematy w zarządzaniu, lepiej reagować na presję obywateli i wyzwania zmian, budować wśród pracowników urzędu poczucie sensu w pracy, pozwala im rozwijać się. W tej publikacji znajdziecie Państwo najlepsze wzorce, zbiór doświadczeń i dobrych praktyk dotyczących przeprowadzania samooceny CAF i dobrego wykorzystania jej rezultatów.

Doświadczenie wielu lat wspierania lokalnych wspólnot samorządowych w ich problemach i dążeniach mówi: lider wspólnoty, wójt, burmistrz, starosta musi, tak samo



jak menedżer, stosować te same współczesne narzędzia zarządzania: planowanie strategiczne, współczesne metody zarządzania finansami, rozwojem, jakością i tak dalej. Menedżer ma kilku klientów, burmistrz – tysiące mieszkańców, wielu radnych, setki zaskakujących problemów do rozwiązania na co dzień. Zawartość jego skrzynki narzędziowej jest bardziej skomplikowana niż menedżera wielkiej spółki.



Administracja samorządowa (i administracja publiczna w ogóle) stoi w samym centrum nasilających się wyzwań. Jest ich kilkanaście. Istnienie tych wyzwań skłoniło nas – z jednej strony – do podzielenia się wiedzą i doświadczeniami z wdrażania samooceny CAF, która stanowi dla urzędu silny impuls rozwojowy. Z drugiej strony, jako praktycy wdrażania CAF dysponujemy ładunkiem doświadczeń pomocnych dla jej sprawnego przeprowadzenia. Chcemy tymi doświadczeniami wesprzeć Czytelnika, by pomóc urzędowi administracji samorządowej, zwłaszcza lokalnej, oraz ich przywódcom w stawieniu czoła wyzwaniom przyszłości związanymi z zarządzaniem i jakością.

Celem zarządzania nie jest stabilizacja, lecz zmiana i innowacja. Na tej maksymie oparta jest idea menedżeryzmu – nowej filozofii świadczenia usług publicznych. Godzi się tu dodać, że świadczenie usług to przecież główny strumień aktywności administracji publicznej, zwłaszcza samorządowej. Menedżeryzm odnosi się do kilku zasad i obszarów zarządzania, formułując je z nastawieniem głównie na myślenie i działanie długofalowe, efektywne i wolne od stereotypów związanych z dotychczasowym pojmowaniem roli administracji.

Koncepcja menedżeryzmu powstała na gruncie klasycznej teorii elit (V. Pareto, G. Mosca), według której wszystkie społeczeństwa powyżej stadium prymitywnego rządzone są przez zorganizowane mniejszości („elity” lub „klasy rządzące”) – większość, nawet w społeczeństwie demokratycznym, nigdy nie rządzi. Menedżeryzm to ukierunkowanie na oszczędność, wydajność, efektywność. Skupia się on na rozszerzaniu w urzędach stref zarządzania przy ograniczaniu obszarów polityki. Stawia na decentralizację zarządzania, zlecanie zadań publicznych firmom sfery rynkowej. Zaleca też oddzielenie funkcji strategicznych od operacyjnych. Stawia na to, co już było wcześniej stwierdzone: na konieczność wdrażania praktyk sektora prywatnego – na umacnianie przywództwa, praktykowanie myślenia strategicznego (misja, strategie, plany, zarządzanie procesowe, wykorzystywanie w pełni kapitału ludzkiego w urzędzie, budżetowanie procesowe i projektowe podejście do zmian). Wszystkie te elementy zarządzania są jak najściślej powiązane z samooceną CAF.

Silnie związana z ideą CAF jest podkreślana przez filozofię menedżeryzmu konieczność stawiania celów i ich monitorowania, kontrola wyników poprzez wskaźniki, nie zaś tylko przestrzeganie samych procedur. Konieczne jest, zgodnie z tą filozofią, wyznaczanie standardów usług publicznych i podporządkowanie działań urzędu tym standardom. W dziedzinie finansów konieczny jest większy nacisk na zarządzanie, nie zaś tylko administrowanie finansami, z jednoczesnym zwracaniem większej uwagi na dochody, nie tylko na dzielenie deficytu.

Inne kluczowe narzędzia zmian zalecanych przez filozofów menedżeryzmu, który robi karierę w administracji, to wbudowane w urząd systemy monitoringu działań; CAF szeroko pyta o wyniki aktywności urzędu – rozwój systemów komunikacji wewnątrz organizacji, rozwój sposobów komunikowania się z otoczeniem, zidentyfikowane, opisane i monitorowane procesy oraz przejrzyste procedury.



Jeżeli, wyprzedzając nieco szczegóły naszego przewodnika, przytoczymy w tym miejscu listę dziewięciu kryteriów, którymi posługuje się samoocena CAF: przywództwo, planowanie strategiczne, zarządzanie zasobami ludzkimi, partnerstwo, zarządzanie procesowe, wyniki w obszarze klientów i społeczności lokalnej, wyniki w relacjach z pracownikami, wyniki w obszarze odpowiedzialności przed społeczeństwem i wreszcie kluczowe wyniki działalności – jasno widać, jak bardzo nowoczesna, nakierowana na najistotniejsze czynniki sukcesu w zarządzaniu jest samoocena CAF.

Optyka spojrzenia na zarządzanie urzędem samorządowym, jaką narzuca CAF, leży idealnie w linii wytycznych opracowanych przez „Habitat II” – konferencję ONZ poświęconą rozwojowi komunalnemu, gdzie samorządowi nadaje się rolę kreatora idei porządkujących i koordynujących. Jak stwierdzono w konkluzji konferencji, „samorząd powinien koncentrować się na tworzeniu prawnych, instytucjonalnych oraz finansowych ram stabilnego i przejrzystego środowiska, w którym sektor prywatny, organizacje pozarządowe oraz grupy społeczności lokalnej mogą przyczyniać się do trwałego rozwoju miast”.

Informacje o samoocenie jako ciekawym, niestresującym sposobie mądrego podejścia do identyfikacji problemów w funkcjonowaniu urzędów i obsłudze ich klientów oraz znajdowania rozsądnych wyjść naprzeciw wyzwaniom, docierają do urzędów z różnych kierunków. Coraz więcej mówi się o CAF, realizowane są przez MSWiA i inne podmioty rozległe projekty wdrożeń. Wiele osób – liderów, a także pracowników i całych instytucji publicznych, w tym urzędów samorządowych, dopytuje się o źródła wiedzy o samoocenie, szuka dobrych doświadczeń i praktyk związanych z tym narzędziem.

Wiele się mówi o kontekście międzynarodowym CAF, możliwościach porównywania się z podobnymi instytucjami w skali całej Unii Europejskiej, a zwłaszcza o szansach, jakie niesie niewyczerpany zasób dobrych praktyk, z którego można czerpać korzyści dzięki znajomości mechanizmów samooceny, znajomości istoty własnych słabości. CAF uczy bowiem stawiania właściwych pytań o nas samych, a – jak mawiają guru zarządzania – nawet prawidłowe odpowiedzi, ale udzielone na niewłaściwe pytania, prowadzą nas zawsze na manowce decyzyjne.

Dlatego jako główny cel napisania tego przewodnika postawiliśmy sobie odpowiedź na to rosnące zapotrzebowanie na wiedzę o CAF i o jej użytecznych stronach. Postanowiliśmy podzielić się niemałym doświadczeniem, odpowiedzieć, czego unikać, a na co położyć zdecydowanie nacisk. Jak oszczędzać wysiłek, jak prosto osiągać skomplikowane, zdawałoby się, cele. Wszystko to na kartach niniejszej publikacji Czytelnik z łatwością odnajdzie.



Temat przewodnika jest ściśle związany z zarządzaniem jakością. W ramach samooceny CAF w sposób sprawny i przyjazny dokonać można samooceny urzędu jednostki samorządowej właśnie pod względem jakości zarządzania. Wiemy to z własnego doświadczenia jako osoby wspierające wdrożenie CAF w wielu miejscach.

To dzięki CAF jasno wiadomo, gdzie leżą najprostsze rezerwy instytucji i jak po nie sięgnąć. Następuje pogłębienie samowiedzy o urzędzie mimo stałego braku czasu w nawale codziennych obowiązków. Projekty, jakie powstają po zakończeniu procesu samooceny, są wynikiem analizy wiarygodnej listy słabych stron urzędu i wiele z tych słabości znika, często bez ponoszenia istotnych kosztów lub wręcz bezkosztowo.

Zauważyliśmy, że wszystkie jednostki administracji publicznej, które dokonały samooceny – a liczba ich stale rośnie – zgodnie stwierdzają, że CAF jest przyjazny, a jego wdrożenie przynosi wiele satysfakcji. Obserwowane główne korzyści dla urzędu układają się w następującą listę:

- następuje trafna identyfikacja słabych i mocnych stron urzędu,
- powstaje logiczny i uporządkowany w czasie plan doskonalenia,
- tworzone są bazy dobrych praktyk w różnych sferach działania urzędu,
- następuje zdecydowana poprawa przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi,
- poprawia się komunikacja pionowa.

Niemniej istotne są obserwowane korzyści z przeprowadzenia samooceny, jakie odnoszą pracownicy urzędów. Formułują je często po zakończeniu samooceny i, oczywiście, po wprowadzeniu w życie projektów doskonalących będących jej następstwem. Przykładowe opinie pracowników urzędu wskazują na to, że:

- wzrasta poczucie sensu pracy,
- następuje zdecydowany wzrost wiedzy o swoim otoczeniu,
- rośnie uzasadnione zadowolenie z wyników pracy,
- nasila się poczucie rozwoju,
- wzrasta poczucie bycia docenianym,
- otoczenie pracownika staje się bardziej przyjazne,
- rośnie prestiż instytucji.

Warto w tym miejscu, patrząc na powyższą listę, uświadomić sobie, że każde z wymienionych na niej źródeł satysfakcji pracownika ma odpowiadające jej narzędzie zarządcze, które, jeśli jest stosowane, staje się źródłem zadowolenia pracownika, motywem silniejszego związania z miejscem pracy, podstawą osobistego zaangażowania w sprawy urzędu, identyfikowania się z nim i – co najważniejsze – brania na siebie odpowiedzialności za jego sprawne działanie. Oto kilka przykładów związków pomiędzy narzędziem zarządzania a postawą pracownika.

Zadowolenie z wyników pojawia się wtedy, kiedy rezultaty mojej pracy są konkretne i mierzalne oraz kiedy wiem, że je osiągam. Narzędziami, które to umożliwiają, są system zarządzania procesowego oraz planowanie strategiczne. I jedno, i drugie

narzędzie określa cele, a więc rozpoznanie rezultatów aktywności urzędu staje się nie tylko możliwe, ale jest mierzalne, zarówno bowiem jedno, jak i drugie narzędzie takimi wskaźnikami się stale posługuje.

Poczucie rozwoju towarzyszy nam, kiedy nasi liderzy troszczą się o nasz dostęp do nowej wiedzy i pozostawiają nam swobodę, co do sposobu, w jaki wykonujemy powierzone zadania. Taka postawa lidera to wzór przywództwa. Dodatkowe narzędzia wzmacniające poczucie rozwoju to system zarządzania wiedzą w urzędzie, decentralizacja i delegacja uprawnień i kompetencji.

Bycie docenianym to nie tylko pieniądze. Badania światowe pokazują, że w demokratycznym społeczeństwie dobre wynagrodzenie jest tylko jednym z wielu źródeł satysfakcji z pracy, wcale nie najważniejszym. Często jako najważniejsze jej źródło wskazywane jest właśnie umiejętnie wyrażone uznanie przełożonego i jego zdolność rozróżniania, co jest obowiązkiem pracownika, a co wynikiem jego inwencji i zaangażowania. Moje wysiłki są dostrzegane, słyszę i odczuwam wyrazy uznania, gdy na to zasługuję – to jest dowodem, że funkcjonują takie narzędzia zarządzania, jak system oceny pracowników, sprawne i świadome przywództwo na różnych szczeblach organizacji.

W warunkach napięć w pracy szczególnie cennym jest przyjazne otoczenie. Jego znakiem jest to, że w relacjach pomiędzy współpracownikami dominuje życzliwość, a spory są rozstrzygane w otwartym dialogu zainteresowanych osób. Dzieje się tak wówczas, gdy udaje się wypracować w urzędzie system organizacyjny z klarownym podziałem odpowiedzialności, gdy zastosowane zostają i sprawnie funkcjonują narzędzia takie jak wewnętrzne kodeksy zasad i postępowania, systemy oceny pracowników. Doświadczenie mówi, że po wdrożeniu systemu takie, o ile rzetelnie działają, są dobrze oceniane przez solidnych pracowników, mniej przez tych słabiej zaangażowanych.

Sprawiedliwe i mądre kierownictwo to nic innego jak sytuacja, w której liderzy wiedzą, w którym kierunku zmierzamy jako samorząd i jako urząd, a codzienne obowiązki i dodatkowe zadania, jakie otrzymuje pracownik, są związane z przemyślaną wizją rozwoju. Żeby tak było, konieczne jest sprawne przywództwo, planowanie strategiczne, miary i wskaźniki osiągania celów instytucji, system alokacji odpowiedzialności za realizację jej celów.

Wreszcie narzędziami, które podnoszą prestiż instytucji – a to również jest wartością dla jej pracowników – jest funkcjonowanie zasad sprawnego przywództwa, systemy zarządzania jakością, zarządzanie procesowe na wszystkich szczeblach, sprawny marketing. W rezultacie ich działania pracownik widzi, że bliscy i otoczenie darzą ją/jego szacunkiem, bo pracuje w szanowanej i dobrze zarządzanej instytucji.

Wszystkie wymienione powyżej narzędzia są przedmiotem wnikliwych analiz w czasie trwania i po zakończeniu samooceny CAF. To one nadają pracownikowi poczucie sensu istnienia instytucji samorządu i jego urzędu. Pracownik czuje, że to, co robi w pracy, jest



potrzebne, że urząd ma usatysfakcjonowanych klientów i trwałe perspektywy. Szczególnie przyczynia się do takiego poczucia konsekwentne stosowanie planowania strategicznego oraz procesowego systemu zarządzania.

I właśnie walory CAF jako sposobu na odkrywanie w sposób niekonfliktowy, a zarazem wnikliwy, które narzędzia ze skrzynki narzędziowej opisanej powyżej funkcjonują lub nie, skłoniły nas do podzielenia się na kartach niniejszego przewodnika wiedzą i doświadczeniem, jak prowadzić samoocenę oraz co i jak po niej należy zrobić.

Główne efekty poprawy zarządzania w wyniku przeprowadzenia samooceny CAF w urzędzie, a w jej następstwie wdrożenia projektów doskonalących, można sprowadzić do następujących obszarów:

1. **CZŁOWIEK** – rosną kwalifikacje, zmieniają się stare, nieprzystosowane do współczesności przyzwyczajenia, rośnie zadowolenie z pracy, poprawia się samopoczucie pracowników, wzrasta skłonność do pracy zespołowej i poprawia się jej efektywność.
2. **ORGANIZACJA** – porządkowane są procedury i inne uregulowania wewnętrzne, kodeksy, instrukcje, opisy zasad (na przykład powoływania zespołów zadaniowych), porządkowana jest i zwiększa się przejrzystość struktury organizacyjnej, klarują się zakresy obowiązków, skuteczniejsze są wewnętrzne normy, prawo jest bardziej szanowane.
3. **DIALOG** – wydatnie poprawia się wewnętrzny obieg informacji pionowej i poziomej, bo pojawiają się nowe narzędzia służące temu procesowi oraz załączki systemów zarządzania wiedzą, wzrasta poziom zaufania pomiędzy pracownikami oraz pomiędzy pracownikami a liderami urzędu, zwiększa się otwartość podejmowanych dyskusji i ich tematów, rośnie poziom wzajemnej współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi.
4. **ZARZĄDZANIE** – wchodzą w życie nowe narzędzia zarządzania, a te już używane są lepiej stosowane i rozumiane jest ich znaczenie. Poprawiają się nowe sposoby wypełniania obowiązków w pracy, rośnie poziom nowoczesności w działaniach pracowników i komórek, zwiększa się wydajność, poprawia bezpieczeństwo pracy.

Sumując – nie jest trudno i zdecydowanie warto podjąć się przeprowadzenia i zrealizować samoocenę, dlatego niniejszym zachęcamy samorządy do jej dokonania. Doradzając jak to zrobić – na kolejnych kartach tego przewodnika – chcemy wesprzeć Wasz sukces.

Po pierwsze, wyjaśnimy jak przygotować samorząd do samooceny. Nie wolno bowiem do niej przystąpić bez przemyśleń i przygotowań. Powiemy na przykład o tym, jak oraz kiedy należy informować pracowników i radnych o planie, przebiegu, a w pewnym momencie także o rezultatach samooceny oraz podjętych w wyniku CAF działaniach doskonalących. Jak przygotować, przeprowadzić i monitorować plan komunikacji w trakcie wdrożenia CAF. Jak skomponować, przygotować i prowadzić prace zespołu samooceny. Czy dopuścić, czy nie do udziału w zespole osób z poza urzędu. Jak, kiedy



i komu w sposób zrozumiały przystępny i interesujący przedstawić wyniki poszczególnych etapów samooceny. I tak dalej, i tak dalej.

Szczególnie istotny temat to właśnie przygotowanie zespołu samooceny. Jakie są jego kompetencje, jaka ma być organizacja pracy w zespole, przydział podkryteriów do oceny dla poszczególnych podzespołów.

Ważna wiedza, przesądzająca o jakości samooceny, dotyczy sposobu zbierania dowodów – jak ich szukać, jakie są źródła dowodów, jak te źródła oceniać, jaka jest wiarygodność dowodu, interpretacja jego siły, które dowody są słabe, a które mocne (i dlaczego), jaki jest najlepszy sposób zbierania dowodów.

Osobny temat to kryteria CAF – jak je czytać, jak rozumieć. Jak wreszcie przeprowadzić punktację do samooceny, jak uzyskiwać wokół niej konsensus, czym się różni punktacja klasyczna od punktacji dostrojonej, co wynika z ich porównania.

Na koniec powiemy, jak przygotować dobry plan doskonalenia. Jak zarządzać projektami doskonalącymi, jak je wdrażać, jak monitorować.

Za każdym razem będziemy się starali odpowiedzieć na trzy główne pytania:

1. Co to jest?
2. Co to ma przynieść?
3. Jak to zrobić?

Należy podkreślić, iż intencją Autorów nie jest powielenie treści podręcznika metody CAF 2006 pn. „Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji przez samoocenę”, opracowanego przez Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA). Niniejszą publikację traktować należy jako materiał uzupełniający do podręcznika CAF, omawiający szerzej te obszary, które sprawiają instytucjom administracji publicznej – ze szczególnym uwzględnieniem administracji samorządowej – najwięcej problemów lub którym – z uwagi na ich znaczenie dla całego procesu samooceny – warto poświęcić dodatkowy komentarz.



PRZYGOTOWANIE URZĘDU JEDNOSTKI SAMORZĄDOWEJ DO PRZEPROWADZENIA SAMOOCENY



Autor: Jarosław Matla

Etap przygotowania organizacji samorządu terytorialnego do samooceny jest szczególnie ważny, ponieważ decyduje o przebiegu wdrożenia i o jakości finalnego produktu w postaci konkretnych usprawnień, wchodzących w zakres planu doskonalenia urzędu. Jeśli odpowiednio skompletujemy zespół projektowy i uzyskamy wsparcie pracowników samorządowych, końcowy efekt wdrożenia będzie nie tylko usprawnieniem, ale też wartościowym dowodem inicjatywy, zasługującym na docenienie przez radnych, środowisko urzędu, wspólnotę samorządową i wszystkich zainteresowanych. Wdrożenie modelu CAF 2006 ma rozpocząć trwały proces samodoskonalenia jednostki administracji samorządowej inicjatywą, siłami i zaangażowaniem jej pracowników, którzy w zamian za swój wysiłek otrzymują „prawo własności” opracowanych przez siebie rozwiązań i należną z tego tytułu osobistą satysfakcję. Celem projektu nie powinno być natomiast pragnienie wykazania się kierownictwa urzędu przed radą, wyborcami lub organizacjami nadzoru politycznego – takie podejście zniweczyłoby dobrą energię realizatorów, którzy wówczas zostaliby zepchnięci na pozycję przymusowych wykonawców dodatkowej pracy. Zatem, najpierw cele wobec środowiska urzędu i wspólnoty samorządowej, potem: docenienie – taka jest właściwa kolejność.

Faza wstępna spełnia – metaforycznie rzecz ujmując – taką samą rolę, co fundament budynku: im staranniej wykonany, tym większą konstrukcję będzie można na nim wznieść. Jej celem jest nie tylko zabezpieczenie organizacyjne samooceny, ale też zjednanie pracowników administracji, radnych i społeczności samorządowej do idei wdrożenia. Dlatego w ramach przygotowań należy poświęcić odpowiednio dużo uwagi sprawie informowania mieszkańców i środowiska urzędu zarówno o planach przystąpienia do projektu, jak i o kolejnych etapach jego realizacji.

Faza przygotowawcza obejmuje następujące trzy grupy zadań:

1. Wyznaczenie ram organizacyjnych projektu, w szczególności:
 - zapoznanie kierownictwa urzędu jednostki z metodą CAF 2006,
 - określenie liczebności i składu zespołu projektowego, wyznaczenie funkcji poszczególnych osób w zespole i zakresu ich odpowiedzialności,
 - wyposażenie członków zespołu w niezbędny zakres uprawnień delegowanych, czyli, innymi słowy, upoważnienie do podejmowania samodzielnych decyzji w imieniu kierownictwa („*know-who*”).
2. Merytoryczne przygotowanie zespołu projektowego, czyli:

- dostarczenie zespołowi projektowemu odpowiedniej wiedzy na temat celów polityki jakości w administracji samorządowej („*know-why*”),
- wyposażenie zespołu w narzędzia przeprowadzenia samooceny i zapewnienie potrzebnego wsparcia metodycznego ("*know-how*").

3. Pełne i dokładne poinformowanie o projekcie samooceny:

- środowiska jednostki samorządu,
- wspólnoty samorządowej,
- współpracujących organizacji.

Na fazę przygotowawczą samooceny składają się cztery pierwsze kroki doskonalenia organizacji zgodnie z metodą CAF – ich szersze omówienie zamieszczono poniżej.

KROK PIERWSZY: ZORGANIZOWANIE I ZAPLANOWANIE ZADAŃ PROJEKTU

Wytypowanie kierownika projektu (koordynatora CAF)

Przed rozpoczęciem prac przygotowawczych kierownictwo urzędu jednostki samorządowej musi dokładnie sprecyzować cel projektu – innymi słowy, określić, dlaczego podejmuje się tej pracy i co chce otrzymać w rezultacie. Następnie należy dokonać wyboru osoby, zdolnej pokierować całym projektem – tzw. koordynatora CAF. Powinien to być ktoś umiejący koordynować pracę i skupiać wokół siebie ludzi chętnych do współpracy. Niekoniecznie ma to być osoba z wyższych szczebli zarządzania lub pracująca na stanowisku kierowniczym: z powodzeniem możemy tę funkcję powierzyć komuś zatrudnionemu na stanowisku specjalistycznym lub wykonawczym. Powinno być jednak jasne dla środowiska urzędu, że osoba ta została wyposażona w odpowiedni zakres odpowiedzialności delegowanej, czyli, mówiąc wprost, działa z upoważnienia organów gminy, miasta, powiatu czy województwa. Oczywiście, byłoby idealnie, gdyby kandydat do tej roli znał także problematykę zarządzania jakością i – na przykład – pracował na stanowisku pełnomocnika ds. jakości w urzędzie. Nie jest to jednak warunek bezwzględnie konieczny, tym bardziej, że stanowisko takie jest zwykle obecne w strukturze urzędów marszałkowskich, natomiast często nie występuje w schematach organizacyjnych jednostek administracji samorządowej niższych szczebli.

Można zaproponować następującą listę pożądanых cech kandydata na funkcję koordynatora CAF w urzędzie:

- znajomość zasad prawnych funkcjonowania administracji samorządowej,
- znajomość realiów danej jednostki samorządu i jej organów,
- pragnienie zaangażowania się w realizację projektu,
- umiejętność porozumiewania się i pracy w grupie,
- znajomość problematyki zarządzania jakością,



- odpowiedzialność.

Oficjalne wyznaczenie na funkcję koordynatora CAF powinno być potwierdzone aktem prawa wewnętrznego..



Określenie ramowego zakresu samooceny

Kierownictwo urzędu jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z wybranym koordynatorem CAF musi postanowić, czy samooceną zostanie objęty cały urząd, ze wszystkimi jego departamentami, wydziałami, biurami, zespołami, stanowiskami, czy też jedynie część jego struktury. Decyzja o wyłączeniu z samooceny określonych komórek organizacyjnych urzędu jednostki samorządu terytorialnego powinna być podejmowana jedynie w wyjątkowych, uzasadnionych okolicznościach. Dotychczasowe doświadczenia modelu CAF wskazują, że bezwzględnie korzystne jest objęcie wdrożeniem całości urzędu, z wyłączeniem jednostek organizacyjnych, będących poza jego strukturą, zwłaszcza prawnie wyodrębnionych (mających osobowość prawną), takich jak przedsiębiorstwa komunalne, zakłady ochrony zdrowia, instytucje edukacyjne, placówki kulturalne, fundacje, itp. Zwykle są one wystarczająco duże, by mogły samodzielnie realizować projekt samooceny, w pełni dostosowany do specyfiki ich działalności. Bez szkody dla projektu wyłączone mogą być także jednostki budżetowe i organizacyjne prawnie niewyodrębnione, ale realizujące specyficzne zadania z zakresu infrastruktury technicznej, społecznej, bezpieczeństwa i ładu przestrzennego.

