

## Metoda CAF jako narzędzie monitorowania i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej

Iwona Majchrzak, Anna Zbaraszewska\*

**Streszczenie:** *Cel* – przedstawienie istoty i zakresu metody CAF jako alternatywnego narzędzia monitorowania i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Teoretyczne rozważania zostały uzupełnione o przykłady dobrych praktyk jednostek sektora finansów publicznych z działań osiągniętych dzięki zastosowaniu metody CAF. *Metodologia badań* – opracowanie artykułu poprzedziły studia literaturowe oraz analiza raportów z przeprowadzenia samooceny metodą CAF różnych jednostek sektora finansów publicznych. Główną metodą badawczą stosowaną w artykule jest analiza źródeł oraz metoda dedukcji i indukcji. *Wynik* – przeprowadzone badania dowiodły, że metoda CAF, choć trudna i pracochłonna, dostarcza użytecznych i kompleksowych informacji na temat funkcjonowania badanej jednostki, wskazując na jej mocne i słabe strony oraz umożliwiając określenie i wdrożenie działań doskonalących ujawnionych w trakcie samooceny kontroli zarządczej. *Oryginalność/wartość* – przedstawione w artykule treści stanowią syntetyczny opis istoty i zakresu metody CAF oraz zasad jej stosowania w praktyce jednostek sektora finansów publicznych na potrzeby oceny funkcjonowania kontroli zarządczej.

**Słowa kluczowe:** jednostki sektora finansów publicznych, kontrola zarządcza, samoocena, metoda CAF (Wspólna Metoda Oceny)

### Wprowadzenie

Na mocy ustawy o finansach publicznych (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r.) jednostki sektora finansów publicznych zostały zobligowane do wdrożenia kontroli zarządczej<sup>1</sup>. System kontroli zarządczej wymaga respektowania określonych standardów (Komunikat nr 23... 2009) między innymi monitorowania i oceny funkcjonowania poszczególnych jej elementów. Zgodnie ze standardem E. 20 *Samoocena* (Załącznik do Komunikatu nr 23... 2009) każda jednostka jest zobowiązana do przeprowadzenia przynajmniej raz w roku procesu samooceny kontroli zarządczej. Celem samooceny kontroli zarządczej jest zdiagnozowanie mocnych i słabych stron jej funkcjonowania, a w wypadku ujawnienia pewnych niedociągnięć – podjęcie odpowiednich działań.

\* dr Iwona Majchrzak, Zachodniopomorski Uniwersytet Techniczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Ekonomii Menedżerskiej i Rachunkowości, Pracownia Rachunkowości Menedżerskiej, 71-210 Szczecin, ul. Żołnierska 47, e-mail: imajchrzak@zut.edu.pl; dr Anna Zbaraszewska, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Instytut Rachunkowości, 71-101 Szczecin, Mickiewicza 64, e-mail: aniazba@op.pl.

<sup>1</sup> Zgodnie z zapisami art. 68 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. przez kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych należy rozumieć ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (szerzej: Zaleska 2010: 69–77; Sawicki 2010: 92–96; Sola 2009: 6 i n.).

W praktyce samoocena kontroli zarządczej jest najczęściej przeprowadzana za pomocą (Majchrzak 2012: 68):

- a) otwartej dyskusji na temat realizacji przyjętych założeń w ramach tak zwanych warsztatów samooceny;
- b) kwestionariusza ankiety skierowanego do wszystkich pracowników lub reprezentatywnej grupy wyższego i niższego szczebla.

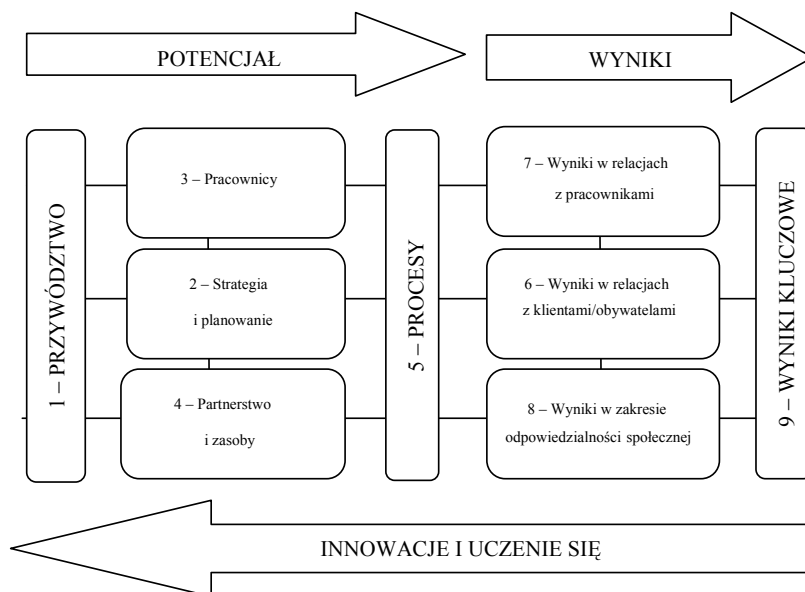
Wskazane metody mają jednak swoje ograniczenia. Przykładowo, przeprowadzenie otwartej dyskusji w ramach tak zwanych warsztatów samooceny zaleca się wyłącznie w małych jednostkach, w których pracownicy znajdują się w jednym miejscu, a kultura organizacyjna jednostki sprzyja otwartej dyskusji. Z kolei badania za pośrednictwem kwestionariusza ankiety, choć dostępne już dla każdej jednostki, mogą być obciążone subiektywizmem, ograniczeniem zakresu samooceny czy też kulturą organizacyjną jednostki skłaniającą pracowników do udzielania oczekiwanych, a nie szczerych odpowiedzi (Kumpiałowska 2011: 8).

Alternatywną metodą samooceny kontroli zarządczej może być metoda CAF (ang. *Common Assessment Framework*, pol. Wspólna Metoda Oceny). Celem artykułu jest przedstawienie istoty i zakresu metody CAF oraz możliwości jej wykorzystania na potrzeby samooceny kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Teoretyczne rozważania w tym zakresie zostaną uzupełnione o przykłady dobrych praktyk jednostek sektora finansów publicznych z działań doskonalących, osiągniętych dzięki zastosowaniu przedmiotowej metody do oceny funkcjonowania systemu kontroli zarządczej.

## **1. Istota i zakres metody CAF**

Główne założenia metody CAF zostały opracowane przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM), Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych (Speyer Academy) oraz Europejski Instytut Administracji Publicznej (European Institute of Public Administration – EIPA) jako odpowiedź na brak wspólnego i ujednoliconego narzędzia oceny ekonomicznej i społecznej efektywności funkcjonowania organizacji publicznych.

Metoda CAF wskazuje dwa obszary (potencjał i wyniki), dla których zostało określone 9 kryteriów głównych i 28 podkryteriów. Strukturę modelu CAF przedstawia rysunek 1.



**Rysunek 1.** Struktura modelu CAF

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*The Common...* 2012: 7).

Zadaniem tej metody jest realizacja następujących celów głównych (*The Common...* 2012: 6):

- a) wprowadzenie organizacji sektora finansów publicznych w kulturę doskonalenia i zarządzania jakością;
- b) stopniowe wdrażanie jednostek sektora finansów publicznych do realizacji cyklu „planuj – wykonaj – sprawdź – popraw”;
- c) ułatwienie samooceny w celu określenia mocnych i słabych stron oraz wskazania działań usprawniających,
- d) stworzenie warunków do wzajemnego uczenia się poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych dzięki możliwości porównywania wzorców.

Pomiędzy wyznaczonymi obszarami występują związki przyczynowo-skutkowe oraz sprzężenia zwrotne, które zawsze należy sprawdzić, zbadać i ocenić. Weryfikacja tych związków oraz badanie ich współzależności ma istotne znaczenie dla procesu samooceny.

Kryteria i podkryteria do modelu zostały określone przez zespół projektowy na podstawie dobrych praktyk z jednostek publicznych funkcjonujących na terenie Europy. Mimo że nie wszystkie z nich można bezpośrednio przenieść do każdej organizacji, to jednak wiele z nich może stanowić punkt odniesienia podczas samooceny. Do oceny tych kryteriów należy użyć przynajmniej jednej ze skal ocen. Wynikiem samooceny jest uzyskanie informacji zarządczej, która powinna stanowić podstawę planowania i wdrażania udoskonaleń.

## 2. Zasady stosowania metody CAF

Stosowanie metody CAF do oceny stanu kontroli zarządczej dopuszcza dostosowanie jej do specyficznych potrzeb jednostki. W celu uzyskania porównywalności otrzymanych wyników zaleca się zachowanie głównych elementów, czyli dwóch obszarów, 9 kryteriów głównych i 28 podkryteriów. Charakterystykę głównych elementów, to jest potencjału i wyników metody CAF, przedstawiają odpowiednio tabele 1 i 2.

**Tabela 1**

Charakterystyka kryteriów i ocen stosowanych w obszarze „potencjał”

Kryterium	Charakterystyka oceny	Przykłady działań
1	2	3
Przywódstwo	Wytyczenie kierunków działania organizacji przez sformułowanie jej misji, wizji i wartości	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formułowanie i rozwijanie misji oraz wizji organizacji.</li> <li>2. Promowanie etycznego zachowania, w tym wspieranie pracowników w dylematach natury etycznej.</li> <li>3. Zapobieganie działaniom korupcyjnym.</li> <li>4. Wzmacnianie wzajemnego zaufania i szacunku pomiędzy pracownikami wszystkich szczebli.</li> </ol>
	Zarządzanie organizacją, jej wynikami oraz ciągłym doskonaleniem	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Określenie odpowiednich struktur zarządzania oraz zapewnienie systemu zarządzania procesami i współpracą zgodnie ze strategią, planowaniem oraz potrzebami i oczekiwaniami interesariuszy.</li> <li>2. Określenie mierzalnych celów dla wszystkich poziomów i obszarów organizacji.</li> <li>3. Rozwijanie systemu informacji zarządczej obejmującego zarządzanie ryzykiem i wewnętrznym systemem kontroli oraz stałe monitorowanie osiągnięć organizacji w zakresie celów strategicznych i operacyjnych.</li> <li>4. Stworzenie warunków dla efektywnej komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej.</li> <li>5. Informowanie pracowników i interesariuszy o przyczynach zmian i ich oczekiwanych efektach.</li> </ol>
	Motywowanie i wspieranie pracowników organizacji oraz inspirowanie ich własnym przykładem	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Osobisty przykład zgodny z ustalonymi celami i wartościami organizacji.</li> <li>2. Promowanie kultury wzajemnego zaufania i szacunku w relacji lider–pracownik.</li> <li>3. Dialog i konsultacje z pracownikami w kluczowych sprawach organizacji.</li> <li>4. Wspieranie pracowników w realizacji ich celów, planów i obowiązków dla wzmocnienia ogólnych celów organizacji.</li> <li>5. Promowanie kultury uczenia się przez całe życie i stymulowanie pracowników do podnoszenia swoich kompetencji.</li> <li>6. Uznawanie i wynagradzanie wysiłków indywidualnych i zespołowych.</li> <li>7. Poszanowanie potrzeb pracowników i odpowiednie reagowanie na ich sytuację osobistą.</li> </ol>