Na tym etapie powinniśmy także określić powiązanie projektu wdrażania modelu CAF z innymi działaniami urzędu, wchodzącymi w zakres polityki jakości. Metoda CAF z założenia nie koliduje ani z systemem certyfikowanej jakości ISO, ani z jakimkolwiek innymi – formalnymi lub nie – działaniami z zakresu zarządzania jakością. Przeciwnie: może stanowić wartościowy pomost pomiędzy nimi. Jeżeli urząd już ma – aktualny – certyfikat jakości ISO, wdrożenie modelu CAF 2006 będzie łatwiejsze, ponieważ dokumentacja systemu ISO okaże się niezwykle przydatna podczas samooceny. Wówczas osoby odpowiadające za system zarządzania jakością – pełnomocnik ds. jakości lub audytorzy wewnętrzni – powinny być brane pod uwagę podczas kompletowania składu grupy samooceny (zespołu samooceny), ponieważ ich zaangażowanie podczas realizacji projektu będzie ogromnie istotne.

W dodatku, samoocena według metody CAF 2006 może być traktowana jako audyt zerowy, czyli wstępna diagnoza organizacji, poprzedzająca ewentualne ubieganie się o certyfikat jakości.

Określenie liczebności i składu grupy samooceny

Zespół pracowników, powołany do wdrożenia metody CAF 2006 w urzędzie jest nazywany grupą samooceny. Taka nazwa dominuje w piśmiennictwie i bywa stosowana także w odniesieniu do mniejszych zespołów, wyłonionych z pełnego składu liczniejszej

grupy (co ma miejsce zwłaszcza w przypadku dużych urzędów, zatrudniających wielu pracowników – takich jak np. urzędy marszałkowskie). Jednak w praktyce terminy „grupa samooceny” i „zespół samooceny” są używane wymiennie i to podejście zastosujemy także w niniejszym przewodniku.

Liczebność zespołu samooceny determinują dwie okoliczności: sprawność pracy zespołowej i reprezentatywność dla urzędu. Energia grupy zależy nie tylko od nastawienia do współpracy, ale także od liczby współpracujących osób. Oznacza to, że grupa samooceny powinna być wystarczająco liczna, by zapewnić efekt synergicznego współdziałania. Z drugiej strony, jej nadmierna liczebność utrudnia współpracę; więzi pomiędzy członkami grupy są luźniejsze, komunikacja mniej sprawna, trudniej także o zapewnienie odpowiedniej organizacji spotkań. Praktyka wskazuje, że najlepszy „efekt zespołowy” osiąga się przy liczebności 10-20 osób – i taka liczebność jest optymalna dla urzędów, zatrudniających 50-150 pracowników. Jednak w przypadku urzędów większych grupa samooceny licząca kilkanaście osób może nie być wystarczająco reprezentatywna. W takiej sytuacji można zastosować wskaźnik ok. 10% stanu zatrudnienia: np. grupa samooceny w urzędzie zatrudniającym 300 pracowników składałaby się z około 30 osób. Duża liczebność grupy oznacza, że powinniśmy przeznaczyć odpowiednio więcej czasu na przeprowadzenie szkoleń przygotowujących do samooceny, wydzielając kilkunastoosobowe zespoły szkoleniowe. Praca z liczną grupą stwarza także określone trudności podczas wspólnego wypracowywania rozwiązań i dochodzenia do konsensusu, co wymaga zastosowania odpowiednich rozwiązań techniczno-organizacyjnych.

Grupa samooceny powinna mieć swojego formalnego przywódcę, czyli przewodniczącego. Przewodniczącym grupy może być ta sama osoba, która pełni rolę koordynatora: takie rozwiązanie jest bardziej uzasadnione w jednostkach mniejszych, w których grupa samooceny składa się z kilku członków. Jednak w sytuacji, gdy liczebność grupy samooceny sięga kilkunastu lub więcej osób, celowe jest rozdzielenie funkcji koordynatora i przewodniczącego grupy samooceny ze względu na większą złożoność zadań wdrożeniowych i ich większą pracochłonność. Przewodniczący grupy samooceny stanie się wówczas istotnym wsparciem dla koordynatora CAF w procesie realizacji projektu.

Kierownictwo urzędu powinno mieć na uwadze, że podstawą decyzji o wyborze na funkcję członka grupy samooceny jest kryterium dobrowolności. Dotychczasowa praktyka przeprowadzania samooceny według metody CAF wskazuje bowiem, że grupy samooceny utworzone w drodze autorytarnego wyznaczenia pracują gorzej, co rzutuje zarówno na jakość usprawnień, jak i przebieg procesu wdrożenia.



Ustalenie zasad zarządzania projektem i zakresu uczestniczenia w nim organów jednostki

W szczególności musimy postanowić, czy przedstawiciele wyższej kadry kierowniczej będą czynnie uczestniczyć w pracach zespołu projektowego, czy też raczej będą udzielać wsparcia „z drugiej linii”. Zwłaszcza w tym drugim przypadku powinniśmy ustalić, w jaki sposób zwierzchnicy będą informowani o postępie prac lub o pojawieniu się ewentualnych problemów, których rozwiązanie może wymagać decyzji kierownictwa urzędu. Prosimy wziąć pod uwagę, że bezpośrednie zaangażowanie przedstawicieli organów jednostki samorządu działa mobilizująco na grupę samooceny, ale równocześnie hamuje inicjatywę szeregowych pracowników, którzy mogą obawiać się „wychodzenia przed szereg”. Praktyka wskazuje, że wsparcie udzielane niejako „z drugiej linii” jest najlepszą formą uczestnictwa w projekcie ze strony kierownictwa urzędu. Wsparcie to powinno się przejawiać nie tylko wyrażaniem przekonania o celowości wdrożenia modelu CAF, ale także stałym zainteresowaniem postępami prac wdrożeniowych, a w razie potrzeby – także wsparciem decyzyjnym lub osobistym uczestnictwem w określonych zadaniach. Sukces projektu jest bowiem niemożliwy bez oczywistego, osobistego zaangażowania kierownictwa urzędu.

Określenie sposobu dokumentowania poszczególnych etapów wdrożenia

Dokumentacja, potwierdzona podpisem osoby upoważnionej przez kierownika urzędu (koordynatora CAF), powinna zawierać dane o czasie i miejscu spotkania, o osobach w nim uczestniczących, określać wypracowane rezultaty. Dokumentowanie poszczególnych kroków wdrożenia jest przydatne przede wszystkim do zapewnienia skuteczności zarządzania projektem w myśl zasady Maisona Haire: „Jeśli coś nie jest na piśmie, to tak, jak by w ogóle nie zostało powiedziane”. Zatem najistotniejszą celem dokumentowania postępu prac jest odnotowanie, co zostało już zrobione, co należy uczynić w dalszym etapie, w jakim terminie, i kto osobiście odpowiada za wykonanie tego zadania.

Dodatkową, istotną sprawą będzie wyznaczenie miejsca gromadzenia i przechowywania dokumentacji projektu CAF. Sugerujemy włączenie jej do dokumentacji systemu zarządzania jakością lub – w przypadku braku funkcjonowania SZJ w urzędzie – przechowywanie w wydzielonym miejscu dokumentacji zarządczej. W tym pierwszym przypadku nadzór nad dokumentami będzie sprawował np. pełnomocnik ds. jakości lub kierownik działu audytu wewnętrznego, natomiast w drugim – kierownik odpowiedniego działu, związanego z organizacyjną, administracyjną lub prawną obsługą urzędu.

Udział w szkoleniach i spotkaniach roboczych przedstawicieli innych organizacji

Zaproszenie do udziału w pracach zespołu projektowego osób spoza macierzystego urzędu może przynieść dodatkową korzyść. Szczególnie pożądane jest uczestnictwo



przedstawiciele tych organizacji samorządowych, które także planują wdrożenie modelu CAF, z którymi współpraca układa się dobrze i z którymi możemy bez obaw dzielić się swoim „know-how”, wzmacniając koalicję i płaszczyznę wspólnych interesów.

Zapewnienie wsparcia metodycznego

Dla pomyślnego postępu prac celowe jest przydzielenie grupie samooceny stałego konsultanta, który będzie mógł udzielać zespołowi wdrożeniowemu merytorycznego wsparcia, wyjaśniać ewentualne wątpliwości metodyczne, proponować praktyczne rozwiązania i wspierać pracę zespołową w procesie dochodzenia do wspólnych wniosków. Pozyskanie zewnętrznego eksperta, z którym jednostka samorządowa zawrze szczegółową umowę o zakresie i terminarzu wdrożenia, nie jest jedynym rozwiązaniem. Równie dobrze można wykorzystać dobrą współpracę sieciową, uzyskując wsparcie doradcze lub dokonując „transferu technologii” z zaprzyjaźnionego urzędu administracji publicznej, w którym pomyślnie wdrożono model samooceny CAF.

Uwagi końcowe dotyczące etapu planowania wdrażania polityki jakości w jednostce samorządu terytorialnego

Organa jednostki samorządu powinny mieć wizję jej stanu docelowego. Jest to szczególnie istotne w przypadku tych urzędów, które jeszcze nie rozpoczęły wdrażania polityki jakości, zatem nie mają w swej strukturze organizacyjnej ani rozwiązań, ani stanowisk związanych z systemem zarządzania jakością – takich jak np. stanowisko pełnomocnika ds. jakości. Trafnym sposobem postępowania w przypadku takiej organizacji samorządowej jest wcześniejsze sporządzenie analizy aktualnego stanu jednostki, np. według metody CAF 2006. Można jej także dokonać przy użyciu innych narzędzi badawczych, takich jak analiza dokumentacji, klasyczny wywiad pogłębiony, zogniskowany wywiad grupowy. Do udzielania informacji należy typować pracowników, którzy mają odpowiednią wiedzę o jednostce samorządu, powiązanych z nią jednostkach organizacyjnych i otoczeniu, a jednocześnie takich, którzy będą skłonni do wyrażania obiektywnych ocen lub posiadających odpowiednią perspektywę zewnętrzną (np. pracowników pozyskanych spoza środowiska urzędu, pracowników odchodzących). Sporządzenie opracowania można też zlecić ekspertom zewnętrznym, o ile znają realia funkcjonowania samorządu terytorialnego. W innym przypadku należy zastosować podejście uproszczone, tj. we własnym zakresie opracować analizę funkcjonowania jednostki samorządowej, np. według matrycy SWOT, ze szczególnym uwzględnieniem mocnych stron i obszarów doskonalenia wraz z propozycjami usprawnień, które będą możliwe do zrealizowania względnie niskim nakładem kosztów.

Najważniejszą korzyścią dla organów samorządowych z przeprowadzenia takiej analizy będzie możliwość zachowania pełni kontroli nad wielokierunkowym, złożonym i długotrwałym procesem doskonalenia polityki jakości.



KROK DRUGI: POWIADOMIENIE ŚRODOWISKA URZĘDU O PROJEKCIE I SPOSOBACH INFORMOWANIA O KOLEJNYCH ETAPACH WDRAŻANIA PROJEKTU SAMOOCENY – PLAN KOMUNIKACJI



Od samego początku projektu powinniśmy zadbać, aby wszyscy zainteresowani byli powiadomieni zarówno o samym zamiarze przystąpienia urzędu do wdrażania modelu CAF 2006, jak i o każdym postępie prac wdrożeniowych. Są po temu trzy istotne powody. Po pierwsze, powinniśmy zjednać opinię publiczną w środowisku wspólnoty samorządowej. Po wtóre, model CAF ma charakter powszechny, co oznacza, że każda osoba ze środowiska urzędu może się włączyć w proces samooceny i realizacji usprawnień; nie tylko ma do tego prawo, ale jest mile widziana. Po trzecie, musimy dopilnować upowszechnienia pełnej wiedzy o projekcie, by móc liczyć na pomoc pracowników, niezbędną zarówno w fazie gromadzenia świadectw, jak i w fazie realizacji planu doskonalenia. W przeciwnym razie nie tylko nie uzyskamy wystarczającego zaangażowania środowiska urzędu, ale, co gorsza, możemy wywołać szereg nieporozumień, błędnych interpretacji i niewłaściwych komentarzy. W rezultacie, zamiast atmosfery wsparcia – tak przecież ważnej dla funkcjonowania administracji samorządowej – możemy spowodować niezrozumienie i rezerwę wobec wysiłków na rzecz jej doskonalenia.

W tym etapie wyznaczony koordynator projektu CAF powinien przygotować dokument zwany planem komunikacji, adresowany zarówno do pracowników urzędu, jak i wszystkich zainteresowanych w jego otoczeniu.

Struktura planu komunikacji

We wstępie do planu komunikacji powinniśmy zawrzeć podstawowe wiadomości o modelu CAF 2006, przyczynach przystąpienia jednostki samorządowej do projektu i oczekiwanych rezultatach prac.

Rozdział I planu powinien zawierać informacje o wszystkich stronach zainteresowanych projektem, takich, jak:

- organ wykonawczy samorządu (zarząd),
- kolegialne organy stanowiące (kontrolne, uchwałodawcze): rada jednostki samorządu – gminy, miasta, powiatu, sejmik województwa,
- członkowie grupy samooceny,
- pełnomocnik ds. jakości lub osoba pełniąca zbliżoną funkcję (jeśli jest w strukturze urzędu),
- komórka odpowiedzialna za audyt wewnętrzny (jeśli jest w strukturze urzędu),
- pracownicy urzędu,

- członkowie wspólnoty samorządowej (mieszkańcy),
- społeczeństwo (za pośrednictwem mediów).



Rozdział II ma określać zakres informacji, przekazywanych każdej z wymienionych wyżej grup odbiorców oraz sposoby i częstotliwość ich dostarczania. W tym rozdziale powinniśmy opisać zarówno sposoby komunikowania się bezpośrednich uczestników projektu wdrożenia metody CAF 2006 w jednostce samorządu, którymi są w szczególności organ zarządzający, członkowie grupy samooceny, członkowie zespołów wdrażających projekty usprawnień, koordynator CAF, ale również komunikację pomiędzy uczestnikami projektu a jego otoczeniem (inne organizacje, społeczność samorządowa, media). Powinniśmy tu uwzględnić zróżnicowane potrzeby poszczególnych odbiorców: co innego będzie interesować członków grupy samooceny, co innego – społeczność samorządową, a jeszcze innych informacji będą oczekiwać organa jednostki. Także metody przekazywania informacji oraz częstotliwość komunikatów będą zróżnicowane w zależności od adresata. Przykładowo, dla poinformowania wspólnoty można uznać za wystarczające zamieszczenie na stronie internetowej urzędu informacji o przystąpieniu do samooceny i korzyściach ze zrealizowania projektu CAF, w informacji dla pracowników urzędu można ująć wyniki samooceny i kolejne etapy realizacji usprawnień, natomiast informacja dla organów jednostki może uwzględniać kompletne i szczegółowe sprawozdanie z wyników samooceny i raport z zakończenia projektu.

Dla określenia częstotliwości przekazywania informacji nt. projektu zastosować można tabelę o następującym formacie:

<i>Odbiorca informacji</i>	<i>Cel i zakres informacji</i>	<i>Sposób (forma) przekazywania informacji</i>	<i>Częstotliwość/terminy przekazywania informacji</i>

W miarę możliwości należy określić, w jakiej formie będzie przekazywana określona informacja (np. wyniki samooceny, informacja o planach usprawnień). Tam, gdzie to możliwe, warto uzgodnić szablony informacji (np. w przypadku sprawozdań składanych organowi wykonawczemu jednostki samorządowej: opis działań zrealizowanych, opis działań planowanych do realizacji wraz z zakładanymi terminami ich wykonania, potencjalne trudności we wdrażaniu CAF w kolejnych krokach, itp.).

Rozdział III planu komunikacji powinien zawierać opis sposobu mobilizacji pracowników na rzecz zaangażowania w proces samooceny. W rozdziale tym należy wskazać możliwe sposoby i narzędzia, przy pomocy których kierownictwo urzędu będzie skłaniać pracowników do zaangażowania w projekt samooceny, tj. członków grupy samooceny lub członków zespołu projektowego, realizującego określone usprawnienie. Zachęty

finansowe nie są tu jedyną ani nawet nie powinny być preferowaną formą motywowania. Wśród dostępnych narzędzi pozafinansowego motywowania osób zaangażowanych w projekt praktykuje się oficjalne pochwały przez przedstawicieli organów jednostki, np. w formie dyplomu bądź informacji przekazanej do ogółu pracowników i środowiska wspólnoty samorządowej.

Warto mieć na uwadze, że odpowiednie naświetlenie udziału w projekcie wyzwała chęć uczestniczenia w procesie samooceny oraz wdrażania planów usprawnień i daje pracownikom poczucie realnego wpływu na kształtowanie funkcjonowania jednostki samorządowej.

Sposoby informowania zainteresowanych stron o projekcie CAF

W tym rozdziale wyszczególnimy narzędzia, przy użyciu których przekazywane będą informacje nt. postępów w realizacji projektu. Poniżej podajemy przykłady sposobów przekazywania wiadomości środowisku jednostki i jej otoczeniu.

Sprawozdania: mogą mieć postać miesięcznych raportów z postępów w realizacji projektu dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego bądź jej organu stanowiącego (uwzględniające działania zrealizowane, opis działań planowanych do realizacji wraz z zakładanymi terminami, potencjalne trudności we wdrażaniu CAF w kolejnych krokach, itp.). Inną formą mogą być streszczenia sprawozdań, przekazywanie pracownikom urzędu, organom lub innym interesariuszom w zakresie zatwierdzonym przez kierownictwo projektu.

Strona www urzędu oraz Intranet: są niezwykle użyteczne jako źródło informowania społeczeństwa o wdrażaniu modelu CAF. Aktualizacja strony internetowej jest stosunkowo łatwa i umożliwia szeroki dostęp dla różnych grup odbiorców informacji. W przypadku, gdy urząd jednostki administracji samorządowej dysponuje siecią wewnętrzną (Intranet), warto rozważyć rozsyłanie tą drogą określonych, bardziej szczegółowych informacji dla wyselekcjonowanych adresatów – z ustaloną z góry regularnością, w określonych fazach projektu lub w jego punktach kluczowych (np. po dokonaniu samooceny, po uzgodnieniu projektów usprawniających lub zakończeniu realizacji poszczególnych usprawnień).

Biuletyny: Biuletyn Informacji Publicznej stanowi obowiązkowe źródło dostarczania informacji publicznej przez jednostki administracji samorządowej. Ponieważ dostęp do niego jest możliwy za pośrednictwem Internetu, stanowi dobrą metodę aktualizacji danych o projekcie CAF w urzędzie. W większych jednostkach administracji samorządowej można rozważyć także wydawanie własnego biuletynu, poświęconego polityce jakości.

Prezentacje: można je zaplanować dla pracowników urzędu w regularnych odstępach czasu lub jedynie w kluczowych punktach projektu CAF. Regularne prezentacje,



informujące o postępach realizacji mają zastosowanie przede wszystkim w tych urzędach, w których pracownicy nie mają możliwości dostępu do sieci.

Spotkania ze wszystkimi pracownikami: są szczególnie ważne dla przedstawienia informacji o planowanym wdrożeniu modelu CAF 2006 w urzędzie. Na to spotkanie warto przygotować papierową wersję informacji o planie komunikacji i projekcie wdrożenia CAF (liczącą około 2-4 stron), a jej treść upowszechnić także drogą zdalną. Zorganizowanie spotkania z pracownikami jest również wskazane na etapie Kroku 8 (poinformowanie pracowników urzędu o przyjętym planie doskonalenia), zaś niezbędne – na zakończenie projektu (informacja o wdrożeniu planu doskonalenia).

Zaleca się, aby osobą odpowiedzialną za dostarczanie informacji był koordynator CAF lub osoba przez niego wyznaczona, ponieważ musimy mieć pewność, że przekazywane informacje są dokładne i zgodne z planem komunikacji zarówno pod względem zawartości, jak i przestrzegania ustalonych terminów.

Optymalnie, zadania Kroku 2 powinny być zrealizowane nie później niż w ciągu 2-3 tygodni od zakończenia realizacji Kroku 1.

KROK TRZECI: UTWORZENIE GRUPY SAMOOCENY W JEDNOSTCE SAMORZĄDOWEJ

Etap ten obejmuje wyznaczenie reprezentatywnej grupy pracowników do pracy w zespole samooceny i jego przewodniczącego. Na tym etapie trzeba pamiętać o dopilnowaniu właściwej liczebności grupy samooceny i uwzględnieniu w jej składzie pracowników reprezentujących wszystkie kluczowe komórki organizacyjne urzędu. Celowe jest rozpoczęcie typowania odpowiednich kandydatur już w fazie organizacji projektu: zasady tworzenia i kryteria wyboru członków zespołu samooceny zostały opisane w części poświęconej zorganizowaniu zadań projektu (Krok 1). Wówczas, jedynym pozostającym do wykonania zadaniem Kroku 3 będzie usankcjonowanie decyzji personalnych poprzez mianowanie wybranych osób aktem prawa wewnętrznego (zarządzeniem) i powiadomienie o tym środowiska urzędu jednostki samorządu.

Kierownictwo urzędu powinno uświadomić kandydatów, że nominowanie na funkcję członka grupy samooceny jest rodzajem nagrody i wyróżnieniem. Polega ono na tym, że nominat uzyskuje możliwość istotnego wzbogacenia swego zawodowego życiorysu przez zdobycie wartościowego, udokumentowanego doświadczenia w obszarze zarządzania projektem.

Zadania Kroku 3 nie wymagają przygotowań logistycznych, toteż – optymalnie – powinny być zakończone w terminie nie dłuższym niż tydzień od zakończenia realizacji Kroku 2.



KROK CZWARTY: SZKOLENIE PRZYGOTOWUJĄCE DO PRZEPROWADZENIA SAMOOCENY

Kiedy skompletowaliśmy już grupę samooceny, powinniśmy przygotować ją do wykonania zadania. Głównym celem szkoleń jest przygotowanie uczestników do samodzielnego przeprowadzenia samooceny oraz wypracowania planów działania w obszarach wymagających usprawnień. Przygotowanie to polega na zapoznaniu uczestników z modelem samooceny i przeszkoleniu umiejętności posługiwania się metodą CAF 2006. W trakcie szkolenia członkowie grupy samooceny powinni poznać zasady stosowania systemów zarządzania jakością w jednostkach administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem modelu CAF 2006. Uczestnicy szkolenia powinni także zostać przygotowani do zbierania dowodów (świadectw) jakości funkcjonowania jednostki samorządu jako organizacji administracji publicznej. Powinni dowiedzieć się, co może być uznane za dowód, gdzie poszukiwać świadectw oraz jak je kwalifikować pod względem adekwatności i wiarygodności. W końcu – powinni opanować metodologię oceny punktowej oraz określania na tej podstawie mocnych stron funkcjonowania administracji samorządowej i definiowania obszarów jej doskonalenia.

Skład grupy szkoleniowej

W skład grupy szkoleniowej powinni wejść wszyscy członkowie grupy samooceny. Dodatkowo, powinniśmy uwzględnić obecność reprezentantów kluczowych komórek organizacyjnych urzędu oraz pracowników, których pomoc w trakcie przeprowadzania samooceny może okazać się nieodzowna. Pamiętając o zasadzie dobrowolności uczestnictwa w projekcie, możemy w miarę możliwości włączyć do składu grupy szkoleniowej także ochotników, pragnących zaoferować swoją współpracę bądź to na etapie samooceny, bądź na etapie realizacji usprawnień. Model CAF stwarza bezpieczną płaszczyznę otwartej rozmowy o funkcjonowaniu organów samorządowych, co powinno skłaniać do współdziałania w jego wdrożeniu każdego pracownika urzędu, niezależnie od zajmowanego stanowiska.

Liczebność grupy szkoleniowej powinna się mieścić w zakresie 10-25 osób: jest to optymalna wielkość grupy, zapewniająca odpowiedni poziom grupowej energii i umożliwiającą efekt synergicznej współpracy, a z drugiej strony – zapewniająca prowadzącemu szkolenie kontrolę nad grupą. W dużych jednostkach samorządu może się okazać konieczne utworzenie więcej niż jednej grupy szkoleniowej.

Zapewnienie spójności projektu CAF 2006 z innymi systemami jakości w administracji samorządowej

W składzie grupy szkoleniowej bezwzględnie powinien znaleźć się przedstawiciel działu/komórki organizacyjnej, związanej z jakością lub z audytem wewnętrznym (pełnomocnik lub specjalista ds. jakości) – o ile taka komórka organizacyjna znajduje się





w strukturze urzędu. Wynika to z konieczności powiązania prowadzonej dotychczas przez urząd polityki jakości z modelem CAF 2006. Niektóre urzędy jednostek samorządu terytorialnego – zwłaszcza większe, jak urzędy marszałkowskie – wprowadziły lub zamierzają wprowadzić system zarządzania jakością według norm ISO. W takich przypadkach rozpoczęcie stosowania polityki jakości od wdrożenia metody CAF 2006 będzie niezwykle korzystne dla urzędu jednostki, zarówno organizacyjnie, jak i finansowo.

Jeśli natomiast model CAF 2006 jest pierwszym, wdrażanym przez urząd narzędziem zarządzania jakością, powinniśmy zapewnić kierownictwu i specjalistom ds. jakości odpowiednią wiedzę, pozwalającą właściwie ocenić wartość modelu CAF 2006 na tle innych systemów, funkcjonujących w administracji samorządowej (jak np. EFQM – model Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością lub Program Rozwoju Instytucjonalnego, zrealizowany jako część Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich).

Materiały szkoleniowe

Podstawowym materiałem szkoleniowym powinna być wydana w wersji polskiej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów publikacja pt. „Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę CAF 2006” (tytuł oryginału: *The Common Assessment Framework. Improving an organisation through self-assessment*).¹ Materiały uzupełniające wiedzę o modelu CAF 2006, w tym baza dobrych praktyk, dostępne są na stronie internetowej Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej: <http://caf.eipa.eu/7/98/>.

Warunki techniczne

Szkolenia mogą się odbywać w siedzibie urzędu jednostki samorządu, jednak istotną wadą prowadzenia szkolenia w pomieszczeniach urzędu jest to, że uczestnicy bywają odrywani od programu przez bieżące sprawy i przejawiają skłonność do wymykania się do swych stanowisk pracy. Stąd zdecydowanym rozwiązaniem jest realizacja szkoleń poza siedzibą urzędu.

Motywacja grupy

Najbardziej oczywistym czynnikiem motywującym do udziału w szkoleniu jest chęć poszerzenia wiedzy i nabycia nowych umiejętności. Ale równie istotnym „motywatorem” jest pragnienie spełnienia zawodowego i oderwanie się od codziennej rutyny, by mieć

¹ Broszura jest dostępna na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pod adresem: http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/Wspolna_Metoda_Oceny_Doskonalenie_organizacji_poprzez_samoocen_e.pdf. Warto zaznaczyć, że dzięki staraniom KPRM metodologia modelu CAF 2006 stała się własnością publiczną, a cytowana, dystrybuowana bezpłatnie publikacja powstała w ramach współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego projektu pn. „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej”.

swój udział w tworzeniu nowej rzeczywistości. Dla większości pracowników administracji samorządowej, zwłaszcza młodych lub myślących o rozwijaniu swej kariery, istotnym elementem motywacji jest także szansa wzbogacenia życiorysu zawodowego o doświadczenia z uczestnictwa w niecodziennym projekcie. Dlatego ważnym zadaniem, zarówno kierownictwa urzędu, jak i prowadzącego szkolenie, jest uświadomienie pracownikom osobistych korzyści z uczestnictwa w programie szkoleniowym.



Trenerzy

Warunkiem koniecznym jest, aby trener prowadzący (lider szkolenia) miał praktyczne doświadczenie w prowadzeniu samooceny. W miarę możliwości powinien mieć także odpowiednie przygotowanie metodyczne. W ostateczności jednak prowadzenie szkolenia możemy powierzyć osobie, która nie jest zawodowym szkoleniowcem, ale potrafi pracować z grupą, organizować jej pracę i wykorzystywać multimedialne techniki prezentacji. Trener musi być zdolny udzielać wyjaśnień w sposób zrozumiały dla wszystkich uczestników i umieć demonstrować potrzebne narzędzia, rozwiązania i praktyczne sposoby wykorzystanie wiedzy. Jednak nie jest, nie musi i nie powinien być wyłącznie nauczycielem. Jego rola da się porównać do roli katalizatora w procesach chemicznych: polega przede wszystkim na tworzeniu odpowiednich warunków do efektywnego przebiegu procesu wzajemnego uczenia się i przećwiczenia objętych programem zadań. Zatem najważniejszym zadaniem trenera jest stworzenie klimatu do współpracy i nabywania nowych umiejętności, wspieranie uczestników, ułatwianie im wynajdywania własnych rozwiązań i zachęcanie do twórczego myślenia.

Integracja grupy

Każda grupa robocza, utworzona *ad hoc* musi przejść określone etapy wewnętrznych przekształceń, by stać się pełnowartościowym, zdolnym do harmonijnej współpracy zespołem, w którym wszyscy się uzupełniają – nie ma ani „gwiazd”, ani „outsiderów”. Bardzo ważne jest także poczucie bezpieczeństwa uczestników szkolenia. Powinni oni mieć świadomość, że szkolenie nie jest ani egzaminem, ani żadną formą sprawdzania wartości pracownika, zatem nie ma potrzeby wykazywać się lub walczyć o pozycję w grupie. Jedynym celem jest zintegrowanie zespołu wokół wspólnego zadania, jakim jest sprawne i właściwe przeprowadzenie samooceny. Dlatego przed rozpoczęciem „edukacyjnej” części szkolenia należy zaangażować grupę do zadań, które pozwolą na przełamanie barier. Dzięki temu członkowie zespołu lepiej się poznają i lepiej będą ze sobą współpracować. Ćwiczenie integracyjne powinno skłaniać uczestników do wzajemnych interakcji i wymiany informacji o sobie w atmosferze relaksu i bezpieczeństwa. Zarówno w literaturze, jak i w Internecie można znaleźć różnorodne zabawy integracyjne, a wybór konkretnych ćwiczeń można pozostawić prowadzącemu szkolenie.

Energia grupy

Szkolenie powinno być prowadzone w sposób nie tylko przyjazny dla uczestników, ale także atrakcyjny. Utrzymanie energii grupy należy do najważniejszych zadań trenera, co oznacza, że musi on czuwać nad utrzymaniem odpowiedniego poziomu zaangażowania uczestników, ich aktywności i zainteresowania tematem. Objawy braku zainteresowania lub wręcz znudzenia są porażką trenera. Prosty sposób na uniknięcie tego rodzaju sytuacji jest zapewnienie odpowiedniej liczby ćwiczeń praktycznych i zachowanie właściwej proporcji pomiędzy wykładem a zajęciami warsztatowymi. Wysokiej aktywności sprzyjają zadania grupowe oraz inne formy zajęć, obejmujące fazę pracy grupowej (np. analiza przypadku). Osoby dorosłe uczą się przez praktykowanie rzeczy, zatem im więcej ćwiczeń, tym mniejsze ryzyko znudzenia słuchaczy.

Struktura szkolenia

Struktura szkolenia ma niezwykle ważny wpływ na jego właściwe i pomyślnie przeprowadzenie. Odpowiednio uporządkowany schemat pozwala uczestnikom odnaleźć się w każdym momencie, właściwie rozumieć cele poszczególnych, kolejnych zadań, jak i całego programu. Trener powinien zatem pamiętać, że szkolenie nie może być zlepkiem poszczególnych modułów lub ćwiczeń, a ma stanowić logiczny ciąg kolejnych etapów programu.

Zaangażowanie uczestników i przebieg szkolenia w dużej mierze zależy od sposobu prowadzenia: umiejętności angażowania uczestników do zajęć warsztatowych, objaśniania zadań, podsumowania ich wyników, a także od umiejętności kontrolowania czasu. Ważna jest także moderująca rola trenera prowadzącego. Powinien on z jednej strony pilnować porządku dyskusji i powściągać zbyt radykalne wypowiedzi, nie dopuszczając do wzajemnej krytyki, a z drugiej – stymulować i zachęcać do aktywności milczących lub mniej aktywnych uczestników.

Szkolenie należy rozpocząć powitaniem, które ma na celu wzajemne przedstawienie się trenera i uczestników. Inauguracji powinien dokonać przedstawiciel organu jednostki, możliwie wysokiego szczebla. Obecność przedstawiciela rady lub kierownictwa urzędu spełnia bowiem ważną rolę motywacyjną. Dzięki temu zarówno uczestnicy szkolenia, jak i pozostali pracownicy otrzymają czytelny sygnał o wadze projektu, jaką przywiązują do niego organa jednostki.

Moduł wstępny spełnia bardzo ważną funkcję integracyjną, zatem trzeba przeznaczyć odpowiednio dużo czasu na to, by każdy z obecnych mógł spokojnie się przedstawić i wypowiedzieć. W powszechnie dostępnych źródłach można znaleźć różne warianty zadań, będących połączeniem wzajemnego poznawania się i ćwiczenia integracyjno-relaksującego.





Kolejnym elementem modułu wstępnego jest przedstawienie przez trenera lub trenerów programu szkolenia z ogólną charakterystyką poszczególnych modułów tematycznych, a także zaprezentowanie celów i oczekiwanych efektów szkolenia, tj. umiejętności, jakimi uczestnicy powinni dysponować po zakończeniu kursu. W tym miejscu także i uczestnicy powinni móc wyartykułować swoje oczekiwania wobec programu. Najlepszym rozwiązaniem jest spisanie ich na arkuszu flipchart, który należy przechować, by móc na zakończenie kursu skonfrontować początkowe oczekiwania grupy z wynikiem końcowym.

Trener powinien przedstawić też ramy czasowe poszczególnych modułów oraz zasady organizacyjne szkolenia. Korzystnym rozwiązaniem jest zawarcie z uczestnikami „kontraktu współpracy”, który powinien uwzględniać wszystkie, przewidywalne okoliczności, mogące wpłynąć na tok programu i wzajemne porozumienie: używanie telefonów komórkowych, forma zwracania się do siebie, poufność informacji ujawnianych przez uczestników podczas szkolenia, itp.. Uzgodnione z grupą i przez nią zaakceptowane zasady postępowania warto spisać na flipcharcie, by w razie potrzeby móc się łatwo odwołać do określonej reguły.

Kończąc szkolenie, trener powinien dokonać jego podsumowania, odnosząc się zarówno do założeń, jak i przebiegu programu. Podobnie jak podczas powitania, także i w zakończeniu kursu powinien uczestniczyć przedstawiciel władz jednostki samorządowej, którego obecność będzie zarówno sygnałem docenienia, jak i dowodem zainteresowania pomyślną realizacją projektu.

Program szkolenia

Szkolenie powinno być zrealizowane w ciągu 2-3 dni. Każdy dzień zawiera powiązane ze sobą bloki tematyczne, przedzielone przerwami. Poniżej przedstawiamy przykładowy program 3-dniowego szkolenia, w 8-godzinny cykl zajęć.

W proponowanym układzie pierwszy dzień szkolenia jest w całości poświęcony zarządzaniu jakością w administracji publicznej (ze szczególnym uwzględnieniem jednostek administracji samorządowej) oraz ogólnej wiedzy o stosowanych w praktyce modelach jakości, w tym – modelu CAF 2006. Program dnia drugiego i połowa dnia trzeciego są przeznaczone na objaśnienie i przećwiczenie metodologii: interpretacji kryteriów w odniesieniu do urzędu administracji samorządowej oraz praktycznemu stosowaniu punktacji. W programie drugiej połowy dnia trzeciego jest przygotowanie organizacyjne do zebrania w urzędzie świadectw jakości oraz uzgodnienie terminarza samooceny.

DZIEŃ PIERWSZY:

08.00 - 08.45 Blok 1. Prezentacja uczestników i programu. Kontrakt współpracy.

08.45 - 10.15 Blok 2. Definicja, geneza i cele metody CAF 2006.

09.30 - 09.45 Przerwa

- 10.15 - 12.30 Blok 3. Słownik pojęć z zakresu zarządzania jakością.
- 12.30 - 13.15 Przerwa
- 13.15 - 14.45 Blok 4. Dziesięć kroków doskonalenia według modelu CAF 2006.
- 14.45 - 15.00 Przerwa
- 15.00 - 15.30 Blok 5. Struktura modelu CAF.

DZIEŃ DRUGI:

- 08.00 - 09.00 Blok 6. Cechy charakterystyczne i wartości metody CAF. Znaczenie dowodów i pomiarów. Rola systemu oceny punktowej.
- 09.00 - 10.00 Blok 7. Objasnienie głównych i szczegółowych kryteriów obszaru potencjału.
- 10.00 - 10.15 Przerwa
- 10.15 - 12.30 Blok 8. Objasnienie głównych i szczegółowych kryteriów obszaru potencjału c.d.
- 12.30 - 13.15 Przerwa
- 13.15 - 14.45 Blok 9. Zasady i skala punktacji w obszarze potencjału. Ocena kryteriów szczegółowych potencjału: ćwiczenia praktyczne.
- 14.45 - 15.00 Przerwa
- 15.00 - 15.30 Blok 10. Ocena punktowa kryteriów szczegółowych potencjału c.d.

DZIEŃ TRZECI:

- 08.00 – 09.30 Blok 11. Objasnienie głównych i szczegółowych kryteriów obszaru wyników.
- 09.30 – 10.00 Blok 12. Zasady i skala punktacji w obszarze wyników.
- 10.00 – 10.15 Przerwa
- 10.15. -12.30 Blok 13. Ocena punktowa kryteriów szczegółowych obszaru wyników.
- 12.30 – 13.15 Przerwa
- 13.15 – 14.15 Blok 14. Świadectwa. Czym są, gdzie ich poszukiwać, jak oceniać ich wartość.
- 14.15 – 14.45 Blok 15. Zaplanowanie samooceny: sporządzenie terminarza samooceny.
- 14.45 – 15.00 Przerwa
- 15.00 – 15.30 Podsumowanie szkolenia.



Powyższa agenda jest jedynie propozycją, przedstawioną w celu ułatwienia orientacji w zawartości programu i czasochłonności poszczególnych jego modułów; może być więc dowolnie modyfikowana, w zależności od potrzeb merytorycznych lub organizacyjnych. Nie oznacza to jednak, że w następnych cyklach samooceny można całkowicie zrezygnować z przeprowadzania szkoleń. Prosimy pamiętać, że służą one nie tylko przekazaniu podstawowej wiedzy metodologicznej, ale także uzgodnieniu przez zespół wspólnego podejścia do kryteriów i świadectw. Umiejętność właściwej interpretacji kryteriów modelu i szacowania mocy dowodów zawsze pozostawia pole do poprawy. Zatem również samoocena – podobnie jak inne procesy realizowane w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – powinna podlegać ciągłemu doskonaleniu, zgodnie z ideą metody CAF 2006.



PRZYGOTOWANIE ZESPOŁU SAMOOCENY - ORGANIZACJA PRACY, PRZYDZIAŁ PODKRYTERIÓW, UZYSKIWANIE KONSENSUSU, DOWODY



Autor: Marek Jefremienko

„Nie mają serca do korzyści wspólnoty” – tak powiedział o Polakach słynny filozof królewiecki Emmanuel Kant. Coś na rzeczy jest, bo na przykład umiejętności pracy zespołowej tak naprawdę dopiero się w Polsce uczymy. Stąd konieczność zwrócenia uwagi na dobrane, przeszkolenie i przygotowanie świadomościowe do zadania samooceny wszystkich członków zespołu samooceny. Waga tej kwestii jest nie do przecenienia z wielu punktów widzenia. Wymienimy dwa.

Po zakończeniu samooceny zespół samooceny jest grupą ludzi, których świadomość na temat organizacji, jej funkcjonowania, słabości, silnych stron, skuteczności, zależności wewnętrznych (nawet obyczajów), efektywności jej działania – przerasta świadomość wszystkich innych jej pracowników, łącznie z liderami. Oczywiście, o ile zespół pracuje solidnie i wnikliwie.

Po drugie – jakkolwiek na błędy popełniane na etapie pierwszej samooceny patrzemy dobrotliwie i tolerancyjnie – samo podejście członków zespołu do zadania, skrupulatność, wnikliwość właśnie, upór w dążeniu do prawdy, odrzucenie skłonności do manipulacji faktami, przesądzają o atmosferze, jaka wytworzy się wokół procesu samooceny. A w następstwie rzutować to będzie na:

- sprawność procesu samooceny,
- adekwatność gromadzonych dowodów,
- siłę dowodów,
- trafność identyfikacji słabych stron w urzędzie,
- hierarchizację istotności słabych stron,
- trafność identyfikacji silnych stron,
- sprawność wyboru projektów doskonalących,
- tempo wdrożenia projektów doskonalących,
- osiągnięcie celów projektów doskonalących – jeśli cele te nie będą osiągnięte, to po co cały wysiłek?

Zespół samooceny powinien być grupą reprezentującą wszystkie możliwe komórki organizacyjne urzędu. Wymóg ten związany jest z potrzebą przeprowadzenia samooceny z różnych pozycji, z optyki różnych komórek organizacyjnych. Wszyscy członkowie zespołu będą weryfikować, to co ocenili koleżanki i koledzy z poszczególnych podzespołów samooceny: ważyć trafność dowodów, analizować



liczbę przyznanych punktów, dodawać dowody pominięte, kwestionować dowody wątpliwe. Na koniec wszyscy muszą się zgodzić na finalną punktację.².

Konieczny jest zatem konsensus, a tymczasem grupa osób wywodzących się z różnych komórek organizacyjnych nie będzie na początku zgrana. Wiele osób (zwłaszcza w dużych urzędach) będzie się znać tylko z widzenia albo i wcale. Natychmiast więc pojawią się typowe u nas problemy pracy zespołowej. Jakże? Niemalę – zagrażające jakości samooceny CAF.

Może pojawić się lider narzucający swoje rozwiązania, tłamszący innych i ignorujący poglądy osób o niższej pozycji w organizacji. Rozpowszechniony u nas krytycyzm ogranicza swobodę wypowiedzi – obawa przed ironią wywołuje niechęć do wypowiedzania zbyt śmiałych rozwiązań. Zwłaszcza, kiedy pracownik ocenia kryterium 1, czyli przywództwo. Niebezpieczny jest też tak zwany syndrom myślenia grupowego, potakiwanie dla stereotypów i wiedzy znanej wszystkim, ignorowanie zaś innowacyjności i wiedzy indywidualnej. Skutkuje to tendencją do jednoczenia myśli i utraty kreatywności grupy. W naszych warunkach bardzo często pojawia się też niechęć do dzielenia się własną wiedzą, doświadczeniami, zachowywanymi na wypadek, kiedy trzeba „błysnąć”. Znowu zagraża to jakości samooceny, bo ta opiera się właśnie o wiedzę o nas samych. Wszystkie te sytuacje są naturalne, wiążą się z cechami człowieka – trzeba jednak ograniczać ich oddziaływanie.

Nauka dzieli fazy zachowań w nowej zadaniowej grupie ludzkiej na cztery etapy:

- zależności i orientacji,
- konfliktu i organizacji,
- zwartości i przepływ danych,
- wzajemnej zależności i rozwiązywania problemów.

W fazie pierwszej „Zależności i orientacji” silnie oddziałują oczekiwania członków grupy co do tego, jakie ujawnią się podstawowe reguły i ustalenia w zakresie:

- prawdziwego, a nie tytułowego przywództwa w grupie,
- realnego uzasadnienia ich obecności w grupie,
- czego się od nich oczekuje.

Członkowie grupy przyjmują w tej fazie zazwyczaj postawę nieufną, często obronną i unikają ryzykownych działań i wypowiedzi. Nie angażują się w prace grupy i dość trudno jest od nich to zaangażowanie wyegzekwować. Może to przybrać formę powstrzymywania się przed ujawnieniem dowodu ważnego w samoocenie.

Najlepszym remedium jest przeprowadzenie (w sposób zręczny, bez wywoływania wrażenia działania ukartowanego z góry) kilku zabaw integrujących, a także sprowokowanie członków zespołu do opowiedzenia kilku faktów o sobie.

Fazę drugą, „Konfliktu i organizacji” charakteryzują objawy typu:

² Siłę dowodów, a więc i spełnianie lub nie kryteriów CAF określają przyznane punkty.

- członkowie grupy łatwo krytykują,
- często kwestionują motyw powołania grupy (zespołu),
- rzucają wyzwania przywództwu grupy,
- wykorzystują grupę do zaspokajania własnych zachcianek, skłaniając innych do zachowań niezgodnych z celem powołania i celami grupy.

Od strony zaś zadań, członkowie grupy:

- demonstrują swoją siłę, organizują się w „grupy oporu”,
- stawiają, często prowokacyjnie, pytania dotyczące odpowiedzialności, reguł, granic zadania, poziomu autorytetu grupy.

To jest właśnie etap rozwoju grupy, na którym najczęściej będzie pojawiało się krytykowanie decyzji o podjęciu samooceny, zgłaszanie wątpliwości co do zawartości samego modelu CAF, do wybranego koordynatora czy koordynatorki – i tak dalej.

Powyższe dwie dość trudne dla lidera i mocodawców grupy fazy poprzedzają dwie kolejne, które obie można uznać za korzystne dla sukcesu grupy i samooceny. Są to fazy „Zwartości i przepływu danych” oraz „Wzajemnej zależności i rozwiązywania problemów”. Pierwszą w zakresie relacji pomiędzy członkami grupy charakteryzują takie zjawiska:

- członkowie angażują się bardziej w grupę i jej cele niż we własne,
- są zespołem w prawdziwym tego słowa znaczeniu,
- chętnie dzielą się przywództwem.
- pojawiają się poczucie wspólnoty, otwartości, dzielenia się informacjami oraz klimat efektywnej współpracy,
- staje się możliwe rozpatrywanie i uzgadnianie wspólnych celów.
- grozi nam zbyt dobre samopoczucie uczestników grupy i zapominanie, po co tu jesteśmy...

Zaś faza ostatnia, czwarta – „Wzajemna zależność i rozwiązywanie problemów” – nosi ważne cechy od strony zadań, takie jak:

- grupa skupia się na prawdziwym rozwiązywaniu problemu,
- grupa rozpatruje nowatorskie pomysły i sposoby postępowania,
- osobiste zamierzenia są czymś z przeszłości.

Wyzwaniem w cyklu życia zespołu samooceny jest jak najszybsze przejście przez dwie pierwsze fazy. Jak temu procesowi pomóc?

Z naszych obserwacji wynika, że jedną z najlepszych metod ukształtowania zespołu samooceny jest zaproszenie do nich przez wójta/burmistrza/prezydenta/starostę/marszałka – ochotników. Grupa złożona z ochotników samoorganizuje się znacznie szybciej i zazwyczaj ma lepsze efekty, dzięki wyższemu poziomowi świadomości celów grupy (zespołu). Tuż po spotkaniu informacyjnym dotyczącym samooceny, w którym udział powinna wziąć na początek procesu wdrożenia CAF jak największa liczba pracowników urzędu, należy zapytać obecnych (oczywiście zrobi to lider), kto miałby



ochotę wejść w skład zespołu samooceny. W znanych nam przypadkach zdarzało się, że chętnych było więcej niż potrzeba.

Co do liczebności zespołu opinie są podzielone. Spotyka się zasadę, że 10% ogólnej liczby pracowników merytorycznych to właściwy wskaźnik. Prowadzi to do sytuacji, w której powstają (na przykład w małych urzędach) grupy 10-osobowe i mniej liczne. Choć stale podkreślamy, że samoocena CAF nie wymaga wielkiego natężenia pracy, to jednak trochę jej jest i jeśli spada na barki wąskiej grupy osób, szybko zaczynają one szerzyć niekorzystne opinie o CAF, narzekać na przemęczenie, itd. Dlatego rekomendujemy, by – tam gdzie to możliwe – zespół samooceny nie był mniejszy niż 15 osób. Nie tylko daje to członkom zespołu komfort spokojnej, dającej się pogodzić z codziennymi obowiązkami pracy, ale także redukuje stres i obiektywizuje wyniki samooceny.

Istotne dla sprawnej pracy zespołu i wcale nie mniej istotne dla jego reprezentatywności są niektóre parytety. I tak, ideałem jest taka sama liczba kobiet i mężczyzn (zdajemy sobie sprawę, że w sfeminizowanych na ogół urzędach publicznych nie zawsze jest to wykonalne), równowaga młodości i doświadczenia, różnorodność stanowiskowa umożliwiająca na przykład trafną ocenę przywództwa w urzędzie oraz, o czym już była mowa, reprezentatywne odbicie jego podziału organizacyjnego.

Zespół należy wyłonić tuż po ogólnym spotkaniu informacyjnym dla pracowników. Nie należy też zwlekać z jego pierwszym spotkaniem, a właściwie kolejnymi, bardziej szczegółowymi warsztatami wprowadzającymi w proces samooceny. Trener, którym musi być doświadczony ekspert, mający za sobą co najmniej kilka wdrożeń samooceny CAF, powinien przeprowadzić kilka zabaw integrujących, ale przede wszystkim zapoznać uczestników z mechanizmami i zjawiskami ważnymi dla sprawnej pracy grupowej. Ważne jest między innymi zaznajomienie z występującymi typami postaw i rolami w grupie. Najczęściej prowadzi to do bardziej płynnego przejścia zespołu od omówionych wyżej dwóch „trudnych” faz kształtowania grupy – czyli pierwszego „rozeznawania sytuacji” – do bezpośredniej pracy.

Kto ma kierować pracami zespołu samooceny? Jak już było powiedziane wcześniej, w urzędzie powołuje się dla celów przeprowadzenia samooceny koordynatora CAF. Osoba ta jednak powinna wejść zwyczajnie w skład zespołu jako członek któregoś z podzespołów samooceny, na jakie rozpada się grupa samooceny. Pracami zespołu powinien kierować natomiast kierownik/przewodniczący grupy, powołany przez kierownictwo urzędu w porozumieniu z koordynatorem CAF. Rozwiązanie takie, wielokrotnie sprawdzone, ujawniło sporo zalet. Wymieńmy dwie.

Po pierwsze, prace zespołu mają szansę być lepiej planowane, nadzorowane i koordynowane, jako że kierownik zespołu, w przeciwieństwie do koordynatora CAF, ma tylko ten jeden dodatkowy obowiązek (jednocześnie koordynator czy koordynatorka – i tak obciążona osoba – ma zaś o jeden trudny obowiązek mniej). Po drugie, osoba koordynująca CAF, pracując jako zwykły członek zespołu samooceny ma lepszy punkt



obserwacyjny i opanowuje szerszą wiedzę o szczegółach technik prowadzenia całego procesu.

Pierwszy etap prac zespołu, bezpośrednio po warsztatach CAF, obejmuje wyznaczenie celów grupy przez lidera (wójta, burmistrza, prezydenta, starostę, marszałka), zebranie informacji o zadaniach, jakie są do wykonania, i wskazanie wykonawców zadań. Na tym poziomie procesu następuje podział zespołu samooceny na podzespoły. Jest to istotny moment.

Przede wszystkim dobrze jest spróbować wyznaczyć składy podzespołów właśnie na tym etapie, czyli w trakcie pierwszych warsztatów zespołu – nie później, po to, by wydłużyć czas potrzebny na integrację grup. Zauważyliśmy, że kiedy na warsztatach wstępnych kształtowaliśmy, tą lub inną metodą, grupy robocze dla celów samego warsztatu – grupy te, kiedy przyszło do podziału na podzespoły samooceny – chciały pozostać w takim samym składzie. Integracja nastąpiła...

Przy podziale na grupy wskazane jest, aby kierowano się tymi samymi parytetami, co dla całego zespołu samooceny. Jest to trudniejsze w tym momencie, więc traktujemy tę rekomendację właśnie jako kierunkową.

Optymalna liczba podzespołów samooceny w składzie zespołu samooceny wynosić pięć. Idealem są grupy czteroosobowe. Układ taki gwarantuje równomierny rozkład wysiłku (nakładu pracy) pomiędzy członkami zespołu. Wynika to z liczby kryteriów i podkryteriów CAF. Kryteriów bowiem jest 9, podkryteriów 28 i łączą się one w następujące, cztery naturalne pary:

- kryterium 1 (Przywództwo) z kryterium 9 (Kluczowe wyniki działalności),
- kryterium 2 (Strategia i planowanie) z kryterium 8 (Wyniki w relacjach ze społeczeństwem),
- kryterium 3 (Pracownicy) z kryterium 7 (Wyniki w relacjach z pracownikami),
- kryterium 5 (Procesy) z kryterium 6 (Wyniki w relacjach z obywatelami i klientami).