1	2	3
	Zarządzanie relacjami z władzami politycznymi i innymi interesariuszami	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analiza głównych potrzeb interesariuszy oraz upowszechnianie wniosków z niej wynikających.</li> <li>2. Zapewnienie zgodności krótko- i długofalowych celów organizacji z realizowaną polityką państwa, regionu.</li> <li>3. Utrzymywanie aktywnych i regularnych relacji z władzami politycznymi szczebli wykonawczych i prawodawczych.</li> <li>4. Budowanie i utrzymywanie partnerstwa z organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami zawodowymi i innymi władzami publicznymi, a także uczestniczenie w ich działalności.</li> <li>5. Budowanie i podnoszenie publicznej świadomości, reputacji i uznania dla organizacji oraz świadczonych przez nią usług.</li> </ol>
Strategia i planowanie	Gromadzenie informacji o obecnych i przyszłych potrzebach interesariuszy oraz zbieranie właściwych informacji zarządczych	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rozpoznawanie istotnych interesariuszy.</li> <li>2. Gromadzenie i analizowanie informacji o interesariuszach, ich potrzebach, oczekiwaniach i poziomie satysfakcji.</li> <li>3. Gromadzenie i analizowanie informacji o sytuacji polityczno-prawnej, społeczno-kulturowej, ekologicznej, gospodarczej, technologicznej i demograficznej.</li> <li>4. Gromadzenie i analizowanie informacji zarządczych.</li> <li>5. Analizowanie mocnych i słabych stron organizacji.</li> </ol>
	Opracowanie strategii i planów z uwzględnieniem zebranych informacji	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Przekształcenie misji i wizji na cel i działania strategiczne oraz operacyjne.</li> <li>2. Włączenie interesariuszy w proces opracowywania strategii i planów.</li> <li>3. Ocena bieżących zadań pod kątem efektów bezpośrednich i skutków długofalowych oraz planów strategicznych i operacyjnych.</li> <li>4. Opracowanie polityki odpowiedzialności społecznej i zintegrowanie jej ze strategią i planami organizacji.</li> </ol>
	Realizacja strategii i planów w organizacji oraz jej przegląd	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wdrażanie strategii i planów.</li> <li>2. Przekładanie celów strategicznych i operacyjnych organizacji na plany i zadania odpowiednich komórek i poszczególnych pracowników.</li> <li>3. Opracowanie planów i programów określających cele i wyniki dla poszczególnych komórek.</li> <li>4. Rozpowszechnianie informacji o celach, planach i zadaniach.</li> <li>5. Opracowanie i stosowanie metod monitorowania i pomiaru efektywności organizacji na wszystkich szczeblach i poziomach dla zapewnienia realizacji określonej strategii.</li> <li>6. Ocena potrzeb aktualizacji i doskonalenia obranej strategii oraz metod planowania.</li> </ol>
	Planowanie, realizowanie i analizowanie podjętych działań	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tworzenie i rozwijanie gotowości do szkolenia, benchmarkingu itp.</li> <li>2. Monitorowanie wskaźników wewnętrznego i zewnętrznego zapotrzebowania na innowację i zmianę.</li> <li>3. Wdrażanie planowanych modernizacji i innowacji po wcześniejszym przedyskutowaniu z interesariuszami.</li> <li>4. Wdrożenie systemu zarządzania zmianą.</li> <li>5. Zapewnienie dostępności zasobów do wdrożenia zaplanowanych zmian.</li> <li>6. Promowanie stosowanych narzędzi w celu podnoszenia efektywności dostarczanych usług.</li> </ol>