Powyższymi parami 1-9, 2-8, 3-7 i 5-6 powinny zająć się – każda jedną – cztery podzespoły samooceny. Podział podkryteriów (do których teraz rozpocznie się poszukiwanie dowodów) pomiędzy te grupy jest wtedy następujący: 6-6-5-5, a więc sprawiedliwy, na ile to możliwe. Piątej grupie przypadnie ostatnie pozostające, 4 kryterium, dotyczące zarządzania zasobami i relacji partnerskich z otoczeniem. Ale zawiera ono najwięcej, bo 6 podkryteriów, a więc proporcje odpowiedzialności i nakładu pracy są pomiędzy pięcioma grupami wyważone.

Podział ten jest wytestowany i w najwyższym stopniu przez nas rekomendowany, jednak nie zawsze jest możliwy. Mniejsze zespoły samooceny mogą dzielić się na trzy grupy. Podział kryteriów i podkryteriów jest wtedy następujący:

- Kryteria 1-2-8, liczba podkryteriów równa się $4+4+2$, a więc 10,
- Kryteria 3-4-7, liczba podkryteriów równa się $3+6+2$, a więc 11,
- Kryteria 5-6-9, liczba podkryteriów równa się $3+2+2$, a więc 7.



Podział nakładu pracy nie jest tu już tak sprawiedliwy, jak w wyżej omówionej wersji, ale wszystkie inne podziały są już gorsze, głównie dlatego, że brak w nich związku pomiędzy kryteriami głównymi, jakie powierzone są danej grupie samooceny. A tak być nie powinno, gdyż poruszanie się w kręgu powiązanych wzajemnie zagadnień, co wiadomo nie od dzisiaj, sprzyja głębszej refleksji i wiwisekcji ich obszaru.



Generalnie, zadania dla grupy samooceny to zebranie danych i informacji, które umożliwić będą samoocenę. Dane i informacje zostaną zapisane na formularzach. Grupy dokonają też wstępnej oceny punktowej (również z zastosowaniem formularzy) oraz utworzą listy mocnych stron i obszarów do poprawy. Wyniki prac zostaną przekazane koordynatorowi, który ma uprawnienia do poprawek, ale przede wszystkim dokona przeglądu wyników prac grup i scali je w jeden dokument.

Kolejnym etapem w życiu zespołu samooceny będzie zatem podział pracy w podzespołach, zapoznanie się ich uczestników z przydzielonymi obowiązkami, rozwijanie się relacji między uczestnikami przy jednoczesnym zmniejszaniu się roli tak lidera zespołu, jak i liderów podzespołów. Podział ten, jak i dalsze prace mogą przebiegać na przykład następująco:

- podział w podzespole na pary, przydział podkryteriów dla pary – jeśli podzespołów jest 5, dla pary przypadnie od 2 do 3 podkryteriów do odpowiedzenia na pytania i zgromadzenia dowodów,
- bliższe zapoznanie się z przydzielonym podkryteriami (dyskusja wyjaśniająca na spotkaniu grupy) – chodzi tu najbardziej o przełożenie języka CAF na wewnętrzny język urzędu, wyjaśnienie i uzgodnienie pojęć,
- ustalenie harmonogramu prac w parach i w grupie,
- spotkanie z kierownictwem urzędu – przedstawienie harmonogramu prac,
- identyfikacja w parach oczywistych dowodów (w sferze zarządzania) w przydzielonych parze podkryteriach,
- przypisywanie powyższych dowodów do poszczególnych pytań (o czym dowód zaświadcza) – w parach,
- szukanie w parze dalszych dowodów, danych i informacji (głównie wywiady), analiza pytań i poszukiwanie kolejnych, jeszcze mniej widocznych dowodów,
- analiza i wszystkich podkryteriów i wszystkich znalezionych dowodów przez całą grupę, uzupełnienia,
- punktacja kryteriów potencjału w parze (według przyjętego rodzaju punktacji – klasycznej lub dostrojonej),
- punktacja kryteriów wyników w parze,
- punktacja kryteriów potencjału w grupie, przyjęcie wyniku,
- punktacja kryteriów wyników w grupie, przyjęcie wyniku,
- kwalifikacja w obrębie każdego pytania „Silna strona”, „Obszar do poprawy” w grupach,
- wskazania 10 obszarów do poprawy uznanych przez grupę za najpilniejsze (szerszy opis),

- przekazanie oceny koordynatorowi,
- weryfikacja otrzymanego materiału i ewentualne poprawki koordynatora,
- przesłanie całej oceny do pozostałych członków zespołu samooceny oraz konsultanta zewnętrznego (jeśli występuje),
- analiza opracowanego dokumentu i przygotowanie uwag i wniosków na warsztaty samooceny,
- warsztaty samooceny.

Wśród istotnych zasad przygotowania się do warsztatów samooceny, obok zebrania dowodów, trzeba wymienić:

- przygotowanie zapisanych formularzy samooceny z dowodami,
- przygotowanie kart punktacji,
- listy proponowanych przez grupy mocnych stron i obszarów do poprawy,
- przekazanie wszystkich powyższych materiałów w formie elektronicznej koordynatorowi,
- weryfikacja materiałów przez koordynatora, ewentualnie dodatkowe spotkania grup, na co należy przewidzieć określony czas przed warsztatami,
- przesłanie wszystkich materiałów do członków pozostałych zespołów, nie później niż 3 dni przed warsztatami.

Ważne jest, aby w trakcie tych wszystkich prac i przygotowań do samooceny, a następnie do warsztatów koordynator/koordynatorka CAF z bliska je monitorowali, uczestnicząc w pierwszych spotkaniach grup i wspierając rozpoczęcie realizacji zadań. Na tym etapie bowiem kształtują się: komunikacja w grupie, wzorce zachowań, postawy wobec celów i zadań grupy. Następuje prawidłowe (bądź nie) ustalenie zasad działania gwarantujące (bądź nie) wysoką efektywność zespołu.

Należy przy tym dążyć do sytuacji, w której po pierwszym spotkaniu koordynatora z grupą samooceny, kolejne odbywają się tylko wtedy, gdy grupa przedstawi koordynatorowi produkt swej pracy do oceny. Należy unikać kolejnych spotkań wyjaśniających, gdy grupa nic nie zrobiła.

Koordinatorycy powinni włączać się na pierwszym roboczym posiedzeniu grupy w prace tak, jakby byli jej członkami. Ale jednocześnie ich obowiązkiem jest wzmocnienie więzi personalnych, rozwiązywanie problemów interpersonalnych, tworzenie odpowiedniej atmosfery pracy, wyrażanie akceptacji poparcia dla innowacyjnych pomysłów. Liczy się także zwyczajna pomoc w realizacji zadań innym członkom grupy, jak również ogólne czuwanie nad prawidłowym przebiegiem pracy w grupie, a zwłaszcza właściwym ukształtowaniem się świadomości celów grupy.

Tu szczególnie istotnym momentem jest planowanie pracy grupy. Właśnie wtedy jest najlepsza okazja do określenia celów i zadań stojących przed grupą. Od początku ważny jest wyrazisty podział ról i zadań wraz z uzasadnieniem, co kto i dlaczego robi. To także właściwy moment, aby określić sposób komunikacji w grupie.



Wysiłek poświęcony grupom na tym etapie sownie się opłaci, przyniesie bowiem istotną oszczędność czasu koordynatora na kolejnych etapach wdrażania CAF. Nie raz obserwowaliśmy zagubienie koordynatorów nienadążających za przebiegiem prac w grupach, ponieważ nie uczestniczyli w fazie kształtowania się relacji, celów i zadań w grupie.



Wskazówki dla członków grupy można natomiast sprowadzić do następujących zasad:

- przedstawiaj swoje poglądy jasno i logicznie, dbając, by być precyzyjnie rozumianym,
- nie ustępuj w żadnej sprawie tylko dla świętego spokoju,
- unikaj technik ograniczających logikę, zadawaj mnóstwo pytań,
- wciągaj koleżanki i kolegów do dyskusji i doprowadzaj do ujawniania różnic zdań,
- wspólne dyskutowanie problemów pozwala na wypracowanie metod osiągnięcia kompromisu.

Bardzo istotnymi treściami pierwszego spotkania zespołu samooceny są jasne określenie celów samooceny i nazwanie, co będzie jej sukcesem. Każdy dobrze opisany sukces musi mieć wymiar, a zatem obok opisanego sukcesu muszą się pojawić jego parametry – tyle to a tyle wdrożonych projektów doskonalących, taki a taki czas zakończenia fazy samooceny, opis dalszych, długofalowych efektów działań z nią związanych. Zespół musi jasno pojąć, jakie są oczekiwania kierownictwa co do jego działania.

Po uformowaniu się grup samooceny konieczne jest też omówienie uprawnień ich członków. Przedstawienie organizacyjnych zadań liderów grup, przedstawienie zadań koordynatora, projekty harmonogramów pracy, zaplanowanie terminu warsztatów planujących działania doskonalące. Sprawy organizacyjne – gdzie mają pracować grupy, kto zapewnia materiały, formularze, itd.

Nie wolno zapomnieć o omówieniu metod zbierania dowodów, zapoznaniu z formularzami do ich zbierania, omówienie ewentualnego wspierającego oprogramowania, porównanie skali klasycznej i dostrojonej oraz wybór tej obowiązującej wraz z uzasadnieniem.

Dobrym pomysłem jest zaprezentowanie przykładu samooceny z innej instytucji, jej wyników, dobrych praktyk oraz spostrzeżeń osób, które przez cały proces przeszły. Zaproszenie kolegi czy koleżanki z doświadczonej w CAF instytucji jest bardzo pożądane.

Jak w każdym przedsięwzięciu kluczowy dla sukcesu jest stosunek do niego kierownictwa urzędu, lidera samorządu. Dlatego konieczne są stałe, zwłaszcza na początku procesu spotkania wójta, burmistrza i innych liderów wspólnoty z koordynatorem (dobrze, jeśli w obecności konsultanta). Do omówienia na spotkaniach są następujące kwestie (w kolejności):

- istota modelu CAF, podstawowe informacje o modelu CAF i podejściu do samooceny w organizacji,
- na czym ma polegać sukces samooceny,
- jakie są cele procesu samooceny,
- kto za co odpowiada,
- koordynator – zadania, odpowiedzialności i uprawnienia,
- skład grup samooceny,
- organizacja pracy, powołanie zespołu nadzorującego,
- stopień koniecznego zaangażowania czasowego pracowników zespołu i podzespołów samooceny,
- etapy i harmonogramy, daty zakończenia,
- punkty kontrolne i terminy spotkań podsumowujących i zatwierdzających,
- zasady komunikacji i wymiany informacji,
- uprawnienia do pozyskiwania informacji przez członków grup.

Przed rozpoczęciem prac podzespołów, po ich pierwszych spotkaniach, powinno odbyć się krótkie spotkanie całego zespołu samooceny. Na spotkaniu powinni być obecni liderzy gminy i urzędu, koordynator oraz wszyscy członkowie zespołu. Należy omówić:

- odpowiedzialność oraz uprawnienia członków grup, zwłaszcza w stosunku do pozostałych pracowników urzędu – chodzi między innymi o dostępy do danych i informacji, w tym korzystania z raportów kontrolnych z audytów i audytów, możliwość prowadzenia wywiadów z pracownikami, obowiązki szefów komórek w stosunku do członków zespołu, itd.,
- przedstawienie ostatecznego podziału zespołu na grupy i przypisanych grupom kryteriów (materiał pisemny do rozdania pomiędzy obecnych),
- harmonogram prac grup i zespołu,

Po zakończeniu prac podzespołów samooceny, na co najmniej 3 dni przed warsztatami samooceny koordynator przekaże w formie elektronicznej zebrane i przejrane, a kiedy trzeba – skorygowane, materiały do wszystkich członków zespołu samooceny. Członkowie zespołu mają obowiązek przejrzania grupowych wyników samooceny oraz sporządzenia listy swoich uwag i spostrzeżeń. Będą one stanowiły główną treść pierwszej części warsztatów samooceny.

Warsztaty samooceny są szczególnym stadium w pracy zespołu samooceny. Występują tu wrażliwe etapy. Po pierwsze, etap oceny rezultatów pracy każdej z grup samooceny przez wszystkie pozostałe – ma miejsce kształtowanie się pierwszych postaw wobec wyników samooceny. Nie zawsze i nie wszystkim się one spodobają. Natomiast, jako że każdy uczestnik ma prawo oceny wszystkich wyników, czyli dowodów i punktacji oraz ma okazję niezależnie wypowiedzieć się na ich temat, i to bez kontroli zewnętrznej, to w ograniczony sposób, ale może na wyniki samooceny oddziaływać. Zwłaszcza, kiedy jest liderem. Dlatego kanonem wszystkich prac w procesie samooceny powinno być, iż liderzy wypowiadają publicznie swoje opinie na temat dowodów, punktów i samooceny jako takiej jako ostatni w kolejności. Chodzi o to, by nie następowało zjawisko adaptacji



przez podwładnych poglądów lidera. Skądinąd nie jest to zjawisko zawsze szkodliwe, ale w przypadku samooceny, która jest procesem społecznym, żaden pogląd indywidualny nie powinien zdominować wyników końcowych CAF.

Drugi wrażliwy etap warsztatów samooceny to uzyskiwanie konsensusu. Źródłostów łaciński i angielski tego słowa mówi, że chodzi o uzyskiwanie wspólnego poczucia sensu. No, ale na sali są osoby z różnych komórek organizacyjnych, nie zawsze ze sobą z różnych powodów współpracujących, mających wzajemną lepszą albo gorszą komunikację, zbieżne lub rozbieżne dążenia. Ze zgraniem wspólnego poglądu bywa różnie. I tu właśnie jest moment, który dobitnie wskazuje na celowość zaangażowania osób z zewnątrz (konsultanta) do poprowadzenia warsztatów samooceny w sposób gwarantujący rzetelność ocen, łagodzenie wpływów indywidualnych i organizowanie poparcia dla obiektywnego wyniku. Doświadczenie mówi, że taki obiektywny wynik nie powstaje samoczynnie.

Istotna jest także kwestia listy obszarów do poprawy. Każdy widzi źdźbło w oku sąsiada, nie widzi belki w oku własnym. Tak już jest. Natomiast lista ta jest jednym z najważniejszych, o ile nie najważniejszym produktem samooceny CAF. Wymagamy zatem od niej, by była pełna, precyzyjnie sformułowana, właściwie ustrukturyzowana oraz ułożona według hierarchii ważności. Kryteria tej ważności to temat sam w sobie i na dalsze strony niniejszego przewodnika.

Istotne jest podkreślenie, że zgranie zespołu samooceny i wzajemne zaufanie członków zespołu stanowią dwa najważniejsze czynniki rzetelnego ułożenia listy obszarów do poprawy. Warto o taki rezultat warsztatów zadbać. Należy dodać, że korzenie sukcesu warsztatów z tego punktu widzenia tkwią w sposobie ukształtowania zespołu, organizacji jego prac i ich przebiegu we wcześniejszych fazach samooceny.

Podsumowując, trzeba jeszcze raz podkreślić, że trzy najważniejsze produkty warsztatów samooceny są w ogromnym stopniu zależne – pod względem ich jakości – od jakości pracy zespołu samooceny. Te produkty to jakość zaakceptowanych dowodów, wyniki samooceny oraz lista obszarów do poprawy. Dlatego nigdy nie dość troski – na wszystkich etapach życia zespołu – o zaufanie, zgranie, wzajemne zrozumienie i kreatywność jego członków. W tych czynnikach tkwią źródła sukcesu zastosowania modelu CAF.

Siłą zespołu jest powstawanie efektu synergii – jeśli zespół jest zgrany i oddany zadaniu. Lepsze bowiem rezultaty – to oczywiste – daje praca grupy niż pojedynczych jednostek. Grupa ma szersze spojrzenie, każdy uczestnik wnosi odmienny wkład w pracę zespołu, ma silne strony odmiennie od pozostałych członków grupy. Korzystne jest też dzielenie odpowiedzialności – grupa zapewnia poczucie bezpieczeństwa w trudnych momentach podejmowania decyzji. Dobrze dobrany, zgrany, sprawny, oddany powierzonemu zadaniu zespół samooceny da w efekcie całemu samorządowi wiele korzyści.



JAK PRZEPROWADZIĆ SAMOOCENĘ W URZĘDZIE JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO



Autor: Jarosław Matla

KRYTERIA MODELU CAF 2006

Ocena funkcjonowania urzędów jednostek samorządu terytorialnego (i administracji publicznej w ogóle) została w modelu CAF usystematyzowana przez zestaw 9 kryteriów, zaczerpniętych z koncepcji całościowego zarządzania jakością (TQM). Tworzą one dwa obszary, oznaczone cyframi arabskimi od 1 do 9. W obszarach kryteriów głównych wyodrębniono zakresy szczegółowe (podkryteria), oznaczone liczbą dwucyfrową, w której pierwsza oznacza numer kryterium głównego, a druga – kolejny zakres szczegółowy (1.1, 1.2, 1.3., itp.).

Oficjalny zapis treści kryteriów głównych i szczegółowych jest zawarty w przywoływanej we wcześniejszych rozdziałach publikacji „Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę”. Poniżej prezentujemy interpretację poszczególnych kryteriów, zaadaptowaną do realiów administracji samorządowej. Opisowi każdego spośród wymienionych kryteriów głównych towarzyszy komentarz objaśniający. Z kolei każde z podkryteriów zawiera listę przykładów w formie pytań, oznaczonych literami alfabetu. Przykłady te zawsze należy interpretować przez odniesienie do treści odpowiednich kryteriów szczegółowych, a te z kolei – w kontekście odpowiadających im kryteriów głównych.

Obszar Potencjału (kryteria 1-5), czyli wszystkiego, czym dysponuje administracja samorządowa:

1. **Przywódstwo**, czyli działania kierownictwa dla urzeczywistnienia wizji i misji jednostki
2. **Strategia i planowanie**
3. **Pracownicy** administracji samorządowej
4. **Partnerstwo i zasoby** – zasoby materialne (majątek nieruchomy i ruchomy, infrastruktura, finanse), zasoby informacyjne i technologiczne oraz relacje partnerskie jednostki samorządu z innymi organizacjami
5. **Procesy** realizowane przez urząd

Kryterium 1: Przywództwo

Kryterium Przywództwo obejmuje pełen zakres działań organów stanowiących i wykonawczych jednostki samorządowej na rzecz osiągnięcia dalekosiężnych i długoterminowych celów, będących urzeczywistnieniem wizji jednostki samorządowej (czyli jej stanu docelowego) oraz misji jednostki samorządu (czyli ustanowionego przez nią zespołu określonych wartości, które zostaną wniesione do życia wspólnoty). Dążenie do celu, jakim jest urzeczywistnienie wizji jednostki samorządowej oraz wypełnienie jej posłannictwa wobec społeczności samorządowej odbywa się poprzez następujące działania kierownictwa: pełne wykorzystanie i stałe doskonalenie systemu zarządzania, kształtowanie zaangażowania i postaw etycznych pracowników urzędu oraz pozyskiwanie wsparcia organizacji działających w jego otoczeniu.

Każdy z przykładów kryterium 1 dotyczy **działania kierownictwa**, a nie tego, czy w jednostce administracyjnej stwierdza się określony fakt lub czy dane rozwiązanie funkcjonuje.

W szczególności kryterium 1 „pyta nas” o działania kierownictwa na rzecz:

- określenia misji jednostki administracji samorządowej oraz wizji jej rozwoju, okresowej aktualizacji zapisów misji i wizji, upowszechnienia treści misji i wizji oraz „przetłumaczenia” na system wartości lub kodeks etyczny do praktykowania na co dzień przez pracowników,
- wykorzystywania i rozwoju systemu zarządzania, doskonalenia sprawności, efektywności i elastyczności zarządzania,
- motywowania pracowników do działań na rzecz urzeczywistniania celów administracji samorządowej i stosowania przyjętego systemu wartości etycznych,
- współpracy z partnerami zewnętrznymi dla rozwoju jednostki i osiągania celów strategicznych.

1.1. Misja, wizja i wartości jednostki samorządu terytorialnego

- a) Czy została określona misja i wizja jednostki samorządu? Czy kierownictwo jednostki samorządu uczestniczyło w formułowaniu wizji i misji lub adaptacji do warunków działania jednostki?
- b) Czy misja, wizja, pakiet wartości podlegały okresowym przeglądom lub aktualizacji w celu dostosowania do zachodzących zmian?
- c) Czy kierownictwo jednostki samorządu podejmowało działania na rzecz przekształcenia misji w cele operacyjne, krótko- i długoterminowe?
- d) Czy kierownictwo jednostki sformułowało zbiór zasad etycznych lub pakiet (kodeks) wartości do praktykowania na co dzień przez pracowników administracji, takich jak przejrzystość, etyka, służba społeczności regionalnej/lokalnej, itp.?





- e) Czy kierownictwo podejmowało działania na rzecz upowszechnienia i właściwego rozumienia treści misji, wizji i wartości przez pracowników urzędu i radnych? Czy określono przykłady naruszenia zasad etycznych?
- f) Czy urząd jednostki samorządu terytorialnego określił zasady (standardy) traktowania mieszkańców lub „klientów” przez funkcjonariuszy publicznych i usługodawców jednostki? Czy określono sankcje za naruszenie tych standardów lub wymogów etyki?
- g) Czy sformułowano normy dobrego przywództwa i budowania zaufania pomiędzy kierownictwem urzędu jednostki samorządu terytorialnego a pracownikami i członkami wspólnoty?
- h) Czy podejmowano problem „konfliktu interesów” wewnątrz i na zewnątrz jednostki?
- i) Czy podjęto konkretne działania na rzecz zapobieżenia nadużywaniu władzy przez kadre kierowniczą urzędu lub jednostek organizacyjnych (np. nadużywanie kompetencji, wykorzystywanie w celach prywatnych publicznych zasobów, sieci współpracy lub służbowych powiązań)?
- j) Czy określono obszary potencjalnego wystąpienia takiego konfliktu (np. w zakresie podejmowania przez pracowników administracji dodatkowej pracy poza służbą publiczną)? Czy sformułowano odpowiednie wytyczne dla pracowników, mające na celu zapobieganie jego wystąpieniu?
- k) Czy przestrzega się ustawowych obowiązków w zakresie zapobiegania konfliktowi interesów (np. zasady ujawniania oświadczeń majątkowych przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego)?

1.2. Wdrażanie i doskonalenie rozwiązań zarządczych, ich skuteczności i elastyczności

- a) Czy kierownictwo urzędu jednostki samorządu terytorialnego zdefiniowało jego strukturę organizacyjną (poziomy, funkcje, zakresy odpowiedzialności) oraz realizowane w nim procesy?
- b) Czy istnieje jasny podział kompetencji pomiędzy organa stanowiące a wykonawcze jednostki samorządu terytorialnego? Czy podział ten jest odpowiednio udokumentowany? Czy istnieją procedury jego aktualizacji?
- c) Czy opracowano system mierzalnych celów (krótko- i długoterminowych) dla poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu i jego pracowników?
- d) Czy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego działają systemy informacji zarządczej (audyty wewnętrzne, systemy zarządzania informatycznego, wewnętrznego informowania, obiegu dokumentów, itp.)?
- e) Czy w urzędzie jednostki stosuje się zasady polityki jakości (np. PRI, TQM, CAF, ISO 9001:2000)?

- f) Czy kierownictwo urzędu podejmuje działania na rzecz doskonalenia systemu zarządzania? Czy angażuje pracowników, członków wspólnoty samorządowej i inne zainteresowane strony do inicjatyw na rzecz zmian?
- g) Czy organ wykonawczy samorządu podjął działania, umożliwiające pomyślne przeprowadzenie zmian w obrębie celów strategicznych lub struktury zarządzania jednostką?



1.3. Motywowanie pracowników jednostki administracji samorządowej przez kierownictwo urzędu do osiągnięcia celów strategicznych i operacyjnych

- a) Czy kierownictwo urzędu jednostki samorządu terytorialnego daje przykład praktykowania wartości urzędu jako kultury otwartej, innowacyjnej i etycznej?
- b) Czy kierownictwo urzędu daje informację zwrotną pracownikom administracji i reaguje na ich opinie? Czy wspiera funkcjonowanie systemu informacji zwrotnej w urzędzie?
- c) Czy kierownictwo urzędu informuje pracowników administracji samorządowej o ważnych sprawach?
- d) Czy kierownictwo urzędu stosuje metodę delegowania zadań i uprawnień dla rozwoju kompetencji i odpowiedzialności pracowników administracji samorządowej? Czy jest prowadzony rejestr uprawnień?
- e) Czy kierownictwo urzędu uznaje i wynagradza wysiłki indywidualne i zespołowe pracowników administracji samorządowej?
- f) Czy uwzględnia indywidualne potrzeby i sytuacje pracowników?

1.4. Zarządzanie relacjami ze szczeblem politycznym na rzecz współodpowiedzialności i zwiększenia efektywności zarządzania jednostką

- a) Czy kierownictwo urzędu jednostki samorządu terytorialnego dokonało rozpoznania obszarów polityki publicznej, mających wpływ na działalność jednostki (np. w postaci listy takich obszarów)?
- b) Czy kierownictwo urzędu współpracuje i buduje relacje z władzami politycznymi szczebla wykonawczego i legislacyjnego w obszarze polityki publicznej?
- c) Czy kierownictwo urzędu tworzy związki partnerskie i sieci współpracy (np. w formie umów o współpracy) z zainteresowanymi stronami: innymi organizacjami samorządowymi, pozarządowymi, organami władzy publicznej, przedstawicielami sektora przedsiębiorczości, grup interesów, innymi partnerami publicznymi)?
- d) Czy kierownictwo urzędu jednostki włącza strony zainteresowane w proces ustalania celów? Czy bierze udział w pracach organów przedstawicielskich, organizacji zawodowych, grup interesów, itp.?