1	2	3
Pracownicy	Przejrzyste zarządzanie zasobami ludzkimi, jego planowanie i doskonalenie w odniesieniu do przyjętej strategii i planowania	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analizowanie bieżących i przyszłych potrzeb w zakresie zasobów ludzkich pod kątem realizacji przyjętej strategii.</li> <li>2. Opracowanie polityki zarządzania zasobami ludzkimi na podstawie strategii i planów organizacji.</li> <li>3. Zapewnienie odpowiedniego potencjału zasobów ludzkich.</li> <li>4. Sformułowanie i wdrożenie polityki kadrowo-płacowej.</li> <li>5. Zarządzanie naborem i rozwojem kariery zawodowej pracowników.</li> </ol>
	Określenie, rozwijanie i wykorzystywanie kompetencji pracowników zgodnie z celami organizacyjnymi i indywidualnymi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Określenie i systematyczna analiza kompetencji pracowników w zakresie wiedzy, umiejętności i postaw.</li> <li>2. Rozwijanie umiejętności zarządczych i przywódczych, jak również kompetencji interpersonalnych kierownictwa pod kątem relacji z pracownikami, klientami i partnerami.</li> <li>3. Wspieranie nowych pracowników i udzielanie im pomocy.</li> <li>4. Rozwijanie i promowanie nowoczesnych metod szkolenia.</li> <li>5. Planowanie działań szkoleniowych i monitorowanie ich efektów.</li> </ol>
	Angażowanie pracowników przez rozwijanie otwartego dialogu oraz upodmiotowienie, wspierając jednocześnie jakość ich życia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promowanie kultury dialogu i otwartej komunikacji oraz zachęcanie do pracy zespołowej.</li> <li>2. Włączenie pracowników i ich przedstawicieli do procesu planowania, opracowywania strategii i wyznaczania celów, a także w proces określania i realizowania działań doskonalących.</li> <li>3. Budowanie sprawnych kanałów przepływu informacji między kierownictwem a pracownikami, jak i samymi pracownikami w celu realizacji założonych celów.</li> <li>4. Zapewnienie odpowiednich warunków środowiskowych, socjalnych oraz sprzyjających zachowaniu właściwej równowagi między pracą a życiem osobistym pracowników.</li> </ol>
Partnerstwo i zasoby	Budowanie i rozwijanie kluczowych relacji partnerskich z właściwymi organizacjami	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identyfikacja partnerów i wzajemnych relacji.</li> <li>2. Zawieranie odpowiednich umów z partnerami i zarządzanie nimi.</li> <li>3. Wdrażanie, monitorowanie i ocena wspólnych projektów z innymi organizacjami sektora finansów publicznych.</li> <li>4. Identyfikacja potrzeb w zakresie podejmowania współpracy w ramach partnerstwa, rozwijanie jej, a także wymiana dobrych praktyk.</li> </ol>
	Budowanie i rozwijanie relacji z klientami/obywatelami	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zachęcanie klientów/obywateli do artykułowania swoich potrzeb i wymagań, a także włączania się w proces podejmowania decyzji w organizacji.</li> <li>2. Zapewnianie przejrzystości funkcjonowania organizacji oraz procesu decyzyjnego.</li> <li>3. Rozwijanie efektywnego zarządzania oczekiwaniami klientów.</li> </ol>
	Zarządzanie finansami	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dostosowywanie gospodarki finansowej i celów strategicznych w sposób wydajny, efektywny i ekonomiczny.</li> <li>2. Analiza rodzajów ryzyka i szans podjętych decyzji finansowych.</li> <li>3. Zapewnienie przejrzystości finansów i budżetu.</li> <li>4. Wprowadzenie innowacyjnych systemów planowania i monitorowania budżetu i kosztów.</li> <li>5. Podejmowanie decyzji inwestycyjnych na podstawie analizy kosztów i korzyści, na zasadzie trwałego rozwoju i przy zachowaniu postaw etycznych.</li> </ol>

1	2	3
	Zarządzanie informacją i wiedzą	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Opracowanie, przechowywanie i ocena systemów zarządzania wiedzą.</li> <li>2. Monitorowanie wiedzy i informacji.</li> <li>3. Tworzenie wewnętrznych kanałów przepływu informacji.</li> <li>4. Udostępnianie odpowiednich informacji interesariuszom.</li> </ol>
	Zarządzanie technologią	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Projektowanie, wdrażanie, monitorowanie i ocena efektywności określonej technologii.</li> <li>2. Efektywne stosowanie określonej technologii np. do zarządzania projektami i zadaniami, wiedzą, wspierania wzajemnych relacji z interesariuszami.</li> <li>3. Gotowość do wdrażania innowacji technologicznych.</li> </ol>
	Zarządzanie infrastrukturą	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dostosowywanie efektywności kosztowej infrastruktury do potrzeb i oczekiwań pracowników i klientów.</li> <li>2. Zapewnienie bezpiecznego, efektywnego i wydajnego wykorzystania infrastruktury biurowej.</li> <li>3. Zapewnienie wydajnego, efektywnego kosztowo oraz przyjaznego środowiska utrzymania mienia.</li> <li>4. Właściwe gospodarowanie mieniem jednostki oraz zapewnienie jego dostępności zgodnie z oczekiwaniami i potrzebami klientów.</li> </ol>
Procesy	Identyfikowanie, projektowanie, zarządzanie i udoskonalanie procesów z udziałem interesariuszy	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identyfikowanie, opisywanie i dokumentowanie kluczowych procesów.</li> <li>2. Analizowanie i ocena procesów, ryzyka i kluczowych czynników sukcesu.</li> <li>3. Włączanie pracowników i interesariuszy do projektowania i doskonalenia procesów.</li> <li>4. Doskonalenie procesów.</li> <li>5. Koordynowanie i synchronizacja procesów.</li> </ol>
	Opracowywanie i dostarczanie usług i produktów zorientowanych na klientów/obywateli	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identyfikacja efektów kluczowych procesów.</li> <li>2. Włączanie klientów/obywateli w projektowanie i doskonalenie usług, opracowywanie standardów jakości itp.</li> <li>3. Zapewnianie klientom/obywatelom dostępu do organizacji i odpowiedniej oraz wiarygodnej informacji na jej temat.</li> </ol>
	Koordynowanie procesów wewnątrz organizacji oraz z innymi właściwymi organizacjami	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Określanie łańcucha świadczenia usług organizacji oraz jej partnerów.</li> <li>2. Koordynowane i łączenie procesów z kluczowymi partnerami.</li> <li>3. Opracowywanie wraz z partnerami wspólnego systemu wymiany danych.</li> <li>4. Tworzenie zespołów zadaniowych w celu rozwiązywania problemów.</li> <li>5. Określenie zachęt dla kierownictwa i pracowników do tworzenia wspólnych procesów wewnątrz organizacji.</li> <li>6. Tworzenie kultury zarządzania procesami „ponad granicami”.</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*The Common...* 2012: 15–37).