- e) Czy kierownictwo urzędu opracowało koncepcję *public relations* lub marketingu politycznego w zakresie usług na rzecz wspólnoty samorządowej/społeczeństwa (np. politykę promocji gminy, powiatu, regionu)? Czy przekazano ją do wiadomości lokalnej społeczności i innych zainteresowanych stron?
- f) Czy kierownictwo urzędu jednostki samorządu terytorialnego działa na rzecz upowszechnienia w środowisku wspólnoty wiedzy o funkcjonowaniu jednostki? Czy działa na rzecz zdobycia uznania społecznego dla jej działalności (np. polityka PR, współpraca z mediami, instytucjami edukacyjnymi, udział w lokalnych akcjach informacyjnych, itp.)?



Kryterium 2: Strategia i planowanie

Kryterium Strategia i planowanie dotyczy realizacji misji i wizji organów jednostki samorządowej, a więc celów dalekosiężnych w zakresie rozwoju, modernizacji i innowacji, mających wnieść określone wartości do funkcjonowania wspólnoty samorządowej. Plany strategii rozwoju regionalnego i lokalnego są tworzone przez samorządy, ale zawsze z uwzględnieniem celów polityki publicznej. Tak więc strategie samorządów lokalnych są powiązane z celami strategii regionalnych, a te z kolei – z celami strategii krajowych lub unijnych. Częstą praktyką są różne formy współpracy i porozumienia jednostek samorządowych tego samego szczebla – lokalnego bądź regionalnego. Urzędy administracji samorządowej muszą zatem ze sobą współpracować w wymianie informacji, niezbędnych do planowania strategicznego i operacyjnego oraz w zakresie dostosowania planów własnego rozwoju do uwarunkowań zewnętrznych. W dostarczaniu danych do planowania uczestniczą m.in. związki międzygminne, jednostki pomocnicze gminy, samorządowe jednostki organizacyjne, a także wszelkie organizacje publiczne, działające w otoczeniu jednostki. Administracja samorządowa przekłada następnie swoją strategię się na konkretne plany, mierzalne cele ogólne i cele szczegółowe zarówno dla komórek organizacyjnych urzędu jednostki, jak i dla poszczególnych pracowników.

W szczególności kryterium 2 „pyta nas” o:

- pozyskiwanie przez urząd danych do planowania strategicznego i operacyjnego,
- jakość planowania strategicznego, aktualizację planów, uwzględnianie w nich potrzeb społeczności, zakres uczestnictwa społecznego w opracowywaniu planów monitorowania,
- powiązanie realizacji planów ze strategią, procesami i działaniami innych organizacji oraz przekładanie planów na konkretne zadania zespołów lub pracowników,
- nowatorstwo, innowacyjność i modernizację wprowadzanych rozwiązań.

2.1. Uzyskiwanie przez urząd jednostki samorządu informacji o potrzebach zainteresowanych stron

- a) Czy urząd jednostki samorządu terytorialnego ma rozpoznanie wszystkich stron, które są zainteresowane jej działalnością (np. czy stworzono listę zainteresowanych stron: partnerów społecznych, podmiotów gospodarczych)?
- b) Czy urząd jednostki samorządu systematycznie gromadzi i analizuje informacje o potrzebach i oczekiwaniach społeczności lokalnej/regionalnej, partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron?
- c) Czy pozyskuje opinie partnerów jednostki: partnerów społecznych, podmiotów gospodarczych i pozostałych zainteresowanych?
- d) Czy w urzędzie jednostki samorządowej analizuje się wartość uzyskiwanych informacji, z uwzględnieniem jej źródeł, ścisłości i jakości?
- e) Czy analizuje się systematycznie mocne i słabe strony jednostki samorządowej jako organizacji (np. metodą analizy SWOT)?
- f) Czy organa jednostki samorządu współpracują ze środowiskiem naukowym lub ośrodkami badawczo-rozwojowymi w zakresie pozyskiwania informacji o obecnych i przyszłych potrzebach lokalnych/regionalnych?
- g) Czy urząd wykorzystuje metody prognozowania (np. foresight lokalny/regionalny)?

2.2. Planowanie i tworzenie strategii jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego z uwzględnieniem potrzeb zainteresowanych stron

- a) Czy organ wykonawczy samorządu monitoruje, mierzy i/lub ocenia swe działania?
- b) Czy analizuje zagrożenia i szanse (np. według metody SWOT/TOWS) oraz czynniki powodzenia?
- c) Czy organ wykonawczy dokonuje oceny efektów bezpośrednich i następstw długofalowych?
- d) Czy stosuje się odpowiednie procedury planowania? Czy doskonalili się metody planowania i tworzenia strategii?
- e) Czy stosuje się wieloletnie planowanie finansowe i/lub inwestycyjne? Czy sporządza się i aktualizuje plany finansowo-rzeczowe, plany zagospodarowania przestrzennego? Czy stosuje się procedury aktualizacji planów?
- f) Czy sporządza się plany świadczenia usług publicznych?
- g) Czy wykorzystuje się planowanie lub programowanie sektorowe – w zakresie obowiązkowym lub dobrowolnym? Czy plany sektorowe jednostki samorządu są dostosowane do planów strategicznych i/lub operacyjnych?





- h) Czy urząd dostarcza zainteresowanym stronom (np. innym jednostkom samorządowym lub związkom jednostek samorządu, jednostkom pomocniczym, instytucjom administracji rządowej, organizacjom pozarządowym) danych do planowania i/lub tworzenia strategii?
- i) Czy zostały określone zasady i formy uczestniczenia partnerów społecznych, podmiotów gospodarczych i innych zainteresowanych stron w opracowywaniu strategii?
- j) Czy opracowano plan uczestnictwa publicznego w zarządzaniu strategicznym? Czy plany strategiczne lub operacyjne są opiniowane w drodze uczestnictwa publicznego?
- k) Czy plany strategiczne lub operacyjne są zatwierdzane przez organ stanowiący jednostki?

2.3. Realizowanie przez urząd jednostki administracji samorządowej strategii i planów

- a) Czy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uwzględnia w swej działalności realizację strategii i planów (np. przez ustalanie priorytetów, wyznaczanie terminów, ustalanie procesów i właściwej struktury organizacyjnej)?
- b) Czy włącza zainteresowane strony w proces realizacji strategii i planowania oraz ustalania priorytetów?
- c) Czy funkcjonuje system uczestnictwa publicznego w zarządzaniu strategicznym? Czy stosuje się formy partycypacji społecznej?
- d) Czy mieszkańcy są informowani o realizacji strategii? Czy przestrzegane są zasady lub procedury informowania wspólnoty?
- e) Czy urząd przekłada cele strategiczne i operacyjne na plany i zadania dla poszczególnych komórek organizacyjnych oraz na indywidualne plany i zadania pracowników?
- f) Czy stosuje się określone zasady i procedury oceny wykonania planów lub monitorowania kosztów – np. procedury rozliczania kosztów pośrednich lub wydatków ujętych w budżecie zadaniowym?
- g) Czy stosuje się zasady systemu zarządzania projektem, takie jak definiowanie projektów, wyznaczanie kierowników projektów i tworzenie zespołów projektowych?

2.4. Działania modernizacyjne i innowacyjne

- a) Czy urząd jednostki samorządu terytorialnego sprzyja budowaniu kultury otwartej na innowacje – przez szkolenia, porównanie z wzorcowymi punktami odniesienia (*benchmarking*) i wspieranie myślenia strategicznego?

- b) Czy monitoruje się czynniki stymulujące korzystne zmiany w jednostce samorządu, modernizację i innowacje?
- c) Czy urząd podejmuje lub planuje działania modernizacyjne i innowacyjne (np. świadczenie usług drogą elektroniczną)?
- d) Czy w urzędzie samorządu terytorialnego stosuje się zasady zarządzania jakością (np. TQM, PRI, CAF)?
- e) Czy stosuje się elementy systemu zarządzania zmianą, obejmującego np. monitorowanie postępu w obszarze innowacji?
- f) Czy organ wykonawczy samorządu podejmuje działania w celu zapewnienia odpowiednich zasobów, potrzebnych dla wdrożenia zaplanowanych innowacji lub modernizacji?
- g) Czy stosuje się nowoczesne narzędzia i techniki opracowywania strategii, planowania, monitorowania planów? Czy wykorzystuje się w tym celu techniki komputerowe lub inne narzędzia informatyczne? Czy stosuje się nowoczesne technologie, techniki lub narzędzia wizualizacji lub prezentacji planów i map (np. technologia GIS)?
- h) Czy dokonuje się przeglądu stosowanych wskaźników, metod planowania lub monitorowania pod kątem doskonalenia i unowocześniania?
- i) Czy urząd jednostki samorządu uczestniczy w tworzeniu i realizowaniu lokalnej/regionalnej strategii innowacji?



Kryterium 3: Pracownicy

Kryterium Pracownicy dotyczy całości obszaru zarządzania zasobami personalnymi urzędu jednostki samorządu terytorialnego i obejmuje wszystkich samorządowych pracowników, niezależnie od formy ich zatrudnienia, a więc pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania, powołania lub umowy o pracę, a także – w stosownym zakresie – pracowników społecznych. Strategia kadrowa i polityka personalna urzędu powinny umożliwiać realizowanie bieżących zadań na rzecz wspólnoty samorządowej, zgodnie z przyjętą misją i wizją, zapewnić odpowiednie zasoby kadrowe pod względem ilościowym (liczba odpowiednich pracowników), jakościowym (ich kompetencje, kwalifikacje i pozytywne nastawienie do obowiązków) oraz funkcjonalnym (efektywność współpracy komórek organizacyjnych i stanowisk). Odrębnym wymiarem oceny kryterium Pracownicy jest obszar – pełnego, płynnego i dwustronnego – porozumiewania się pracowników administracyjnych ze wspólnotą samorządową, organem stanowiącym, zainteresowanymi stronami w otoczeniu jednostki, a także komunikowanie się pracowników w ramach struktury urzędu. Zarządzanie zasobami kadr odbywa się poprzez stosowanie odpowiednich, przejrzystych procesów i procedur (rekrutacji, oceniania, motywowania i awansowania pracowników administracyjnych, szkolenia i doskonalenia ich kompetencji), zapewnienie

odpowiedniego klimatu środowiska urzędu, zapewnienie komplementarności kompetencji i możliwości ich rozwijania, zapewnienie odpowiednich warunków pracy, doskonalenie funkcjonowania jednostki i eliminację niepożądanych zjawisk. To ostatnie dotyczy nie tylko aspektu organizacji pracy (takich jak dbałość, by zadania komórek organizacyjnych były odpowiednio rozdzielone, a kompetencje pracowników się nie nakładały), ale też obszaru etyki. Administracja samorządowa funkcjonuje bowiem w obszarze partnerstwa, współpracy, a niekiedy przenikania się interesów sektora publicznego i prywatnego, zatem jej pracownicy muszą być specjalnie wyczuleni na tzw. konflikt interesów i odpowiednio przeszkoleni w tym zakresie.



W szczególności, treść kolejnych podkryteriów dotyczy:

- racjonalnego i efektywnego wykorzystania kadry pracowników administracji,
- wykorzystania i rozwijania kompetencji oraz kwalifikacji pracowników,
- kształtowania pozytywnego nastawienia do obowiązków i współodpowiedzialności za funkcjonowanie jednostki samorządu terytorialnego.

3.1. Planowe zarządzanie zasobami ludzkimi

- a) Czy urząd jednostki samorządu terytorialnego analizuje zapotrzebowanie na zasoby ludzkie?
- b) Czy opracowuje i ogłasza politykę zarządzania zasobami ludzkimi?
- c) Czy stosuje odpowiednie procesy i procedury w zakresie naboru i selekcji (analizowanie potrzeb kadrowych, plany zatrudnienia, tok rekrutacji) oraz rozwoju pracowników i polityki szkoleniowej?
- d) Czy urząd monitoruje zapotrzebowanie w zakresie zasobów ludzkich pod kątem rozwoju usług internetowych dla społeczności lokalnej/regionalnej?
- e) Czy stosuje obiektywne kryteria naboru, awansowania, wynagradzania i mianowania pracowników administracji samorządowej?
- f) Czy urząd jednostki zapewnia odpowiednie środowisko pracy, w tym odpowiednie warunki BHP?
- g) Czy system naboru i rozwoju kariery pracowników urzędu zapewnia równość szans (niezależnie od płci, orientacji seksualnej, niepełnosprawności, wieku, rasy, religii)?
- h) Czy zapewniono równowagę między pracą a życiem osobistym pracowników urzędu jednostki?
- i) Czy uwzględniono potrzeby osób niepełnosprawnych i osób w trudnej sytuacji?
- j) Czy urząd stosuje system okresowych ocen pracowniczych? Czy oceny okresowe są prowadzone według odpowiedniej procedury, z zastosowaniem jasnych, obiektywnych i upowszechnionych kryteriów oraz standardów?



3.2. Określanie i wykorzystywanie kompetencji pracowników administracji samorządowej

- a) Czy urząd jednostki samorządu terytorialnego stosuje określanie kompetencji pracowników administracji samorządowej? Czy istnieją opisy stanowisk z pełnym określeniem kwalifikacji i kompetencji pracowników? Czy określono procedury lub zasady aktualizacji opisów stanowisk? Czy określono stanowiska rozliczane za wykonanie zadań oraz stanowiska rozliczane za wyniki?
- b) Czy opracowuje się i ogłasza plany szkoleń pracowników? Czy analizuje się i upowszechnia wśród pracowników dane dotyczące potrzeb szkoleniowych, ofert i szkoleń zrealizowanych? Czy stosuje się rozwiązania, mające na celu maksymalne wykorzystanie danego programu szkoleniowego, np. poprzez szkolenia kaskadowe? Czy analizuje się skuteczność szkoleń?
- c) Czy opracowuje się indywidualne plany rozwoju dla wszystkich pracowników urzędu?
- d) Czy wspiera się i udziela pomocy nowym pracownikom? Czy jest stosowana procedura wdrażania osób nowo zatrudnionych?
- e) Czy promuje się indywidualne zaangażowanie pracowników administracji samorządowej?
- f) Czy urząd jednostki stosuje lub promuje nowoczesne metody szkolenia pracowników (np. metody multimedialne, coaching, *e-learning*)?
- g) Czy podejmuje się odpowiednie działania w obszarach narażonych na konflikt interesów wewnątrz urzędu?
- h) Czy analizuje się efektywność szkoleń i programów rozwoju (udział kosztów/zysków)?
- i) Czy przeciwdziała się i zapobiega nakładaniu się kompetencji?

3.3. Podmiotowe traktowanie pracowników przez ich angażowanie i dialog

- a) Czy urząd upowszechnia wzorce kultury otwartej, niehierarchicznej i zespołowej?
- b) Czy kierownictwo urzędu jednostki samorządu terytorialnego rozpoznaje pomysły i sugestie pracowników (np. przez system zgłaszania propozycji, grupy robocze, „burze mózgów”)?
- c) Czy kierownictwo włącza pracowników w tworzenie planów, strategii i celów, w kształtowanie procesów oraz działania doskonalące?
- d) Czy kierownictwo urzędu dąży do wspólnego uzgadniania z pracownikami celów jednostki i oceny stopnia ich realizacji?

- e) Czy w urzędzie regularnie przeprowadza się ankiety pracownicze i publikuje ich wyniki?
- f) Czy tworzy się warunki do swobodnego wyrażania opinii przez pracowników urzędu w kontaktach z kadrą kierowniczą i przedstawicielami organów jednostki?
- g) Czy kierownictwo urzędu jednostki samorządu terytorialnego konsultuje problemy z przedstawicielami pracowników administracji (np. związkami zawodowymi)?



Kryterium 4: Partnerstwo i zasoby jednostki administracji samorządowej

Kryterium Partnerstwo i zasoby obejmuje wszystko to, czym dysponują organy administracji samorządowej dla realizacji usług na rzecz mieszkańców i wypełniania swej misji w środowisku społeczności samorządowej, a więc: zasoby materialne, środki finansowe, infrastruktura z budynkami i innymi nieruchomościami, wyposażeniem i całym majątkiem ruchomym, technologia, zgromadzona informacja i wiedza. Istotnym obszarem funkcjonowania administracji samorządowej jest zarządzanie finansami jednostki, umożliwiające realizację celów strategicznych i operacyjnych z zapewnieniem odpowiedniego standardu i efektywności kosztowej usług komunalnych i świadczeń dla mieszkańców.

Jednak oprócz tego, organa wykonawcze jednostki muszą umieć wykorzystywać współpracę z organizacjami publicznymi, a także z organizacjami sektora prywatnego. Umiejętność nawiązywania stosunków partnerskich w obszarze społeczności samorządowej jest podstawowym czynnikiem sukcesu, dlatego partnerstwo z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, organizacjami sektora przedsiębiorczości oraz przedstawicielami środowisk i inicjatyw obywatelskich można traktować jako „zasoby” szczególnie wartościowe. Administracja samorządowa jest powołana dla rozwiązywania problemów społeczności lokalnych i regionalnych oraz podejmowania kluczowych decyzji dotyczących mieszkańców, toteż funkcjonowanie jednostki samorządu terytorialnego jest nieodłącznie związane z udziałem wspólnoty w zarządzaniu sprawami publicznymi. Rola samorządu w tworzeniu i funkcjonowaniu mechanizmów tzw. partycypacji społecznej (ujęta w dwóch pierwszych kryteriach szczegółowych) dotyczy:

- współpracy z organizacjami pozarządowymi i wspierania ich inicjatyw w ważnych obszarach, określonych przez organ stanowiący lub wykonawczy jednostki (edukacja, kultura, nauka, sport, mieszkalnictwo, itp.) oraz z organizacjami sektora komercyjnego (usługi publiczne); także z uwzględnieniem płaszczyzn współpracy trójstronnej,
- współpracy z mieszkańcami, wspierania inicjatyw społecznych (grup obywatelskich) i komunikacji społecznej, czyli porozumiewania się władz samorządowych ze wspólnotą poprzez pozyskiwanie opinii mieszkańców, konsultacje społeczne oraz

mechanizmy wykorzystywania opinii mieszkańców w działaniach organów wykonawczych.



Pozostałe kryteria szczegółowe dotyczą:

- zarządzania środkami finansowymi,
- zarządzania zasobami informacji i wiedzy,
- zarządzania technologiami,
- zarządzania kapitałem rzeczowym (majątkiem fizycznym).

4.1. Relacje urzędu jednostki samorządu terytorialnego z kluczowymi partnerami

- a) Czy organa jednostki samorządu określiły partnerów strategicznych?
- b) Czy zawarto odpowiednie umowy partnerskie?
- c) Czy określono indywidualne zadania pracowników urzędu w zakresie relacji z organizacjami partnerskimi?
- d) Czy dokonuje się regularnej oceny relacji partnerskich?
- e) Czy urząd jednostki samorządu terytorialnego podejmuje działania na rzecz wspólnych projektów z innymi organizacjami sektora publicznego?
- f) Czy tworzy się warunki do wymiany personelu z instytucjami partnerskimi?
- g) Czy organ wykonawczy samorządu działa na rzecz odpowiedzialności społecznej sektora prywatnego?
- h) Czy urząd współpracuje z organizacjami pozarządowymi lub udziela im wsparcia?
- i) Czy wspiera formy dialogu obywatelskiego z przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi (jak np. forum trzech sektorów)?
- j) Czy organa jednostki współpracują z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (np. w zakresie usług, inwestycji, promocji gminy/powiatu/województwa lub pozyskiwania zasobów)?

4.2. Relacje i współpraca z mieszkańcami/klientami urzędu

- a) Czy urząd jednostki samorządu terytorialnego zachęca wspólnotę samorządową/klientów urzędu do włączania się w sprawy społeczne?
- b) Czy organa samorządu są otwarte na pomysły, sugestie i skargi członków wspólnoty /klientów; czy wspierają mechanizmy ich przyjmowania (ankiety, skrzynki na skargi, obsługa wniosków, badania opinii)?
- c) Czy urząd wykorzystuje konsultacje społeczne, opinie grup konsultacyjnych lub liderów lokalnych?

- d) Czy urząd stosuje pro-aktywną politykę informacyjną (np. dotyczącą uprawnień organów władzy publicznej)?
- e) Czy organ wykonawczy jednostki działa na rzecz zapewnienia przejrzystości urzędu i jawności podejmowanych decyzji (np. przez ogłaszanie sprawozdań rocznych, konferencje prasowe, Internet)?
- f) Czy urząd zachęca mieszkańców/ klientów urzędu do artykułowania potrzeb; czy wspiera powstawanie grup obywatelskich?
- g) Czy urząd wspiera inicjatywy mieszkańców, np. poprzez dofinansowanie lub pomoc organizacyjną?



4.3. Zarządzanie finansami

- a) Czy urząd jednostki samorządu terytorialnego dostosowuje gospodarkę finansową do swych celów?
- b) Czy zapewniono przejrzystość finansów i budżetu jednostki samorządowej?
- c) Czy zapewniono efektywne zarządzanie jej zasobami finansowymi?
- d) Czy w urzędzie jednostki stosuje się roczne planowanie finansowe? Czy dokonuje się oceny wykonania planów finansowych?
- e) Czy stosuje się wieloletnie planowanie inwestycyjne?
- f) Czy opracowuje się budżety zadaniowe dla jednostki samorządu terytorialnego? Czy stosuje się stałe monitorowanie kosztów i jakości usług lub produktów oferowanych przez urząd/komórki organizacyjne jednostki?
- g) Czy w urzędzie jednostki stosuje się delegowanie i decentralizację uprawnień finansowych oraz ich równoważenie z potrzebami centralnego controllingu?
- h) Czy stosuje się instrumenty centralnego controllingu, dostosowane do zadań jednostki samorządu?
- i) Czy urząd podejmuje decyzje finansowe w oparciu o analizę kosztów i korzyści?
- j) Czy stosuje się lub wprowadza nowoczesne formy kontroli finansów (np. wewnętrzny audyt finansowy)?
- k) Czy dokonuje się perspektywicznej oceny sytuacji finansowej z uwzględnieniem prognozowanych dochodów, wydatków i środków inwestycyjnych?
- l) Czy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego stosuje się system wewnętrznego przypisania kosztów poszczególnym komórkom organizacyjnym (system *cost centers*)?
- m) Czy w dokumentach budżetowych uwzględnia się dane o wynikach niefinansowych?

- n) Czy urząd działa na rzecz pozyskiwania i łączenia środków finansowych publicznych i prywatnych dla realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej?



4.4. Gospodarowanie wiedzą

- a) Czy w urzędzie jednostki samorządowej funkcjonują systemy zarządzania wiedzą oraz przechowywania i wartościowania informacji?
- b) Czy wykorzystuje się systemy pozyskiwania informacji dostępnych w źródłach zewnętrznych?
- c) Czy monitoruje się zasoby wiedzy i informacji, by upewnić się, że są one potrzebne, prawdziwe, wiarygodne i bezpieczne? Czy dostosowuje się je do planów i potrzeb zainteresowanych stron?
- d) Czy rozwija się wewnętrzne kanały informacji w całym urzędzie jednostki samorządu terytorialnego, by wszyscy jej pracownicy mieli dostęp do informacji w potrzebnym zakresie?
- e) Czy wymienia się informacje z zainteresowanymi stronami? Czy informacja jest prezentowana odbiorcom w sposób czytelny i łatwy w użyciu?
- h) Czy kierownictwo jednostki dba, by informacje będące w posiadaniu odchodzących pracowników urzędu jednostki pozostały w jej dyspozycji?
- i) Czy ustanowiono zasady wymiany informacji z jednostkami organizacyjnymi samorządu, a także pomiędzy organem stanowiącym a wykonawczym? Czy ich skuteczność jest monitorowana?
- j) Czy analizuje się mechanizmy i zasoby informacji pod kątem zaspokajania przyszłych potrzeb, występowania potencjalnych problemów i sposobów ich eliminowania?

4.5. Gospodarowanie technologią

- a) Czy urząd stosuje zintegrowaną politykę technologiczną?
- b) Czy stosuje odpowiednie technologie do:
- zarządzania zadaniami,
 - zarządzania wiedzą,
 - uczenia się i działań doskonalących,
 - interakcji z zainteresowanymi stronami i partnerami,
 - rozwoju i utrzymywania sieci współpracy wewnętrznej i zewnętrznej?

4.6. Zarządzanie majątkiem

- a) Czy wykorzystuje się istniejącą lokalizację budynków stosownie do potrzeb i oczekiwań użytkowników?
- b) Czy wykorzystanie powierzchni biurowej urzędu jest efektywne, ergonomiczne, bezpieczne, zgodne z wymogami i dostosowane do istniejących ograniczeń?
- c) Czy zapewniono efektywną i planową konserwację budynków, biur i urządzeń?
- d) Czy zapewniono ekonomiczne wykorzystanie środków transportu i energii?
- e) Czy zapewniono odpowiednie wykorzystanie budynków w zgodzie z potrzebami członków wspólnoty samorządowej, pracowników jednostki i klientów urzędu?
- f) Czy w jednostce samorządowej opracowano odpowiednią politykę gospodarowania majątkiem rzeczowym?
- g) Czy stosuje się politykę wykorzystania surowców wtórnych, gospodarowania odpadami i bezpiecznego pozbywania się urządzeń zużytych?
- h) Czy wykorzystuje się zarządzanie pośrednie zasobami jednostki, poprzez podwykonawstwo lub realizację usług w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego?
- i) Czy organ wykonawczy zarządza zasobami naturalnymi jednostki samorządu, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju?

Kryterium 5: Procesy

Podstawowym celem działalności organów jednostki administracji samorządowej jest spełnienie potrzeb i oczekiwań wspólnoty. Procesy realizowane w tym zakresie są nazywane procesami podstawowymi; opisują one usługi i świadczenia, dostarczane przez urząd jednostki mieszkańcom. Ze względu na dużą liczbę procesów realizowanych w jednostce samorządu terytorialnego, celowe jest ich grupowanie. Wśród procesów podstawowych można wyróżnić grupę procesów związanych z realizacją zadań ustawowych lub własnych jednostki, zadań zleconych przez administrację rządową, procesy związane z obsługą administracyjną klientów urzędu (jak np. wydawanie dokumentów, zaświadczeń lub decyzji), procesy zarządzania nieruchomościami, procesy wymiaru i windykacji należności, itd.. Oprócz procesów podstawowych można wyróżnić dwie inne kategorie procesów, funkcjonujących w jednostce administracji samorządowej: procesy zarządcze (obejmujące np. grupy procesów zarządzania strategicznego i zarządzania jakością) oraz procesy pomocnicze, których celem jest zapewnienie wsparcia dla procesów głównych (należy do nich grupa procesów zarządzania kadrami, proces planowania budżetu); niekiedy te dwie kategorie są łączone w jedną.

Tak zwane podejście procesowe jest związane z zarządzaniem jakością w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego, którego kolejnymi etapami są: identyfikacja



procesów w niej realizowanych z określeniem ich „właścicieli”, określenie powiązań pomiędzy procesami (tzw. mapowanie), a w końcu – opracowanie wskaźników skuteczności procesów w celu ich ciągłego doskonalenia. Sposób realizacji i doskonalenia procesów regulują odpowiednie procedury.

Podejście procesowe ma ogromne znaczenie dla prawidłowości funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. Po pierwsze – wobec wielości i różnorodności jej zadań pozwala znaleźć najkrótszą i najbardziej ekonomiczną drogę sprostania potrzebom wspólnoty – zbiorowym bądź indywidualnym. Po wtóre – umożliwia organom jednostki efektywne – strategiczne i operacyjne – zarządzanie. Po trzecie – pokazuje pracownikom urzędu powiązania funkcjonalne i współzależności komórek organizacyjnych jednostki, a mieszkańcom – przejrzystość mechanizmów i możliwości współrzędzenia.

W kolejnych podkryteriach model CAF 2006 „pyta nas” o:

- stosowanie podejścia procesowego przez urząd jednostki samorządu terytorialnego,
- procesy podstawowe, których celem jest zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb mieszkańców (należy zwrócić uwagę, że obszar podkryterium 5.1 obejmuje wszystkie działania jednostki, związane z ustawowymi obowiązkami w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców),
- działania, jakie urząd podejmuje dla doskonalenia realizowanych przezeń procesów.

5.1. Zarządzanie procesami, realizowanymi przez urząd jednostki samorządu terytorialnego

- a) Czy procesy kluczowe, realizowane przez urząd są określane i dokumentowane?
- b) Czy przydziela się określone zadania osobom odpowiedzialnym za procesy?
- c) Czy pracownicy jednostki są włączani w projektowanie i kształtowanie procesów?
- d) Czy środki na realizację procesów są rozdzielane w jednostce stosownie do ich udziału w realizacji celów?
- e) Czy urząd rejestruje wymogi prawne dotyczące realizowanych procesów?
- f) Czy ustanowiono wskaźniki przebiegu procesów? Czy procesy są koordynowane i synchronizowane?
- g) Czy ocenia się wpływ procesów na świadczenie przez urząd usług drogą elektroniczną?
- h) Czy usprawnia się procesy na podstawie pomiarów ich efektywności?
- i) Czy analizuje się procesy kluczowe, ich ryzyko i czynniki powodzenia?



- j) Czy stosuje się zintegrowane świadczenie usług przez urząd (*one-stop principle*)?
- k) Czy dokonuje się przeglądu skuteczności zmian procesów oraz porównywania z procesami w innych urzędach (*benchmarking*)?
- l) Czy stosuje się sposoby zapewnienia prawidłowości procesów oraz ich doskonalenia lub dostosowania do zmian (audyty, ustanowienie mierników dla poszczególnych procesów, ocena wyników)? Czy stosuje się określone procedury w zakresie zarządzania procesami?



5.2. Dostarczanie produktów i usług dla mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego/klientów urzędu

- a) Czy włącza się członków wspólnoty samorządowej/klientów urzędu w projektowanie i doskonalenie usług i produktów lub kształtowanie rynku usług dla mieszkańców (zapytania, ankiety, zogniskowane wywiady grupowe, itp.)?
- b) Czy rozpoznaje się mechanizmy podnoszenia jakości świadczenia usług oraz możliwości doskonalenia zakresu lub sposobu ich świadczenia?
- c) Czy określono standardy usług w zakresie sposobu ich świadczenia lub dostępności dla mieszkańców? Czy włącza się zainteresowane strony w opracowywanie standardów jakości usług, produktów i informacji dla społeczności/klientów urzędu?
- d) Czy w urzędzie tworzy się proste, jasne przepisy, pisane językiem zrozumiałym?
- e) Czy włącza się społeczność samorządową w kształtowanie źródeł i kanałów informacji?
- f) Czy jest zapewniony dostęp członków wspólnoty/klientów urzędu do odpowiedniej i pełnej informacji?
- g) Czy podejmuje się działania na rzecz zwiększenia dostępu mieszkańców do urzędu (np. elastyczne godziny pracy, dokumenty w różnych formach i językach, w wersji elektronicznej, plakatowej, broszury, w zapisie Braille'a)?
- h) Czy propaguje się elektroniczną komunikację z mieszkańcami jednostki samorządu/klientami urzędu?
- i) Czy w urzędzie rozwija się sprawne systemy udzielania odpowiedzi i reagowania na skargi?

5.3. Wprowadzanie innowacji do procesów realizowanych przez urząd jednostki samorządu terytorialnego

- a) Czy organy jednostki administracji samorządowej aktywnie podchodzą do uczenia się z innowacji wprowadzanych przez inne organizacje w kraju i za granicą?

- b) Czy włącza się zainteresowane strony w usprawnianie procesów – np. programy pilotażowe wprowadzające nowe usługi internetowe?
- c) Czy urząd jednostki dostarcza zasobów niezbędnych do innowacyjnego usprawniania procesów (np. czy procesy, które tego wymagają, są realizowane lub monitorowane z pomocą odpowiednich metod analitycznych lub informatycznych)?
- d) Czy podejmuje się odpowiednie działania w celu identyfikowania, analizowania i usuwania przeszkód na drodze do innowacji?



Obszar "Wyników" (kryteria 6-9), czyli mierzalne rezultaty działalności administracji samorządowej

6. Wyniki w relacjach z obywatelami/klientami urzędu

7. Wyniki w relacjach z pracownikami

8. Wyniki społeczne działalności urzędu

9. Wyniki kluczowe działalności urzędu

Kryterium 6: Wyniki działalności w relacjach ze społecznością jednostki samorządu terytorialnego/klientami urzędu

Członkowie społeczności samorządowej są odbiorcami dostarczanych przez samorząd terytorialny usług administracyjnych, społecznych bądź usług w dziedzinie infrastruktury. Niektóre z nich mają charakter publiczny (komunalny) i są świadczone na rzecz całej społeczności i wszystkich jej mieszkańców, inne natomiast są dostarczane indywidualnie członkom wspólnoty, którzy wówczas występują w roli klienta urzędu jednostki samorządowej. Wszystkie usługi powinny spełniać wymogi określonych standardów jakości, dotyczące m.in. dostępności, zakresu, sposobu świadczenia i kosztów. Przedmiotem pomiaru powinien być także mierzalny postęp, jakiego dokonano w zakresie jakości usługi w określonym czasie, ponieważ umożliwia to urzędowi zdobycie wiedzy o tym, co już zostało usprawnione i co można jeszcze udoskonalić w konkretnej dziedzinie. Ponieważ urząd jednostki samorządu terytorialnego odpowiada za wyniki swojej działalności przed społecznością, ogromnie istotny jest bieżący pomiar satysfakcji odbiorców usług świadczonych indywidualnie lub zbiorowo. Jednak stosowanie „punktowych” pomiarów nie wystarcza do spełnienia, utrzymania i doskonalenia jakości usług. Istotnym warunkiem, zwłaszcza w dziedzinie indywidualnej obsługi, jest wytworzenie przez urząd odpowiedniego klimatu zbliżenia pracowników administracyjnych do „klientów” urzędu. Owo zbliżenie, widoczne w sposobie traktowania mieszkańców, przybywających do urzędu, by załatwić swoją sprawę, nie tylko rzutuje na ocenę stopnia satysfakcji z jakości usług, lecz także zachęca do współpracy w ich doskonaleniu.



Przykładem „wyniku” w rozumieniu kryterium 6 może być zatem bezpośredni pomiar ogólnego wizerunku organizacji lub jakości indywidualnej obsługi (uprzejmości, przychylności, sprawności, kompetencji, itp.) dokonany poprzez badania ankietowe, skierowane do ogółu społeczności, do wybranych środowisk („grupy fokusowe”) lub do poszczególnych respondentów. Źródłem wyników mogą być także liczba zdarzeń lub faktów, odnotowanych przez urząd, takich jak wnioski lub opinie mieszkańców, które można traktować jako miarę relacji urzędu ze społecznością. Należy pamiętać, że dokonywanie przez urząd pomiaru rezultatów określonego działania mieści się w obszarze Potencjału (Kryteria 1-5), natomiast do obszaru Wyników (Kryteria 6-9) zaliczymy wynik pomiaru: wielkość wskaźnika lub wniosek z pomiaru. Zatem istnienie systemu mierzenia (np. monitorowanie kosztów) jest działaniem, ale nie jest wynikiem (jak np. stwierdzona poprawa efektywności kosztowej).

W odpowiednich obszarach szczegółowych kryterium Wyniki działalności w relacjach obywatelami/klientami urzędu model „pyta nas” o:

- **wyniki pomiarów** w zakresie jakości świadczeń indywidualnych,
- **wskaźniki** w zakresie usług publicznych i ogólnej opinii mieszkańców o jednostce administracji samorządowej.

6.1. Wyniki pomiarów satysfakcji mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego/klientów urzędu

- a) Pomiar wizerunku społecznego („przyjazność”, elastyczność, indywidualne traktowanie).
- b) Wyniki pomiaru zbliżenia do mieszkańców/klientów urzędu oraz ich współdziałania w urzeczywistnianiu misji samorządu.
- c) Pomiar dostępności urzędu (godziny urzędowania, czas oczekiwania, zintegrowane usługi „pod jednym dachem”).
- d) Pomiar jakości „produktów” (usług) urzędu jednostki (niezawodność, spełnianie standardów i norm jakości).

6.2. Wskaźniki nastawienia jednostki samorządu na potrzeby klientów i społeczności

- a) Liczba (wskaźniki) skarg i zażaleń.
- b) Poziom zaufania społecznego do urzędu.
- c) Czas rozpatrywania skarg i zażaleń.
- d) Czas potrzebny na dostarczenie usługi publicznej.
- e) Wskaźniki przeszkolenia w zakresie obsługi (profesjonalizm, traktowanie klienta).

- f) Wskaźniki różnorodności (np. zróżnicowanie potrzeb kobiet i mężczyzn).
- g) Stopień udziału obywateli w decyzjach, projektowaniu i realizacji usług.
- h) Zarejestrowane sugestie członków społeczności.
- i) Zarejestrowane innowacyjne sposoby obsługi mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego/klientów urzędu.
- j) Wskaźniki przestrzegania standardów obsługi (np. karty praw obywatela).
- k) Liczba (wskaźniki) spraw wymagających powtórnego załatwienia.
- l) Wskaźniki poprawy dostępności, dokładności i przejrzystości informacji.



Kryterium 7: Wyniki działalności w relacjach z pracownikami

Satysfakcja pracowników administracji samorządowej jest ogromnie ważna dla zapewnienia odpowiedniej jakości usług na rzecz wspólnoty. Na poziom zadowolenia pracowników rzutują różnorodne czynniki: wynagradzanie i docenianie, świadczenia socjalne, warunki pracy, klimat relacji pionowych i poziomych, możliwości rozwoju, przestrzeganie zasad etyki, itd. Zatem i wskaźniki pomiaru satysfakcji pracowników mogą być różnorodne. Można tu wyróżnić trzy kategorie źródeł wyników: oceny bezpośrednie (dokonywane np. przy pomocy ankiet), parametry zarządzania zasobami ludzkimi (np. miary nakładu pracy, wzrostu kwalifikacji, korzystania ze świadczeń pracowniczych) oraz wskaźniki pośrednie, o charakterze przesłanek pozwalających wnioskować o poziomie zadowolenia z pracy (jak np. wskaźniki rotacji kadr lub absencji, wskaźniki podwyższania kwalifikacji czy zaangażowania w określone inicjatywy).

Dwie pierwsze spośród wymienionych wyżej kategorii wyników wchodzi w zakres kryterium szczegółowego 7.1., natomiast trzecia stanowi obszar podkryterium 7.2.

7.1. Wyniki pomiarów satysfakcji i motywacji pracowników urzędu jednostki samorządu terytorialnego

- a) Pomiar zadowolenia z wizerunku jednostki i rezultatów jej działalności.
- b) Pomiar stopnia świadomości pracowników dotyczącej konfliktu interesów.
- c) Poziom zaangażowania pracownika i utożsamianie się z misją urzędu.
- d) Ocena zdolności organów jednostki do przewodzenia (wytyczanie celów, alokacja zasobów, komunikowanie).
- e) Ocena skuteczności wynagradzania wkładu pracy.
- f) Wyniki oceny podejścia do innowacji.
- g) Ocena klimatu urzędu (np. sposób podejścia do konfliktów, zażaleń, innych spraw pracowniczych).

- h) Ocena podejścia do spraw socjalnych (elastyczny czas pracy, równowaga pomiędzy pracą a życiem osobistym, ochrona zdrowia).
- i) Ocena równości i sprawiedliwego traktowania wewnątrz urzędu.
- j) Ocena wzrostu kwalifikacji pracowników i znajomości celów jednostki samorządu terytorialnego.
- k) Wyniki związane z gotowością pracowników administracji samorządowej do podjęcia zmian.



7.2. Wskaźniki satysfakcji i relacji pracowniczych

- a) Pośrednie wskaźniki zadowolenia (absencja nieusprawiedliwiona i chorobowa, rotacja kadr, skargi).
- b) Wskaźniki wydajności pracy (pomiar, wyniki oceny jakościowej).
- c) Poziom korzystania z nowoczesnych technologii (np. systemów IT).
- d) Wskaźniki wzrostu kwalifikacji (udział w szkoleniach i osiągnięte oceny, efektywność budżetów szkoleniowych).
- e) Dowody właściwej obsługi klientów urzędu i reagowania na ich potrzeby.
- f) Rotacja kadr wewnątrz organizacji (mobilność).
- g) Wskaźniki zaangażowania (udział w badaniach ankietowych, w wewnętrznych grupach dyskusyjnych, liczba wniosków racjonalizatorskich).
- h) Częstotliwość i skala nagradzania pracowników i zespołów.
- i) Liczba zgłoszonych spraw świadczących o konflikcie interesów .
- j) Powiązanie ocen okresowych z wynagrodzeniem pracowników lub wskaźnikami efektywności.

Kryterium 8: Społeczne wyniki działalności

Kryterium 8 modelu CAF 2006 „pyta” nas o wyniki postrzegania ogólnego wpływu urzędu na mechanizmy społeczne (w odróżnieniu od Kryterium 6, dotyczącego oceny jakości usług publicznych, czyli podstawowych i ustawowych zadań jednostki wobec wspólnoty).

W tym miejscu jesteśmy pytani o świadectwa postrzegania wpływu organizacji samorządowej na sferę ogólnospołeczną. Chodzi tu o konsekwencje jej działań – na ogół pośrednie i niezaplanowane – na określone obszary życia społecznego: rozwój gospodarczy (w tym zatrudnienie), kształtowanie postaw społecznych (np. traktowanie osób niepełnosprawnych), wpływ na środowisko naturalne, na mechanizmy demokracji czy ogólny wpływ na jakość życia (obszar podkryterium 8.1.). Oprócz wyników pozyskiwanych ze źródeł poza urzędem, jednostka samorządu terytorialnego może

ustanowić własne sposoby pomiaru oddziaływania na społeczeństwo (obszar podkryterium 8.2.).



8.1. Wyniki pomiarów postrzegania w zakresie wpływu na społeczność/ społeczeństwo

- a) Pomiar postrzegania wpływu organizacji władz lokalnych/regionalnych na życie mieszkańców.
- b) Wyniki oceny jednostki samorządu terytorialnego jako pracodawcy lub dobroczyńcy.
- c) Pomiar oddziaływania jednostki samorządowej na gospodarkę, wyniki dotyczące wsparcia organizacyjnego lub finansowego (np. pomoc publiczna dla przedsiębiorców).
- d) Wyniki realizacji programów (np. rozwoju regionalnego lub lokalnego, wsparcia instytucji otoczenia biznesu) i realizacji projektów.
- e) Wyniki pomiaru działań urzędu jednostki samorządu terytorialnego na rzecz ochrony środowiska.
- f) Wyniki pomiaru wpływu organów jednostki na procesy demokratyczne.
- g) Wyniki badania opinii społecznej na temat otwartości i przejrzystości urzędu.
- h) Pomiar przestrzegania norm etycznych przez urząd.
- i) Wyniki oceny tonu relacji w mediach.

8.2. Ustanowione przez jednostkę samorządu wskaźniki oddziaływania na społeczeństwo, dotyczące:

- a) Relacji z odpowiednimi władzami, grupami i przedstawicielami społeczeństwa.
- b) Skali odzewu w mediach.
- c) Pomocy udzielanej obywatelom znajdującym się w trudnej sytuacji.
- d) Wsparcia integracji i akceptacji mniejszości narodowych.
- e) Wsparcia międzynarodowych przedsięwzięć rozwojowych.
- f) Wsparcia inicjatyw obywatelskich mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego i pracowników urzędu.
- g) Wymiany wiedzy i informacji z innymi podmiotami.
- h) Programów ochrony zdrowotnej dla społeczności samorządowej/klientów i pracowników urzędu.

- i) Działania jednostki samorządu terytorialnego na rzecz zachowania i poszanowania zasobów (np. stopień przestrzegania norm ochrony środowiska, wykorzystanie surowców wtórnych, korzystanie z przyjaznych środowisku środków transportu).
- j) Efektywności udzielania preferencji finansowych lub działań promocyjno-organizacyjnych.
- k) Efektywności zarządzania projektami.



Kryterium 9: Kluczowe wyniki działalności jednostki samorządowej

Kryterium to obejmuje wyniki jednostki samorządowej w zakresie działań ustawowych, wchodzących w zakres kryteriów: 2 (Strategia i planowanie), 4 (Partnerstwo i zasoby) oraz 5 (Procesy). Dowody dotyczące tego obszaru wyników są łatwo dostępne w urzędzie, ponieważ rezultaty działalności ustawowej są podstawą informacji zarządczej (niezbędną w planowaniu strategicznym i operacyjnym) oraz podstawą odpowiedzialności urzędu zarówno wobec organu kontrolnego, jak i organów nadzoru ze strony administracji rządowej.

9.1. Wyniki zewnętrzne dotyczące osiągniętych rezultatów

- a) Wyniki pomiaru stopnia realizacji celów w zakresie produktów/usług.
- b) Wyniki oceny jakości świadczenia usług i mierzalna poprawa jakości usług.
- c) Wyniki oceny spełniania potrzeb i aspiracji wspólnoty samorządowej.
- d) Wydajność kosztowa (efekty uzyskane po możliwie najniższych kosztach).
- e) Efektywność kosztowa (odległe następstwa uzyskane po możliwie najniższych kosztach).
- f) Wyniki inspekcji i audytów.
- g) Konkursy, świadectwa i nagrody za jakość lub doskonalenie systemu zarządzania.
- h) Wyniki w zakresie korzystania z dobrych praktyk (*benchmarking/benchlearning*).

9.2. Wyniki wewnętrzne

Wyniki w zakresie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego i innowacyjności:

- a) Dowody uczestnictwa wszystkich zainteresowanych stron w działalności urzędu.
- b) Wyniki dotyczące tworzenia sojuszy partnerskich i wspólnych przedsięwzięć.
- c) Dowody zdolności zaspokajania i równoważenia przez urząd potrzeb mieszkańców i wszystkich zainteresowanych stron.

- d) Świadczenia sukcesów w doskonaleniu i unowocześnianiu strategii, struktur lub procesów.
- e) Świadczenia lepszego wykorzystywania technik informatycznych (zarządzanie wiedzą, komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna itp.).
- f) Wyniki inspekcji i audytów.
- g) Wyniki dotyczące realizacji procesów.
- h) Wyniki związane z realizacją regionalnych/lokalnych strategii innowacji.

Wyniki finansowe:

- i) Stopień realizacji budżetu i celów finansowych jednostki samorządowej.
- j) Miary (stopień) wykorzystywania przez jednostkę własnych zasobów finansowych i środków budżetowych.
- k) Miary zdolności zaspokajania i równoważenia interesów finansowych zainteresowanych stron.
- l) Miary skutecznego wykorzystania funduszy strukturalnych.
- m) Wyniki inspekcji i audytów.

ŚWIADECTWA, CZYLI DOWODY – CZYM SĄ I CZEMU SŁUŻĄ. GROMADZENIE ŚWIADECTW. SIŁA DOWODÓW: ŚWIADECTWA SŁABE I MOCNE.

Odpowiedzią na każde z pytań w obszarach podkryteriów powinny być określone świadectwa, dowodzące podejmowanych przez urząd działań, występowania określonych faktów lub uzyskiwanych przezeń wyników. Znaczenie pomyślnego przebiegu procesu kompletowania dowodów jest zasadnicze. Są one konieczne do prawidłowego przeprowadzenia samooceny, umożliwiają poprawne przydzielenie punktów poszczególnym kryteriom, pozwalają dokonać właściwego wyboru działań usprawniających.

Czym są owe dowody? Są to dane, które zaświadczają o istnieniu określonych faktów lub zjawisk, pozwalające w sposób wiarygodny dokonać oceny. Świadectwa mogą dotyczyć między innymi:

- zasad funkcjonowania urzędu jednostki samorządu terytorialnego,
- procedur i procesów w nim realizowanych,
- stosowanych metod i rozwiązań,
- zaistniałych zdarzeń,
- podejmowanych działań,
- planów, celów i zamierzeń,



- wyników i wniosków z badań lub innych pomiarów,
- praktykowanych zwyczajów, sposobów i stylu postępowania, budowania i utrzymywania relacji wewnętrznych i zewnętrznych.

Świadectwa mogą być sformalizowane, jak i nieformalne: mogą mieć charakter aktów normatywnych, dokumentów, zapisów lub wręcz notatek, ale też mogą mieć postać wiadomości, zaczerpniętej z Internetu lub Intranetu. Równie dobrze dowodem może być samo stwierdzenie faktu, nie poparte ani dokumentem, ani innym źródłem pisany. Zatem obserwacje i wywiady z posiadaczami wiarygodnych informacji: pracownikami, przedstawicielami społeczności samorządowej lub działających w jej środowisku organizacji są równie wartościową metodą zbierania świadectw, jak analiza dokumentów.

Siła dowodów

O mocy świadectwa decydują następujące cechy:

- **adekwatność:** świadectwo adekwatne to takie, które bezpośrednio zaświadcza o występowaniu dokumentowanych faktów w urzędzie jednostki samorządowej,
- **wiarygodność:** świadectwo wiarygodne pochodzi z pewnego lub udokumentowanego źródła, a jego wartość nie budzi wątpliwości,
- **aktualność:** świadectwo aktualne to takie, które zostało zdobyte w niedawnym czasie i pozwala sądzić, że dokumentowane fakty, okoliczności lub ich skutki nadal mają miejsce.

Oceniając siłę świadectw należy pamiętać, że formalno-prawna autoryzacja dowodu nie przesądza o jego sile i niejednokrotnie dowód oparty na obserwacji ma większą moc niż akt prawny.

Przykład: Grupa samooceny w urzędzie gminy ma ocenić świadectwa na podkryterium 4.2. Relacje i współpraca z mieszkańcami/klientami urzędu jednostki samorządu terytorialnego, tj.:

- a) Czy organ wykonawczy zachęca wspólnotę samorządową/klientów urzędu do włączania się w sprawy społeczne?
- b) Czy organa są otwarte na pomysły, sugestie i skargi członków wspólnoty/klientów?
- c) Czy urząd wykorzystuje konsultacje społeczne, opinie grup konsultacyjnych lub liderów lokalnych?
- d) Czy stosuje pro-aktywną politykę informacyjną?
- e) Czy działa na rzecz zapewnienia przejrzystości urzędu i jawności podejmowanych decyzji?



f) Czy zachęca mieszkańców do artykułowania potrzeb i tworzenia grup obywatelskich?

g) Czy urząd wspiera inicjatywy mieszkańców?

Zgromadzono dwa dowody, dotyczące tego podkryterium:

Dowód 1. Artykuł 11b. Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., który mówi: *„Działalność organów gminy jest jawna. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy”*

Dowód 2. Stwierdzenie zespołu samooceny: *„Na spotkaniach z pracownikami urzędu gminy, poprzedzających kolejne sesje rady gminy, burmistrz przypomina pracownikom urzędu o zachęcaniu wspólnoty samorządowej do uczestnictwa w sesjach”.*

Odpowiedzmy na pytanie, który z powyższych dowodów jest mocniejszy. Pierwszy jest aktem prawnym, który co prawda zobowiązuje urzędy gmin do jawności i angażowania społeczności samorządowej, ale z faktu istnienia tego przepisu nie wynika bezpośrednio, że jego treść jest w pełnym zakresie stosowana w praktyce funkcjonowania danego urzędu – dowód ten jest zatem dowodem słabym. Drugi dowód ma „zaledwie” charakter odnotowanej obserwacji, ale – ponieważ bezpośrednio stwierdza fakt występujący w danym urzędzie gminy – jest dowodem mocnym.

Główne źródła dowodów

Świadczenia, które będą podstawą samooceny, są dostępne nie tylko wewnątrz jednostki organizacyjnej samorządu, ale także poza nią – w obszarze informacji ogólnodostępnej lub w zasobach instytucji współpracujących. Jednak niektóre źródła informacji są bardziej zasobne niż inne. Dlatego podajemy tu listę przykładowych zasobów i źródeł informacji, o których warto pamiętać przede wszystkim.