**Tabela 2**

Charakterystyka kryteriów i ocen stosowanych w obszarze „wyniki”

Kryterium	Charakterystyka oceny	Przykłady działań
1	2	3
Wyniki działalności w relacjach z klientami/obywatelami	Wyniki pomiarów postrzegania jednostki (satisfakcji) przez obywateli/klientów	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wizerunek organizacji i reputacja publiczna.</li> <li>2. Zaangażowanie i uczestnictwo klienta/obywatela w procesie decyzyjnym.</li> <li>3. Dostępność organizacji i jej usług.</li> <li>4. Przejrzystość funkcjonowania organizacji.</li> <li>5. Jakość i zróżnicowanie świadczonych usług.</li> <li>6. Poziom satisfakcji klientów/obywateli i częstotliwość jej badania.</li> </ol>
	Wyniki pomiarów efektywności spełniania potrzeb i oczekiwań obywateli/klientów	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Poziom zaangażowania interesariuszy w projekcie, stopień wykorzystania ich sugestii i spostrzeżeń oraz skala regularnych przeglądów zmieniających się potrzeb.</li> <li>2. Dostępność organizacji dla klientów/obywateli, tj. godziny urzędowania, czas oczekiwania, czas załatwiania sprawy, koszt usługi, dostępność informacji.</li> <li>3. Przejrzystość procesu dostarczania usług i produktów, tj. liczba kanałów informacyjnych i ich wydajność, dostępność, dokładność, przejrzystość i jawność informacji.</li> <li>4. Poziom jakości produktów i świadczonych usług, tj. liczba i czas rozpatrywanych skarg, liczba błędnych dokumentów, a tym samym spraw wymagających ponownego rozpatrzenia, przestrzeganie obowiązujących standardów w zakresie świadczenia usług.</li> </ol>
Wyniki działalności w relacjach z pracownikami	Wyniki pomiarów satisfakcji i motywacji pracowników	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Stopień postrzegania przez pracowników wizerunku organizacji.</li> <li>2. Zaangażowanie pracowników w działalność organizacji, proces decyzyjny, w działania doskonalące.</li> <li>3. Zdolność kierownictwa wszystkich szczebli zarządzania do kierowania organizacją.</li> <li>4. Atmosfera w miejscu pracy, kultura organizacji i podejście do spraw socjalnych.</li> <li>5. Postrzeganie kariery i rozwoju umiejętności przez odpowiednią stymulację rozwoju, system zachęt i dostępności do szkoleń.</li> </ol>
	Wyniki pomiarów efektywności i zaangażowania pracowników w działalność organizacji	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wskaźniki zachowania pracowników.</li> <li>2. Wskaźniki motywacji i zaangażowania.</li> <li>3. Wskaźniki wydajności pracy.</li> <li>4. Poziom zaangażowania w działania doskonalące.</li> <li>5. Poziom wykorzystania technologii informatycznych.</li> <li>6. Wskaźniki rozwoju umiejętności.</li> <li>7. Wskaźniki zdolności pracowników do postępowania z klientami/obywatelami i reagowania na ich potrzeby.</li> <li>8. Częstotliwość doceniania pracowników, w tym dobrowolnego uczestnictwa w działaniach związanych z odpowiedzialnością społeczną i etyczną.</li> </ol>