Oto one:

Dokumentacja zarządcza:

- akty wewnętrzne i regulaminy: rejestr uchwał, rejestr decyzji, rejestr postanowień,
- zasoby informacyjne komórki prawno-organizacyjnej,
- protokoły sesji rady i posiedzeń zarządu, notatki spotkań służbowych,
- procedury i procesy,
- plany strategiczne i operacyjne,
- sprawozdania,
- rejestry pełnomocnictw i upoważnień,



- dokumentacja komórki organizacyjnej systemu zarządzania jakością: PRI, TQM, CAF, ISO, raporty audytów wewnętrznych i zewnętrznych,
- dokumentacja komórki organizacyjnej budżetu i finansów,
- dokumentacja kontroli zewnętrznej (Inspekcja Pracy, Inspekcja Sanitarna, Urząd Kontroli Skarbowej, NIK, itp.).



Informacja wewnętrzna (dla potrzeb organów jednostki i pracowników administracyjnych) i zewnętrzna (informacja wychodząca z urzędu jednostki, adresowana do mieszkańców):

- Intranet, strona www urzędu, system e-mail (grupy adresatów, potwierdzenia),
- zasoby informacyjne komórki organizacyjnej ds. informatyzacji,
- biuletyny (BIP) i gazetki informacyjne,
- informacja obiegowa, okólniki,
- ankiety i kwestionariusze,
- tablice ogłoszeń,
- zasoby archiwalne.

Dział spraw osobowych:

- profile stanowisk pracowników administracji i zakresy ich obowiązków,
- oceny pracownicze: bieżące i okresowe,
- dokumentacja szkoleń,
- dokumentacja administracyjna w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi.

Źródła zewnętrzne:

- dowody ogólnodostępne,
- publikacje prasowe (w tym wydawnictwa administracji samorządowej),
- rankingi, plebiscyty, konkursy,
- dokumentacja (zasoby) organizacji współpracujących z jednostką samorządową, zasoby i dokumentacja, będąca w posiadaniu innych zainteresowanych stron.

Podana wyżej lista – oczywiście – nie wyczerpuje wszystkich, możliwych źródeł. Przede wszystkim – nie uwzględnia źródeł tych faktów, zjawisk lub zwyczajów, praktykowanych w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego, które – pomimo że mają miejsce – nie znalazły odzwierciedlenia w dokumentach, materiałach i zapisach. Bywa, że najbardziej oczywiste i pozytywne zjawiska umykają niekiedy naszej uwadze, ponieważ traktujemy je jako nieodłączny składnik klimatu urzędu. Takich właśnie, pozytywnych zjawisk, których źródłem nie jest akt formalny, lecz utrwalony obyczaj – po prostu nie

zauważamy. A w najlepszym razie, jeśli już nawet je dostrzeżliśmy, to myślimy, że to nic szczególnie zasługującego na uwagę i po prostu tak ma być. Dlatego potrzebna jest szczególna wnikliwość grupy samooceny, staranność gromadzeniu w świadectw i pozyskanie współpracy innych pracowników administracyjnych jednostki, a także przedstawicieli wspólnoty samorządowej.



Ocena punktowa

Punktowa ocena zebranych świadectw jest istotnym etapem wdrażania modelu CAF 2006. Wynik oceny pozwala jej organom i pracownikom:

- uzyskać pełny obraz funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i w relacjach ze wspólnotą samorządową i współpracującymi organizacjami i środowiskami, a także ze wszystkimi zainteresowanymi stronami,
- poznać mocne strony jednostki samorządu terytorialnego i określić obszary dobrych praktyk,
- a nade wszystko – określić obszary potrzebnych usprawnień, odpowiednio ukierunkować działania doskonalące funkcjonowanie jednostki samorządowej, usprawnić planowanie strategiczne i operacyjne oraz dokonywać pomiarów osiąganego postępu według wiarygodnej metody.

Wyniki samooceny nie mogą natomiast służyć porównywaniu różnych jednostek między sobą, ponieważ:

- różne urzędy mogą stosować odmienne metody punktacji – klasyczną lub dostrojoną, które z założenia dają różne, nieraz bardzo odległe od siebie wyniki; w dodatku wcześniejsza wersja modelu (CAF 2002) wykorzystywała 20-krotnie mniejszą skalę 5-punktową,
- każdy z poziomów skali, niezależnie od stosowanej metody, definiuje ściśle jedynie granice przedziałów punktowych (dla większości poziomów skali ich rozpiętość sięga 19 punktów),
- model CAF pozostawia decyzję o przyznaniu określonej punktacji grupie samooceny, zatem na końcowy wynik wpłynie przyjęty przez grupę samooceny sposób interpretacji kryteriów i podejście do oceny dowodów; mówiąc obrazowo, ocena punktowa przypomina miarkę krawiecką, która – bez względu na to, czy została wyskalowana w centymetrach czy w calach, i czy jej długość rzeczywiście odpowiada wzorcowi z Sèvres, czy nie – zawsze, używana w tym samym zakładzie krawieckim, znakomicie spełni swoje zadanie.

I w końcu prosimy pamiętać, że **naczelną ideą modelu CAF 2006 jest doskonalenie administracji publicznej. Wynik samooceny służy usprawnianiu funkcjonowania**

jednostki samorządu terytorialnego jego własnymi siłami, a nie porównywaniu „jakości” różnych urzędów jednostek samorządowych.



METODY OCENY PUNKTOWEJ

W obecnej wersji modelu CAF (2006) mamy do wyboru dwa powszechnie stosowane w praktyce rodzaje punktacji: klasyczną i dostrojoną. Ich cechą wspólną jest zakres skali od 0 do 100 punktów, opartej na tzw. pętli Deminga (punktacja obszaru potencjału) i ocenie osiągnięcia celów z uwzględnieniem trendu kolejnych pomiarów (punktacja obszaru wyników). Pomimo podobieństw obydwie metody różnią się zasadniczo: wyniki punktacji, uzyskane uproszczoną metodą klasyczną mogą znacznie odbiegać od wyników oceny tych samych świadectw według punktacji dostrojonej. Jakkolwiek metoda klasyczna jest narzędziem prostszym i pozwalającym łatwiej zrozumieć działanie cyklu Deminga w urzędzie administracji publicznej, to metodą znacznie bardziej miarodajną jest punktacja dostrojona. Co prawda, dotychczas w większości urzędów stosowano prostszą, ale też mniej precyzyjną punktację klasyczną, przez wzgląd na łatwość rozumienia jej zasad, co ma znaczenie dla tych urzędów, które po raz pierwszy podejmują samoocenę według modelu CAF 2006. Jak powiedziano wcześniej, pomimo niedoskonałości kumulatywnego systemu punktacji klasycznej ten sposób punktowania umożliwia lepsze poznanie cyklu PDCA przez urząd, pozytywnie nastawiając pracowników do podejścia jakościowego. Jednak przy kolejnych samoocenach punktacja klasyczna okazuje się mniej przydatna, ponieważ jako metoda zgrubna „widzi” tylko świadectwa na te działania w obrębie danego podkryterium, które mieszczą się w najwyższej punktowanej fazie cyklu Deminga. Innymi słowy, punktacja klasyczna nie pozwala uwzględnić dowodów na podejmowane przez urząd wszystkie kolejne, ale mniej zaawansowane w procesie doskonalenia działania usprawniające. Podobna sytuacja dotyczy kryteriów obszaru wyników, które są oceniane w wymiarze trendu kolejnych pomiarów oraz w wymiarze stopnia osiągnięcia założonych celów: według punktacji dostrojonej obydwa te wymiary są oceniane oddzielnie, z uwzględnieniem liczby i jakości dowodów, natomiast według punktacji klasycznej – łącznie i bez uwzględnienia liczby wyników i jakości świadectw. W rezultacie, punktacja klasyczna nie tylko sprzyja zawyżaniu wyników wskutek większej możliwości nadinterpretacji świadectw, ale często także nie pozwala dostrzec postępu, jaki dokonał się w urzędzie na przestrzeni kolejnych okresów samooceny.

Zatem wszystkie urzędy administracji samorządowej – zwłaszcza te, które mają już pewne doświadczenie w obszarze jakości – powinny bez wahania zdecydować się na punktację dostrojoną od samego początku pracy z modelem CAF 2006. Ale także mniejsze samorządowe jednostki administracyjne – urzędy gmin, jednostki pomocnicze, zakłady budżetowe czy biura – powinny wziąć pod uwagę, że zdecydowanie się na metodę dostrojoną w dłuższej perspektywie okaże się bardziej korzystne i motywujące niż stosowanie pozornie łatwiejszej punktacji klasycznej.



Punktacja klasyczna: obszar Potencjału

Jak już powiedziano, ocena punktowa kryteriów szczegółowych obszaru Potencjału (podkryteriów, należących do kryteriów głównych 1-5) została oparta na koncepcji tzw. pętli Deminga, nazywanej inaczej kołem Deminga lub cyklem PDCA (*Plan-Do-Check-Act*, czyli Zaplanuj-Wykonaj-Sprawdź-Zastosuj). Autor tej koncepcji, William Deming był amerykańskim matematykiem, który wdrożył w przemyśle japońskim zasady sterowania procesami. Pętla jego imienia ilustruje proces ciągłego doskonalenia (Kai-zen), składającego się z następujących po sobie w porządku logicznym etapów:

- **Zaplanuj** rozwiązanie lub usprawnienie (**Plan**),
- **Wykonaj** zaplanowane działania, mające przynieść zamierzony efekt (**Do**),
- **Sprawdź**, czy rozwiązanie istotnie przynosi oczekiwane (lepsze) efekty; zbadaj potrzebę wprowadzenia do niego poprawek bądź udoskonaleń (**Check**),
- **Zastosuj** konieczne udoskonalenia, przyjmij jako rozwiązanie lub usprawnienie jako standard, nadal monitoruj jego rezultaty (**Act**).

System punktacji klasycznej polega na tym, że dokonuje się łącznej oceny wszystkich świadectw, zgromadzonych dla danego kryterium szczegółowego. Innymi słowy, na podstawie całego zespołu zebranych dowodów kwalifikujemy przynależność działań w obrębie podkryterium do określonej fazy cyklu, a następnie przyznajemy za nie określoną liczbę punktów, mieszczącą się w przewidzianym dla tej fazy zakresie.

Według punktacji klasycznej o zaliczeniu zespołu dowodów do określonej fazy decyduje istnienie świadectwa na działanie, mieszczące się w najwyższej fazie cyklu PDCA. Jeśli więc w obszarze danego podkryterium zgromadziliśmy dwa świadectwa na działania, z których jeden mieści się w fazie planowania usprawnień, a drugi – w fazie sprawdzania funkcjonowania opracowanych rozwiązań, punktacja klasyczna „umieszcza” nas w fazie „Sprawdź”. Co więcej, jeśli nie mamy dowodów ani na planowanie, ani na wdrożenie, ani monitorowanie skuteczności jakiegoś rozwiązania, a dysponujemy jednym tylko świadectwem na działania usprawniające, automatycznie kwalifikujemy się do fazy „Zastosuj”. W metodzie punktacji klasycznej obowiązuje zatem zasada drabiny: jeśli znalazłeś się na szczeblu wyższym, to znaczy, że masz zaliczone etapy wcześniejsze, bez względu na to, czy przez nie przeszedłeś, czy je pominąłeś.

Najistotniejszą dla wyniku sprawą jest właściwa decyzja grupy samooceny o tym, w jakim przedziale tabeli punktacji umieścić zebrane w danym podkryterium świadectwa. Konkretna liczba punktów zależy od stopnia zaawansowania działań w ramach danej fazy, a różnice zdań członków grupy samooceny zazwyczaj nie przekraczają kilku punktów, co nie ma istotnego znaczenia i nie stwarza problemów przy uzyskiwaniu konsensusu w sprawie ostatecznej punktacji.

Punktacja klasyczna: obszar Wyników

Świadczenia w obszarze Wyników (czyli dotyczące kryteriów 6.-9.) mają być dowodami uzyskania przez jednostkę samorządową określonego, mierzalnego rezultatu. Rozróżnienie pomiędzy działaniem a jego rezultatem jest tylko pozornie oczywiste, natomiast w praktyce samooceny przysparza nierzadko problemów. W przypadku jednostki samorządu terytorialnego, najprostszymi przykładami „wyników” będą dane liczbowe i kluczowe wskaźniki działalności organu wykonawczego: realizacja budżetu, stopień wykorzystania środków, wskaźniki liczbowe, wielkości kwot, liczby dotyczące zarządzania kadrą pracowników administracji samorządowej: wielkość zatrudnienia, fluktuacja kadr, wskaźniki wzrostu kwalifikacji, korzystanie z ulg socjalnych, rejestr czasu pracy, itd., itp.. „Wynikami” będą także wnioski z ankiety adresowanej do wspólnoty samorządowej, klientów urzędu lub jego pracowników, ponieważ ankieta jest wartościowym, a często niezastąpionym narzędziem pomiaru opinii różnych środowisk. Warto pamiętać, że nie wszystkie mierzalne wyniki są gromadzone przez urząd. W praktyce, gromadzi się tylko te dane, które są lub mogą być przydatne dla kierownictwa do udokumentowania bieżącej działalności i wykazania jej efektów wobec organów nadzoru, mieszkańców lub pracowników urzędu. Jedynie większe jednostki, takie jak np. urzędy marszałkowskie, dysponują odpowiednimi komórkami organizacyjnymi w postaci wydziałów, departamentów lub wydzielonych stanowisk, powołanymi w celu gromadzenia informacji zarządczej, zarządzania danymi w zakresie zarządzania jakością lub prowadzenia audytu wewnętrznego. W urzędach mniejszych jednostek, takich jak powiaty czy gminy, zazwyczaj z powodu braku odpowiednich możliwości kadrowych, finansowych lub organizacyjnych nie prowadzi się działań, nastawionych na dokumentowanie wszystkich aspektów działalności jednostki samorządu terytorialnego, poza najbardziej podstawowymi kluczowymi wskaźnikami. Mówiąc wprost – priorytetem jednostki samorządu terytorialnego jest jej bieżąca działalność, natomiast pozyskiwanie mierzalnych wyników we wszystkich aspektach tej działalności często przekracza możliwości urzędu. Warto jednak pamiętać, że wiele wyników, przydatnych do samooceny może zostać pozyskanych wstecznie, przez sięgnięcie do odpowiednich zbiorów danych lub zasobów informacji: takie rozwiązanie jest przydatne zwłaszcza w tych jednostkach samorządu terytorialnego, które przystępują do samooceny po raz pierwszy i nie opracowały jeszcze systemu pozyskiwania wyników pomiaru. Musimy jednak pamiętać, że „wynikiem” jest oczekiwany i zamierzony rezultat określonego działania. Zatem, jeśli – dla przykładu – mamy dowody na pojawienie się trzech publikacji prasowych, opisujących działalność urzędu, to **uznajemy je za wynik tylko wówczas, jeśli były zamierzonym efektem działań** urzędu na rzecz budowania wizerunku jednostki w środowisku społeczności samorządowej. Analogicznie – publikacji tych nie można uznać za wynik, jeśli nie były zamierzonym rezultatem określonych, celowych działań.

Skala oceny Wyników w metodzie klasycznej nie rozróżnia trendu wyników i osiągnięcia celów: na każdym z pułapów skali obydwie te wymiary są oceniane łącznie. Grupa



samooceny musi więc najpierw zdecydować, w którym przedziale umieścić zespół świadectw – oceniając go równocześnie pod kątem trendu kolejnych pomiarów, jak i pod kątem stopnia osiągania założonych celów – a następnie, w zależności od stopnia zaawansowania działań, określić dokładną wysokość punktacji.

Wdrożenie modelu CAF oznacza, że urząd administracji samorządowej musi się nauczyć mierzyć wyniki swojego działania i powinien opracować odpowiednie wskaźniki i metody pomiaru. Co więcej, regularny pomiar wyników musi się stać nawykiem i nieodłącznym procesem, stale i regularnie realizowanym w urzędzie jednostki samorządowej.

Punktacja dostrojona: obszar Potencjału

W metodzie dostrojonej, która jest bliższa rzeczywistości, zakłada się, że **każdy cykl może zachodzić odrębnie w każdej fazie**, ponieważ – jak piszą autorzy publikacji „Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę” – wiele urzędów robi coś, ale niekoniecznie z odpowiednim planowaniem. A więc świadectwa, np. na fazę działania, nie oznaczają, że robiliśmy coś we wcześniejszych fazach cyklu PDCA. I tu właśnie tkwi różnica w stosunku do metody klasycznej. Innymi słowy, w punktacji dostrojonej każda faza jest oceniana oddzielnie i niezależnie – żadnej sprzedaży łączonej typu: jak "Do", to i "Plan" w obowiązkowym gratisie (proszę porównać z opisem postępowania według metody klasycznej).

W tym miejscu podamy przykład, że ocena punktowa obszaru Potencjału metodą dostrojoną jest znacznie bardziej adekwatna niż punktacja klasyczna. Wyobraźmy sobie, że grupa samooceny w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego – powiedzmy w urzędzie gminy – zgromadziła dowody wykonania pewnych działań w obszarze podkryterium 1.1. (misja, wizja i wartości), wycenione według punktacji klasycznej na 40 punktów. Gdyby zastosować punktację dostrojoną, to – wobec braku świadectw na działania w innych fazach cyklu PDCA – końcowa ocena punktowa wyniosłaby $40/4 = 10$ punktów. Przypuśćmy, że w następnym cyklu samooceny podjęto kolejne działania, które dostarczyły następnych dowodów, mieszczących się w fazie planowania. Pomimo tego wynik uzyskany metodą klasyczną pozostałby ten sam. Gdybyśmy jednak zastosowali punktację dostrojoną, uzyskalibyśmy wynik na poziomie 20 punktów, a więc dwukrotnie wyższy. Przykład ten dowodzi, że punktacja klasyczna „nie widzi” działań mieszczących się we wcześniejszych fazach pętli PDCA, przez co bywa nieadekwatna i frustrująca.

Może się zdarzyć, że określone świadectwo jest dowodem zarówno na przeprowadzenie planowania, jak i na działanie – lub nawet na więcej faz pętli PDCA. Wówczas taki dowód zapisujemy we wszystkich, adekwatnych miejscach tabeli i bierzemy pod uwagę w sumowaniu wyniku dla każdej z faz PDCA, której ono dotyczy. Ale w systemie punktacji dostrojonej nigdy „z automatu” nie zaliczamy wcześniejszych faz (jak to ma miejsce w punktacji klasycznej): np. świadectwo, które pozwala na stwierdzenie





„dokonano oceny" oznacza tylko fazę „Do", ponieważ mogliśmy to zrobić z polecenia lub w jakikolwiek inny, nieplanowany sposób. Świadectwa oceniamy odrębnie dla każdej fazy PDCA, według skali, uwzględniającej zarówno ich moc, jak i liczbę. W przykładzie oceny punktowej kryterium szczegółowego 1.1., podanym w cytowanej publikacji „Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę" dla fazy "Do" przyjęto średnią 20 punktów, na co złożyło się świadectwo zakwalifikowane do zakresu 31-50 punktów oraz dowody mieszczące się w zakresach sąsiednich. Po oszacowaniu siły dowodów w każdej fazie wyciągamy średnią arytmetyczną (suma P+D+C+A podzielona przez 4). „Dostrajanie" punktacji polega właśnie na owym szacowaniu mocy dowodów dla danego podkryterium (patrz – początek niniejszego rozdziału).

Poza wymienionymi wcześniej kryteriami oceny siły dowodów nie ma wyraźnego przepisu, które z nich uznać za mocne, zachęcające lub słabe. „Dostrajanie" punktacji polega właśnie na owym szacowaniu ich mocy które twórcy modelu pozostawiają decyzji grupy samooceny pod warunkiem powściągnięcia „myślenia życzeniowego" i przestrzegania zasad arytmetyki podczas uśredniania końcowego wyniku.

Punktacja dostrojona: obszar Wyników

Ocena podkryteriów 6-9, należących do obszaru Wyników jest w metodzie dostrojonej – paradoksalnie – bardziej przejrzysta, a zatem łatwiejsza niż w punktacji klasycznej. Według metody dostrojonej zespół świadectw oceniamy osobno pod kątem trendu kolejnych pomiarów i osobno pod kątem stopnia osiągnięcia celów, a wynik uśredniamy, dzieląc sumę obydwu punktacji przez 2. W praktyce często zdarza się, że pomimo wyraźnego trendu poprawy wyników nie stwierdza się osiągnięcia założonych celów. Dla przykładu - wzrost mierników zadowolenia mieszkańców z realizacji usług komunalnych nie musi równocześnie oznaczać, że osiągnięto założony poziom liczby skarg lub zgłaszanych usterek. Punktacja dostrojona pozwala zatem uniknąć problemu oceny świadectw, nie dających się zakwalifikować do żadnego z kumulatywnie zdefiniowanych poziomów punktacji klasycznej.

Warto mieć na uwadze, że niska punktacja obszaru wyników nie musi oznaczać braku rezultatów działania organów jednostki samorządu terytorialnego. Przeciwnie - często bywa tak, że urząd podejmuje odpowiednie wysiłki i osiąga zamierzone cele, natomiast nie dokonuje pomiarów, które dostarczały by odpowiednich świadectw. Dlatego na zakończenie pragniemy przypomnieć, że doskonalenie administracji samorządowej przy pomocy modelu CAF 2006 powinno nieodłącznie wiązać się z nawykiem mierzenia efektów podejmowanych działań i stałym monitorowaniem postępu na drodze do jakości.

PLAN DOSKONALENIA – PRZYGOTOWANIE, WDROŻENIE, MONITORING, ZARZĄDZANIE PROJEKTEM DOSKONALĄCYM



Autor: Marek Jefremienko

Plan doskonalenia jest produktem samooceny CAF, który pojawia się po warsztatach samooceny, a przebieg i rezultaty warsztatów przesądzą o jego jakości. Na czym ta jakość polega?

Jest zrozumiałe, że jeżeli samoocena CAF w urzędzie spowoduje zidentyfikowanie obszarów do poprawy, to – po pierwsze – nie będzie to jeden obszar, a wiele, pod drugie – wszystkich ich naraz doskonalić się nie da. Wyłaniają się więc tu dwie kwestie – trafności wyboru obszarów do poprawy oraz hierarchizowania istotności tych obszarów, a tym samym kolejności przedsięwzięć (projektów) doskonalących. Trzecia istotna kwestia to zarządzanie, a więc przeprowadzenie samych projektów doskonalących. Ta triada to wyznaczniki jakości procesu doskonalenia, a więc i planu doskonalenia.

Z tego punktu widzenia kluczowe w czasie warsztatów samooceny są następujące punkty programu warsztatów:

- Omówienie wszystkich podkryteriów – wyników samooceny i związanych z każdym podkryterium obszarów do poprawy. Konieczne jest tu, przy udziale całego zespołu samooceny, precyzowanie sformułowań, dookreślenie i przyjęcie opisów obszarów do poprawy w poszczególnych kryteriach w sposób jednoznaczny, z użyciem terminologii i języka stosowanego w urzędzie. Jak z tego wynika, na tym etapie korzystne jest odejście już od języka CAF, w tym języka pytań do podkryteriów, i zastosowanie „wewnętrznego” języka urzędu. Wiele razy byliśmy świadkami „przeformułowywania” tytułów projektów doskonalących (a więc na daleko późniejszym etapie doskonalenia) jako skutku braku precyzji sformułowań na warsztatach samooceny. W wyniku powstawały projekty czasem istotnie różniące się od hierarchii istotności obszarów do poprawy...
- Wypracowanie oceny punktowej dla poszczególnych podkryteriów i kryteriów – moment szczególnie ważny z dwóch powodów. Po pierwsze – choć do rezultatów punktacji jako takiej nie trzeba przykładać nadmiernej wagi (chodzi raczej o relacje punktowe pomiędzy kryteriami, a nie „pompowanie” dużej liczby punktów dla poszczególnych kryteriów) – trzeba wypracować rzetelny kompromis pomiędzy chętnymi do postrzegania wyniku danego podkryterium w różowych barwach, a tymi, którym dany obszar wydaje się być słabością urzędu. Po drugie – istotne jest jednoznaczne ustalenie, że punktacja dla danego dowodu (świadectwa) utrzymuje się w którymś z przedziałów punktacji 0-10, 10–30 i tak dalej.



Zdecydowanie bowiem rekomendujemy, aby jako składniki listy obszarów do poprawy występowały te obszary, dla których dowody oceniono w skali punktowej od 1 do 10. Jest to według nas kryterium selekcji obszarów do poprawy jasne i czytelne, oparte na założeniu, że najpierw „podciągamy” to, co najslabsze w urzędzie.

- Przyjęcie ostatecznej listy mocnych stron i obszarów do poprawy dla całego urzędu. Wyzwanie na tym etapie polega na opanowaniu dwóch pojawiających się zazwyczaj w tym miejscu tendencji – jednej tendencji do upiększania danego obszaru dla uniknięcia konieczności zajęcia się nim, druga tendencja wręcz odwrotna, pogarszająca wynik, której celem jest skłonienie kierownictwa do jak najszybszego zajęcia się danym obszarem. Remedium jest otwarte i szerokie przedyskutowanie punktacji i ułożenie – na tym etapie – listy obszarów do poprawy w hierarchii nadanej przez zespół samooceny. Należy podkreślić, że obszary do poprawy należy bezwzględnie formułować i zapisywać jako problemy do rozwiązania, unikając sformułowań, zawierających sugerowane rozwiązania.

Jednakże trzeba pamiętać, że lista obszarów do poprawy a plan doskonalenia to jednak kwestie odrębne. Wybór obszarów do poprawy powinien bowiem nastąpić po głębszej refleksji i zastosowaniu dodatkowych kryteriów selekcji. Takie kryteria mogą i powinny być brane pod uwagę:

- liczba punktów przyznanych przez zespół samooceny poszczególnym 9 kryteriom samooceny – do poprawy powinny być wybierane raczej obszary najslabsze,
- miejsce obszaru na hierarchicznej liście obszarów do poprawy,
- natężenie oczekiwań mieszkańców co do poprawy w danej sferze działalności urzędu,
- natężenie oczekiwań pracowników co do poprawy w danej sferze działalności urzędu,
- niskie koszty przeprowadzenia projektu doskonalącego,
- prostota projektu doskonalącego,
- korzyści z wdrożenia projektu obejmą dużą grupę pracowników,
- projekt przyniesie trwałe rezultaty,
- projekt doskonalący jest obciążony małym ryzykiem,
- czas wdrożenia projektu jest krótki,
- wdrożenie projektu znacznie poprawi punktację kryteriów samooceny.