1	2	3
Wyniki odpowiedzialności społecznej	Wyniki pomiarów postrzegania organizacji przez klientów/obywateli	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Poziom świadomości społeczeństwa nt. wpływu organizacji na jakość życia obywateli.</li> <li>2. Reputacja organizacji.</li> <li>3. Postrzeganie podejścia organizacji do problemów ochrony środowiska naturalnego, przestrzegania zasad zrównoważonego rozwoju.</li> <li>4. Postrzeganie instytucji w mediach.</li> </ol>
	Wyniki pomiarów efektywności w zakresie odpowiedzialności społecznej	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Działania organizacji na rzecz ochrony i zachowania zasobów.</li> <li>2. Liczba i znaczenie negatywnych i pozytywnych przekazów w mediach.</li> <li>3. Wsparcie na rzecz obywateli zagrożonych wykluczeniem.</li> <li>4. Wsparcie na rzecz pracowników i obywatelskiego zaangażowania.</li> <li>5. Wsparcie międzynarodowych przedsięwzięć.</li> <li>6. Poziom ochrony obywateli i pracowników przed ryzykiem zdrowotnym i wypadkami.</li> </ol>
Wyniki kluczowe	Wyniki zewnętrzne – porównanie osiągniętych rezultatów i efektów do zakładanych celów	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wyniki w zakresie rezultatów bezpośrednich, tj. ilość i jakość dostarczanych usług.</li> <li>2. Wyniki w zakresie efektów długofalowych, tj. efektywność dostarczanych usług.</li> <li>3. Stopień realizacji umów między władzami a organizacją.</li> <li>4. Wyniki kontroli i audytów w obszarze efektów bezpośrednich i skutków długofalowych.</li> <li>5. Wyniki analizy porównawczej w zakresie efektów bezpośrednich i skutków długofalowych.</li> </ol>
	Wyniki wewnętrzne – wydajność	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wydajność organizacji w zarządzaniu dostępnymi zasobami.</li> <li>2. Efektywność oraz innowacyjność usług.</li> <li>3. Wyniki analizy porównawczej.</li> <li>4. Efektywność współpracy.</li> <li>5. Wyniki pomiarów dokonanych w drodze audytu w zakresie funkcjonowania organizacji i zarządzania finansami.</li> <li>6. Wyniki uczestnictwa w konkursach.</li> <li>7. Stopień realizacji celów budżetowych i finansowych.</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*The Common...* 2012: 38–47).

Do oceny przedstawionych w tabeli 1 i 2 kryteriów i podkryteriów należy zastosować jeden z powszechnie stosowanych w praktyce rodzajów oceny punktowej, czyli klasyczną punktację, lub punktację dostrojoną.

Zastosowanie do oceny stanu kontroli zarządczej oceny punktowej umożliwia między innymi:

- a) uzyskanie informacji na temat funkcjonowania jednostki sektora finansów publicznych zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i w relacjach z szeroko rozumianym środowiskiem;
- b) poznanie mocnych stron, a tym samym dobrych praktyk oraz identyfikację niedoskonałości organizacji;
- c) określenie działań usprawniających i wskazanie ich kierunku.

Cechą wspólną punktacji klasycznej i dostrojonej jest zakres skali mieszczący się w przedziale od 0 do 100 punktów. Metoda punktacji klasycznej polega na tym, że dokonuje się łącznej oceny wszystkich świadectw zgromadzonych dla danego kryterium szczegółowego, natomiast w punktacji dostrojonej każda faza cyklu „zaplanuj – wykonaj – sprawdź – popraw” (PDCA) jest oceniana oddzielnie i niezależnie, w ramach każdego podkryterium. Tym samym dostarcza ona więcej informacji o obszarach wymagających szczegółowego doskonalenia oraz wskazuje kierunek działania. Z uwagi na większą szczegółowość jest zalecana dla organizacji, które chcą przeprowadzać dogłębną analizę podkryteriów<sup>2</sup>.

Zastosowanie metody punktacji klasycznej zaleca się jednostkom dokonującym samooceny kontroli zarządczej metodą CAF po raz pierwszy z uwagi na skumulowany sposób punktowania ułatwiający późniejszą analizę uzyskanych ocen. Mimo iż punktacja dostrojona jest znacznie dokładniejsza i pozwala na bardziej szczegółową analizę podkryteriów, to wymaga większej wiedzy, zaangażowania i czasu pracy.

### **3. Samoocena metodą CAF**

Decydującym czynnikiem przeprowadzenia procesu samooceny kontroli zarządczej jest poziom zaangażowania kierownictwa wyższego szczebla zarządzania, podległych im pracowników oraz poczucia wspólnej słuszności planowanego działania.

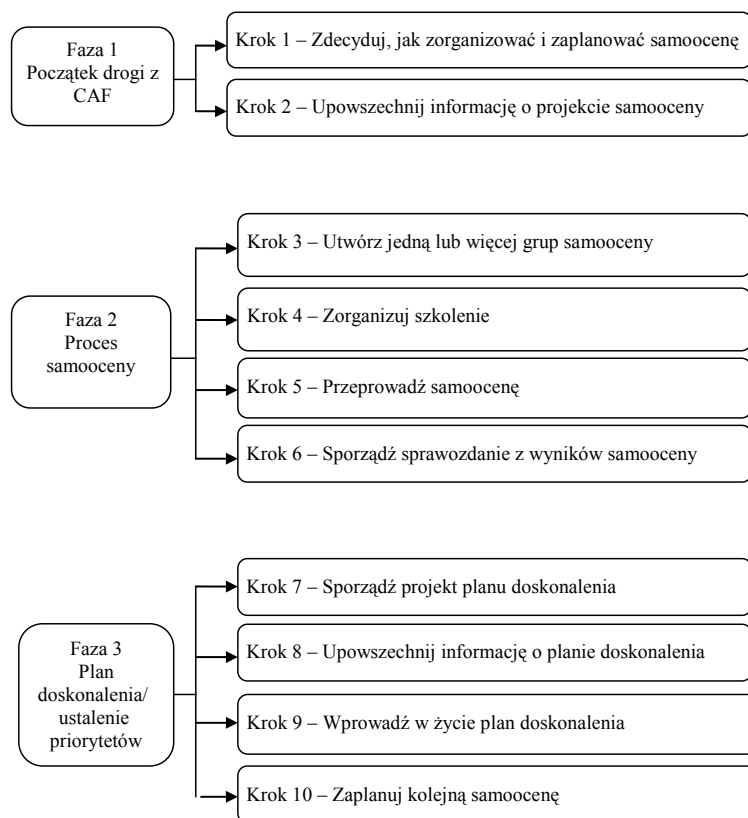
Dla wydajnego i efektywnego zastosowania metody CAF zostało wyodrębnionych 10 kroków wdrażania modelu, a tym samym doskonalenia organizacji publicznych (por. rysunek 2).

Zgodnie z przedstawionymi na rysunku 2 etapami postępowania w celu przeprowadzenia samooceny kontroli zarządczej w jednostce finansów publicznych konieczne jest uświadomienie kierownictwu i pracownikom, a niekiedy i interesariuszom potrzeby jej przeprowadzenia. W tym celu niezbędne jest zapoznanie zainteresowanych z możliwymi do zastosowania metodami przeprowadzania samooceny wraz ze wskazaniem ich zalet i wad.

Wybór metody CAF do przeprowadzenia samooceny kontroli zarządczej w organizacji nakazuje określenie zakresu i podejścia do samooceny. Na tym etapie należy określić między innymi, kto zostaje objęty samooceną (cała jednostka czy jej wybrane komórki/wydziały) oraz sposób oceny punktowej. Istotnym działaniem pierwszej fazy jest również wyznaczenie koordynatora procesu samooceny. Należy pamiętać o tym, iż powinna to być osoba posiadająca dużą wiedzę o organizacji, stosowanej metodzie oceny oraz obdarzona zaufaniem nie tylko kierownictwa, ale i pracowników danej jednostki.

---

<sup>2</sup> Szczegółowo metodę punktacji klasycznej i punktacji dostrojonej opisuje publikacja (*Przygotowanie... 2010: 74–79*).



**Rysunek 2.** Procedura wdrażania modelu CAF w jednostkach finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*The Common...* 2012: 12).

Kolejnym etapem przeprowadzenia oceny za pomocą metody CAF jest upowszechnienie informacji wśród kierownictwa średniego szczebla i pracowników organizacji o przyjętym projekcie. W tym celu wskazane jest opracowanie planu komunikacji służącego upowszechnieniu informacji o realizacji projektu wśród pracowników. Istotnym elementem informacji na temat projektu jest wzbudzenie zainteresowania pracowników różnych szczebli możliwością bezpośredniego udziału w procesie samooceny.

Następną fazą jest utworzenie grupy lub grup samooceny w zależności od złożoności i indywidualnej specyfiki jednostki, a w ich ramach dobór reprezentatywnych członków zespołu oceniającego. Przy doborze pracowników do zespołu oceniającego należy kierować się między innymi stopniem wiedzy o organizacji, posiadanymi umiejętnościami interpersonalnymi, obiektywizmem itp.

Czwartym krokiem postępowania w procesie samooceny z wykorzystaniem metody CAF jest organizacja szkoleń. Grupą docelową szkoleń są pracownicy biorący bezpośredni udział w samoocenie, ale szkoleniami w tym zakresie powinni zostać objęci także kierow-

nicy wyższego i średniego szczebla zarządzania. Obowiązek ich organizacji spoczywa na koordynatorze projektu.

Szkolenia mają na celu zapoznanie członków zespołu samooceny oraz kierownictwa z metodologią przeprowadzania samooceny, sposobami i metodami określania obszarów usprawnień oraz opracowywania i wdrażania tych projektów. Uczestnicy szkoleń powinni zostać zapoznani również z niezbędną dokumentacją planowanego procesu samooceny.

Kluczowym etapem metody CAF jest przeprowadzenie samooceny. Powinna być ona zrealizowana według następującej procedury:

- a) indywidualna ocena organizacji według poszczególnych podkryteriów przeprowadzana przez każdego członka zespołu oceniającego;
- b) osiągnięcie konsensusu w grupie oceniającej polegające na określeniu na podstawie ocen indywidualnych mocnych stron organizacji, obszarów wymagających działań doskonalących wraz ze wskazaniem oceny punktowej dla każdego z ocenianych podkryteriów.

Efektem przeprowadzonej samooceny kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych jest sporządzenie sprawozdania z osiągniętych wyników samooceny. Sprawozdanie końcowe z samooceny kontroli zarządczej opracowuje koordynator projektu z uwzględnieniem następujących elementów (*The Common...* 2012: 65):

- a) wskazanie/określenie dla każdego podkryterium mocnych stron organizacji oraz obszarów wymagających doskonalenia;
- b) punktowa ocena przyznana na podstawie zapisów zawartych w arkuszu ocen;
- c) propozycje działań doskonalących.