Aczkolwiek to ostatnie kryterium budzi czasami wątpliwości co do jego znaczenia, to jednak pozostawiamy je tutaj, świadomi, że znaki postępu w działalności urzędu mogą mieć istotne znaczenie dla wielu jego liderów i pracowników, poprawiają atmosferę w urzędzie i przynoszą satysfakcję. Z tego punktu widzenia nie należy oczywiście

wykluczać, że przedmiotem planu doskonalenia staną się mocne strony. Dlatego też w czasie warsztatów równie istotne jest też wydobycie i zapisanie mocnych stron, bo one mogą być nawet „łatwiejszym” materiałem do tworzenia projektów.

Wracając do sposobów i kryteriów selekcji projektów doskonalących trzeba sobie uświadomić, że stajemy wobec kolejnego wyzwania. Obszarów do poprawy są zazwyczaj dziesiątki, a rozbieżności poglądów co do ich znaczenia i pilności działań doskonalących mogą się okazać znaczne. Zgodnie z najlepszymi praktykami rekomendujemy dwa kierunki działań.

Po pierwsze, już po warsztatach samooceny, kiedy lista hierarchicznie ułożonych obszarów do poprawy jest przez zespół samooceny przyjęta, należy zwołać spotkania grup (podzespołów) samooceny, by każda z nich, wytypowała na przykład jeden obszar do poprawy w każdym z podkryteriów, którym dana grupa się zajmowała. Chodzi tu o wykorzystanie znajomości rzeczy przez grupę, która w końcu właśnie tymi obszarami się zajmowała, zbierając dowody i analizując rzeczywistość w urzędzie pod tym względem.

Następnie należy zwołać spotkanie zespołu samooceny z celem wytypowania ostatecznej listy projektów doskonalących. Trzeba tu podkreślić, że powinno to mieć miejsce bez ingerencji liderów w kształt tej listy. Głos zespołu powinien w tej sprawie brzmieć swobodnie, dopiero po zakończeniu tej fazy jego pracy głos zabiera lider, po to, by podjąć ostateczną decyzję, jaki ma być kształt planu doskonalenia i które projekty idą „na pierwszy ogień”. Zespół pozostawi liderowi dużą swobodę wyboru, ponieważ przedstawi mu listę propozycji projektów szerszą niż potencjał wdrożeniowy, na przykład 10 projektów.

Nim to nastąpi, zespół na wspomnianym posiedzeniu decyduje najpierw o tym, jakie kryteria wyboru będą zastosowane. Lista pomocnicza tych kryteriów, zawarta powyżej, jest zdecydowanie za długa. Rekomendujemy, by zastosować najwyżej 6 kryteriów (niekonieczne z listy powyżej, wręcz przeciwnie, najlepiej byłoby, gdyby zespół wypracował odrębne kryteria, ważne z punktu widzenia jego członków, urzędu i mieszkańców).

Każdy z członków zespołu otrzymuje listę kryteriów oraz listę obszarów do poprawy. Podkreślimy – nie są to jeszcze tytuły projektów, to na razie obszary, w których projekty powstaną. Pytaniem jest, czy zastosować należy wagi. Rekomendujemy je z jednego względu: ich zastosowanie spowoduje, że wyniki rankingu obszarów będą bardziej wyraziste. A to ważne, gdyż gdzieś musi nastąpić moment, w którym decyzje co do listy projektów zapadną jednoznacznie.

Z listą zbiorczą propozycji grup samooceny wypracowanych na ich spotkaniach i kryteriami w ręku, członkowie zespołu samooceny nadają – każdy indywidualnie – punkty potencjalnemu projektowi w zależności od spełniania przezeń kryteriów. Dobre wyniki dają zastosowanie skali trzypunktowej z zerem – 0, 1, 2, 3.



Chwila na policzenie wyników – i 3-5 obszarów znajdzie się na szczycie listy. To są tematy naszych priorytetowych, potencjalnych projektów doskonalących.

Na razie to jednak tylko tematy i teraz przychodzi kolejne wyzwanie: sformułowanie tytułów projektów doskonalących. Pomocne w tym jest uświadomienie sobie, jakie cele chcielibyśmy w tych obszarach osiągnąć. Od sformułowania celów należy zacząć. Każdy z członków zespołu formułuje 3-5 propozycji celów (lub więcej) na karteczce (każdy na osobnej), a następnie odbywa się zbiorowa dyskusja nad propozycjami w każdym obszarze oraz końcowy wybór tytułów projektów. Dopiero teraz lista ta przedkładana jest liderowi do podjęcia ostatecznej decyzji.

Pracując jako konsultanci CAF, zawsze dążyliśmy do tego, by lider urzędu w zasadniczej części respektował ustalenia zespołu i niewiele było przypadków, by stało się inaczej. Zazwyczaj kończyło się na drobnych korektach, łączeniu niektórych projektów przez lidera, rzadko na istotniejszych zmianach. Jak było to powiedziane na początku rozdziału o zadaniach i kształcie zespołu samooceny, po przeprowadzeniu samooceny jest to ekipa ekspertów w zakresie znajomości własnego urzędu i jej wiedza nie może być przez nikogo ignorowania i niedoceniań.

Następnym krokiem po ustaleniu listy projektów będzie ustalenie zawartości planu doskonalenia. Powinien on składać się z dwóch odrębnych części; jednej, uzasadniającej wybór obszarów do poprawy i drugiej – poświęconej projektom doskonalącym. Należy zwrócić szczególną uwagę na zawarcie w planie wskazanych poniżej elementów.

W części pierwszej planu:

- wyniki samooceny CAF (skrótowo, najlepiej w formie pajęczynki) – plan, którego przeznaczeniem jest zaznajomienie z nim każdego pracownika urzędu, musi być usytuowany czytelnie na obrazie pewnej sytuacji ogólnej – w odniesieniu do stosowanych narzędzi zarządzania oraz osiąganych wyników; każdy kolejny plan doskonalenia będzie więc jednocześnie obrazem postępu osiągniętego przez urząd, ze wskazaniem dziedzin (obszarów), które w kolejnym planie staną się przedmiotem działań doskonalących,
- kryteria i podkryteria modelu CAF, do których należą obszary podlegające doskonaleniu,
- zastosowane kryteria selekcji obszarów podlegających doskonaleniu, z nazwami wybranych obszarów – wszystkie te dane mają ujawniać czytelnikowi planu uzasadnienia dla wyboru takich, a nie innych najpilniejszych i najistotniejszych działań doskonalących,
- tytuły projektów.

Część druga planu odnosi się już do projektów doskonalących i traktuje o każdym z nich osobno – tak, aby czytelnik planu mógł w sposób klarowny dowiedzieć się, jakie są podjęte projekty, jakie są cele tych projektów, spodziewane rezultaty, a także terminy



realizacyjne, etapy wdrożeń, produkty tych etapów, dedykowane zasoby, odpowiedzialności, kontekst organizacyjny. Część druga planu powinna zawierać:

- tytuł projektu,
- cel lub cele projektu – chodzi o cel bezpośredni, cele związane ze skutkami wdrożenia projektu oraz cele związane z oddziaływaniem projektu w długim okresie czasu po wdrożeniu,
- metody oceny realizacji celów, zwłaszcza wskaźniki projektu oraz miary tych wskaźników w różnych przedziałach czasowych,
- sekwencję działań w projekcie,
- produkty działań w projekcie oraz produkty po jego wdrożeniu,
- nazwisko i kontakt do lidera projektu,
- zespół projektowy: nazwiska, funkcje w tym przyporządkowanie organizacyjne,
- analizę ryzyk i karty ryzyk obserwowanych z przypisanymi personalnie obowiązkami monitoringu ryzyk, identyfikacji ich objawów wyprzedzających, propozycjami przeciwdziałania ryzykom i działaniami po ich wystąpieniu.
- bilans zasobów dedykowanych dla projektu w skali czasu (zasoby osobowe, finansowe i rzeczowe).

Prace nad planami usprawnień wymagają zaangażowania jak najliczniejszego grona osób spoza zespołu samooceny. Tu mogą pojawić się mieszkańcy, radni, inni urzędnicy z poza składu zespołu. Warsztat projektów doskonalących, o którym była mowa wcześniej w rozdziale dotyczącym przygotowania zespołu samooceny, powinien odbyć się w składzie złożonym z członków zespołu i osób przewidzianych jako odpowiedzialne za projekty doskonalące. Ta zasada powinna zacząć obowiązywać na etapie prac nad obszarami do poprawy zidentyfikowanymi podczas samooceny.

W naszej praktyce potwierdzenie znalazła potrzeba wyraźnego zaangażowania liderów urzędu we wdrożenie projektów. Tam, gdzie ma to miejsce, atmosfera pracy jest lepsza i spodziewane wyniki dają konkretne rokowania skutecznych usprawnień. Tam, gdzie nie było możliwe czynne zaangażowanie kierownictwa, występują kłopoty i trudności. Nadzór nad wdrożeniami powinien mieć następujące etapy:

- etap akceptacji planowanych działań,
- działania monitorujące stale i wspomagające, kiedy zachodzi potrzeba,
- po zakończeniu projektu – analiza błędów i zapisanie wniosków na przyszłość.

Niezwłocznie po stworzeniu planów usprawnień rozpocząć się musi ich wdrażanie. Już od początku należy dążyć do zapewnienia trwałości wdrażanych projektów. Sukces wdrożenia ułatwia uporządkowane i planowe podejście do realizacji projektu – np. według metodyki zarządzania projektami Prince 2.



Najpierw jednak rzut oka na badanie „Motory sukcesu projektu”, przeprowadzone przez Standish Group. Do najistotniejszych zaliczono:



- Zaangażowanie beneficjentów – 16%. Oznacza to nic innego, jak konieczność wnikliwego rozpoznania, kto będzie tym beneficjentem projektu. Wcale nie jest to oczywiste na etapie określania tytułu projektu czy obszaru, jakiego on dotyczy. Identyfikacja beneficjentów jest odrębną analizą, której przeprowadzenie nie należy jeszcze u nas do kanonów zarządzania projektami. Dlatego warto tu chociażby wspomnieć, że kategorii beneficjentów jest co najmniej kilka: beneficjenci wewnętrzni (w urzędzie), zewnętrzni (klienci urzędu, mieszkańcy), instytucjonalni (na przykład stowarzyszenia w gminie) i inni. Zaangażowanie beneficjentów w działania projektowe oznacza, że trzeba z nimi nawiązać kontakt i wspólnie ustalić, co będzie sukcesem wdrożenia projektu w ich mniemaniu.
- Wsparcie kierownictwa – 14%. W długiej praktyce doradczej nie znamy przykładu, według którego jakiegokolwiek działanie podjęte przez samorząd zakończyło się w pełni pomyślnie bez zaangażowania wójta/burmistrza/prezydenta/starosty/marszałka.
- Klarowne określenie wymagań – 13%. Jest ono tylko wtedy możliwe, kiedy precyzyjnie opiszemy, co jest sukcesem projektu oraz jakie produkty ma on przynieść, tak na poszczególnych etapach wdrożenia, jak i w różnych kręgach czasowych jego oddziaływania (po zakończeniu projektu, rok później, za trzy lata).
- Właściwe planowanie – 10%. To najprostsza część zestawu wymogów odnoszących się do sprawnego zarządzania projektem. Techniki związane z diagramem działań Gantta (od nazwiska brytyjskiego lekarza – pułkownika, który metodologię wymyślił), analizą ścieżki krytycznej, są dziś na tyle sprawdzone i rozpowszechnione, że zastosowanie ich nie nastęrczy większych problemów. Umożliwią nie tylko panowanie nad czasem wdrożenia projektu, (harmonogramami), ale także nad zarządzaniem zasobami, w tym finansowymi, na przykład w formie diagramu obciążenia pracą czy sekwencji płatności zobowiązań związanych z wdrożeniem.
- Realistyczne oczekiwania – 8%. W naszej kulturze działania i kulturze organizacyjnej wycofywanie się z części rozważanych planów i akcji ma negatywną konotację. „Za mało ambitnie” – często można usłyszeć takie komentarze. Tymczasem rezygnacja z czegoś, co ma słabe widoki powodzenia, jest dużo lepszym rozwiązaniem niż wejście na ścieżkę ambitnych działań, zakończonych nawet tylko częściową klapą. Dlatego planując projekt nie obawiamy się ograniczania jego skali, jeśli zagwarantuje to sukces końcowy. Lepiej mało, a dobrze – ta filozofia sprowadza się właśnie do realistycznych oczekiwań.
- Krótkie odstępy pomiędzy punktami kontrolnymi – 8%. To kanon charakterystyczny dla metodyki zarządzania projektami Prince 2, która nie tylko silnie akcentuje potrzebę nieustannego sprawdzania, mierzenia projektu w czasie jego wdrożenia,

ale również bierze stale pod uwagę możliwość wycofania się z projektu na każdym etapie, jeśli nie zostaną zgromadzone silne argumenty na rzecz jego dalszego kontynuowania. Filozofia ta na każdym etapie kontrolnym każe odpowiadać na pytanie: „dlaczego mamy to kontynuować”?

- Inne – 13%.

Patrząc na powyższą listę warto sobie dodatkowo uświadomić, że ujawnia ona jeszcze jedną prawdę. Nie ma pojedynczego motoru sukcesu projektu, jest ich kilka. I każdy musi być objęty wnikliwą troską i uwagą, jeśli cały projekt ma się zakończyć sukcesem.

Jedną z definicji projektu używaną w kontekście metodyki Prince 2 powiada, że projekt to jest „środowisko zarządzania”. Jest to sformułowanie, będące świetnym znacznikiem filozofii tej metodyki. Kładzie bowiem nacisk – z punktu widzenia dobrego zarządzania projektem – nie tyle na sekwencję czynności do wykonania, ile na fakt, że wdrożenie projektu oznacza nieustanne podejmowanie decyzji – a więc jego ciągłe analizowanie i odpowiedź na pytanie: „dlaczego mamy to kontynuować”? Jest oczywiste, że wszystkich tych, którzy lubią załatwiać problemy przez ich zaniechanie, trzeba w tej sytuacji trzymać z dala od projektu. Powyższa filozofia jest bowiem filozofią tylko dla ludzi zmotywowanych do sukcesu.

Zawiera ona także dążenie do dostarczenia produktów projektu, nie do samego wdrożenia projektu. Projekt ma odpowiadać na specyficzny cel, potrzebę wykonawcy projektu (konkretną zmianę). Dlatego postrzega się projekt jako mający cechy rozwoju i ewolucji (w trakcie jego wdrażania). Oznacza to bilansowanie korzyści i strat związanych z projektem w całym okresie jego życia. Często w tym kontekście podkreśla się, że projekt powinien mieć własną strategię, często ujawniającą się w samoograniczaniu. Wszystko dla osiągnięcia oczekiwanego produktu.

Ważną zaletą metodyki zarządzania projektami Prince 2 bierze się z faktu, że zaleca ona rozpoczynanie projektu od analizy jego środowiska i udziałowców. Nieco dalej omówimy bardziej szczegółowo ten temat, teraz zaś prześledźmy kolejne kroki projektu w tej metodologii:

- Krok drugi, czyli analiza ryzyk głównych. Staje się ona możliwa po analizie środowiska projektu, która ukazuje jego „wrogów” i „przyjaciół”.
- Definicja sukcesu, czyli opisanie najprostszymi słowami, z czego będziemy się cieszyć po zakończeniu projektu. Jak pisał jeden z guru zarządzania: „Chcesz zwycięstwa? Zobacz, jak wpadasz na metę”.
- Opomiarowanie sukcesu (opracowanie wskaźników, ich miar, metod i terminów pomiaru). Od samego początku pracy z projektem podejście takie „ustawia” to, do czego dążymy, co ma się zmienić.
- Formułowanie celów projektu (wskaźniki tożsame z sukcesem projektu, cel – przeformułowany sukces).





- Identyfikacja produktów (na wszystkich etapach projektu i po jego zakończeniu rozumianym jako wdrożenie projektu i uzyskanie jego efektów w różnych kręgach czasowych).
- Ułożenie sekwencji produktów częściowych w czasie wdrażania projektu.
- Ułożenie sekwencji działań i czynności (w trakcie wdrażania projektu, do jego zamknięcia).
- Harmonogram (działań i czynności), harmonogramy zużycia zasobów.
- Kalendarz działań i czynności, w którym rozstawione są także drogowskazy w formie opisu produktów do osiągnięcia na daną datę.
- Analiza ryzyk szczegółowych i analiza problemów (znaki ostrzegawcze).
- Analiza celów operacyjnych.
- Szczegółowy budżet.
- Alokacja odpowiedzialności.
- Start projektu.

Wracając do punktu pierwszego, czyli analizy środowiska projektu, trzeba powiedzieć, że chodzi tu o analizę otoczenia, które wpływa na projekt lub jest przez niego ograniczane. Liczą się tu udziałowcy projektu: pracownicy urzędu o różnych postawach wobec projektu, liderzy, mieszkańcy, grupy społeczne, instytucje, organizacje oraz składowe rzeczowe: akty prawa, w tym lokalnego, procedury, zasady, ale także polityka gospodarcza, kursy walut, inflacja, bezrobocie, itp.

Najważniejsi są udziałowcy (interesariusze), czyli ci, którzy są zaangażowani w projekt, którzy są zainteresowani jego wynikiem, czy też ci, których projekt ogranicza. Udziałowiec to ten, kto ma nastawienie do projektu. Popatrzmy na przykładową listę udziałowców w urzędzie:

- przywódcy,
- kierownicy liniowi,
- pracownicy opowiadający się za projektem,
- pracownicy będący przeciw projektowi,
- instytucje nadrzędne,
- instytucje nadzoru jak RIO...i wiele innych.

Środowisko projektu jest elementem zarządzania ryzykiem projektu, dlatego konieczny jest monitoring zmian w środowisku, przewidywanie tych zmian, gdzie wyzwaniem są analizy opcji reakcji na przyszłe zmiany, opory (na przykład na jakimś etapie projektu liniowy kierownik uświadamia sobie, że projekt zredukuje jego wpływy w urzędzie i zaczyna go zwalczać). Na uczestników projektu można mieć wpływ bezpośredni,

pośredni, można nie mieć wpływu i wówczas trzeba sięgnąć po negocjacje i zarządzanie konfliktem, a czasami po dominację.

Druga ważna zaleta metodyki Prince 2 polega na konsekwentnym stosowaniu podejścia produktowego. Produkt to pożądany, osiągnięty rezultat działania i całego projektu. Przykład, co różni podejście czynnościowe od produktowego:

- działanie: „Motywowanie pracowników do wzięcia udziału w eksperymencie”,
- produkt: „Pracownicy masowo wzięli udział w eksperymencie”.

Produkt to nie jest na ogół to, co chcemy fizycznie posiadać (mieć), produkt to nie jest zwłaszcza to, co trzeba (jak się wydaje) – zrobić. Produkt to jest to, co chcemy osiągnąć na różnych etapach projektu. Produkt projektu lub jego etapu to rezultat działania (lub sekwencji działań). Przykłady:

- opracowana ankieta, przeanalizowana ankieta,
- wykonana analiza SWOT,
- podjęte zarządzenie o...,
- sformułowana misja,
- wsparcie dla systemu działa.

Zrozumienie różnic pomiędzy działaniem a produktem jest ważne, bo prowadzi do zrozumienia, czym jest planowanie produktowe projektu. Jest to planowanie zorientowane na produkty – nie na czynności. W tym trybie dzielimy cały projekt w zarysach na jego etapowe produkty (każdy etap ma opisane osobno jego produkty). Produkt jest opisem, co chcielibyśmy osiągnąć na danym etapie jako gotowe, zakończone.

Siła planowania produktowego ujawnia się w następnym kroku. Po ułożeniu sekwencji produktów, czyli ustaleniu, który produkt częściowy po którym ma się pojawiać w toku wdrażania projektu oraz w jakim czasie – rysujemy obraz graficzny tej sekwencji, a następnie w miejsca opisu produktów wpisujemy opis działań, niezbędnych do wykonania po to, aby produkt osiągnąć. Zauważmy, że w ten sposób określiliśmy jedyną logiczną, spójną i konsekwentną sekwencję działań w projekcie. Dalsze przygotowanie projektu będzie zgodnie z punktami 9-15.

Na koniec wspomnijmy o głównych przyczynach upadku projektów. Jedno z badań ujawniło, jakie są dominujące (w procentach) przyczyny upadku na poszczególnych etapach życia projektu:

- planowanie – słabe zdefiniowanie sukcesu: w 57%,
- praca ze wskaźnikami – brak danych do oceny sukcesu: w 89%,
- etap wdrożenia – brak mierzenia projektu: w 68%,

Do innych przyczyn upadku projektów zalicza się:



- źle lub w ogóle niezdefiniowane cele projektu,
- brak koordynacji zasobów z działaniami,
- brak komunikacji z beneficjentami, skutkujący dostarczeniem im nie tego, czego oczekiwali,
- złe oszacowanie czasu trwania i kosztów, powodujące, że projekt kosztuje więcej i trwa dłużej niż oczekiwano,
- nieodpowiednie kryteria ocen działań i ich etapów,
- brak kontroli postępów prac, w rezultacie czego prawdziwy ich stan jest identyfikowany zbyt późno, by uruchomić działania naprawcze.
- brak systemu zapewniania jakości, przez co dostarczone produkty projektu są nie akceptowalne lub wręcz nieużyteczne.

Pamiętajmy, że w efekcie każdego projektu mamy trzy kręgi jego skutków: „wynik” – bezpośredni produkt uzyskany jeszcze w czasie trwania projektu, „rezultat” – efekt widoczny bezpośrednio po zakończeniu projektu i „oddziaływanie” – skutek najdalszy, odroczone w czasie. Cele główne projektu powinny odnosić się do jego oddziaływania. Ta świadomość powinna nam stale towarzyszyć w czasie realizacji planu doskonalenia, a nawet od samego początku procesu samooceny CAF.



ZAŁĄCZNIK 1

**RAMOWY TERMINARZ WDROŻENIA MODELU CAF 2006
W JEDNOSTCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**



Etap	Zakres prac	Szacunkowa czasochłonność etapu	Szacunkowy kalendarzowy czas trwania
Krok 1. Zorganizowanie i zaplanowanie zadań projektu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zaprezentowanie kierownictwu jednostki zasad i celów wdrożenia modelu CAF 2006. 2. Wytypowanie kandydata na kierownika projektu. 3. Określenie ramowego zakresu samooceny. 4. Określenie liczebności, składu i zasad powołania grupy samooceny z dostosowaniem do jej zakresu. 5. Ustalenie zasad zarządzania projektem, w tym: <ul style="list-style-type: none"> ■ dokumentowania poszczególnych etapów wdrożenia, ■ zasad wsparcia metodycznego ze strony eksperta, ■ ewentualnego udziału przedstawicieli innych organizacji 	1-3 dni	1-2 tygodnie
Krok 2. Upowszechnienie wiadomości o przystąpieniu urzędu do projektu CAF	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przygotowanie planu komunikacji. 2. Upowszechnienie planu komunikacji w środowisku jednostki (środki wizualne, media elektroniczne, prezentacja/e dla pracowników). 	1-3 dni	1 tydzień
Krok 3. Utworzenie grupy samooceny	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wyznaczenie reprezentatywnej grupy pracowników do pracy w grupie samooceny. 2. Wyznaczenie kierownika projektu (koordynatora). 3. Mianowanie w/w osób aktem prawa wewnętrznego i upublicznienie wiadomości w środowisku jednostki. 	1-3 dni	1 tydzień
Krok 4. Przeszkolenie grupy samooceny	Przeprowadzenie min. 2-dniowych warsztatów dla grupy samooceny, przygotowujących do zbierania świadectw i przeprowadzenia oceny punktowej.	min. 2 dni na grupę szkoleniową	1-2 tygodnie
Krok 5. Przeprowadzenie samooceny	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zbieranie świadectw. 2. Przeprowadzenie warsztatów samooceny. 	zależnie od organizacji pracy	2-4 tygodnie
Krok 6. Sprawozdanie z wyników samooceny	Sporządzenie i upowszechnienie sprawozdania z wyników samooceny w środowisku jednostki (środki wizualne, media elektroniczne, <u>prezentacja dla pracowników</u>).	1-3 dni	1 tydzień
Krok 7. Projekt planu doskonalenia	Przygotowanie projektów usprawnień.	1-3 dni	1 tydzień



Etap	Zakres prac	Szacunkowa czasochłonność etapu	Szacunkowy kalendarzowy czas trwania
Krok 8. Upowszechnienie informacji o planie doskonalenia	Upowszechnienie informacji o planie doskonalenia w środowisku jednostki (środki wizualne, media elektroniczne, <u>prezentacja dla pracowników</u>).	1-3 dni	1 tydzień
Krok 9. Realizacja planu doskonalenia	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja projektów usprawnień.2. Upowszechnienie wiadomości o zrealizowaniu planu doskonalenia.	zależnie od liczby i rodzaju projektów	zależnie od liczby i rodzaju projektów
Krok 10. Planowanie następnej samooceny	Zaplanowanie następnej samooceny CAF.	1-2 dni	zależnie od potrzeb i celów urzędu



1. *Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, Warszawa 2008, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (tytuł oryginału: *The Common Assessment Framework. Improving an organisation through self-assessment*).
2. Marcin Zawicki, Stanisław Mazur (red.), *Analiza Instytucjonalna Urzędu Gminy. Przewodnik dla samorządów*, Kraków 2004, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
3. Marcin Zawicki, Stanisław Mazur, Jarosław Bober (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Kraków 2004, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
4. Tomasz Skierniewski, *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Raport z I etapu badania*, Warszawa 2008 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
5. Sławomir Wysocki, *Kierunki zmian w administracji publicznej w powiązaniu z procesem upowszechnienia metody CAF*, Konferencja podsumowująca projekt „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej”, Warszawa, 3.12.2009
6. Materiały projektu „Organizacja i koordynacja procesu wdrażania metody CAF 2006 i podejścia procesowego w wybranych urzędach administracji rządowej” będącego komponentem projektu „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, zrealizowanego na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przez Konsorcjum F5 Consulting Sp. z o.o. i Quality Progress. Poznań 2009 r.