W celu wykorzystania sprawozdania z samooceny do podjęcia działań mających za zadanie udoskonalenie funkcjonowania organizacji istotnym elementem jest jego zatwierdzenie przez kierownictwo jednostki. Na tym etapie istotne jest też poinformowanie pracowników i interesariuszy o wynikach przeprowadzonej oceny.

Zawarte w sprawozdaniu z samooceny propozycje działań doskonalących są punktem wyjścia do sporządzenia projektu planu doskonalenia organizacji. Opracowany plan działań musi umożliwiać usprawnienie funkcjonowania organizacji jako całości, czyli (*The Common...* 2012: 66):

- a) zakładać systematyczne, zintegrowane w pełnym zakresie działania i funkcjonalność jednostki;
- b) odzwierciedlać punkt widzenia pracowników jednostki;
- c) bazować na mocnych stronach organizacji i odnosić się do jej słabych stron, przypisując każdej z nich odpowiednie działanie usprawniające.

Tak jak konieczne było poinformowanie pracowników o podjęciu decyzji o przeprowadzeniu samooceny metodą CAF, tak i po sporządzeniu oraz przyjęciu przez kierownictwo jednostki planu doskonalenia należy o tym fakcie poinformować wszystkich pracowników. Informacja skierowana do pracowników powinna zawierać między innymi główne wnioski z przeprowadzonej samooceny, wskazanie obszarów, które wymagają usprawnienia, oraz podjętych działań doskonalących.

Po przygotowaniu planu doskonalenia należy przejść do jego wdrożenia. Realizacja planu powinna opierać się na uporządkowanym i spójnym podejściu. Powinna ona między innymi obejmować proces monitorowania i oceny, określać oczekiwane rezultaty i terminy ich uzyskania, wyznaczyć osoby odpowiedzialne za poszczególne działania oraz rozpatrzyć alternatywne scenariusze złożonych działań.

Ostatnim krokiem postępowania jest wyznaczenie kolejnego terminu samooceny, a tym samym początku kolejnego cyklu monitorowania i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych.

#### **4. Doskonalenie jednostek sektora finansów publicznych z zastosowaniem metody CAF – przykłady dobrych praktyk**

Pierwsze próby przeprowadzenia samooceny w praktyce polskich jednostek sektora finansów publicznych miały miejsce w 2006 roku, czyli wraz z pilotażowym projektem wdrażania metody CAF. Pierwszymi jednostkami, które przeszły samoocenę tą metodą, były między innymi: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Sprawiedliwości, a także inne urzędy centralne – Główny Inspektorat Sanitarny, Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Główny Inspektorat Środowiska, Główny Urząd Statystyczny, Główny Urząd Miar, Urząd Nadzoru Finansowego, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Urząd Transportu Kolejowego, Urząd Zamówień Publicznych, Państwowa Agencja Atomistyki.

Obecnie liczba zarejestrowanych polskich użytkowników CAF wynosi 279 osób wobec ogólnej liczby 2382 osób wszystkich instytucji w Europie.

Przyczynami popularności stosowania metody CAF w Polsce są (Matla 2011: 41):

- a) rosnąca świadomość kierownictwa urzędów w zakresie odpowiedzialności za jakość usług publicznych;
- b) relatywne rozczarowanie doświadczeniami we wprowadzaniu standardów ISO;
- c) wsparcie na poziomie rządowym (Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) dla upowszechniania CAF w administracji publicznej;
- d) CAF jest postrzegany jako pierwsza alternatywa dla systemów jakości (ISO) pod względem kosztów, wygody, elastyczności (zakres, dostosowanie) oraz wartości niezależnej od certyfikacji – szczególnie dla instytucji rozpoczynających pracę z jakością;
- e) możliwość współfinansowania wdrożeń z EFS;
- f) ogólnokrajowa inicjatywa Ministerstwa Finansów w sprawie stworzenia i wprowadzenia w 401 urzędach skarbowych systemu jakości obejmującego samoocenę CAF;

- g) dążenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (jako instytucji organizującej konkursy dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach Poddziałania 5.2.1 PO KL) do tego, aby współfinansowanie z EFS kierować na te inicjatywy urzędów samorządu terytorialnego, które zostaną wskazane jako usprawnienia w ramach diagnozy przeprowadzonej określoną, uznaną metodą, na przykład na podstawie samooceny CAF.

Przykładami dobrych praktyk, które zostały wprowadzone w jednostkach sektora publicznego, mogą być działania podjęte w ramach Projektu systemowego „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonania poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą” przeprowadzonego w 2011 roku, który skierowany był do jednostek samorządu terytorialnego o niskim wskaźniku dochodów, a tym samym z reguły najmniej zaawansowanych w stosowaniu narzędzi i systemów zarządzania.

Opis dobrych praktyk w wybranych jednostkach prezentuje tabela 3.

**Tabela 3**

Przykłady dobrych praktyk w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego

Rodzaj działania	Pomiar sukcesu	Podstawowe trudności
1	2	3
Samorządowy Informator SMS w gminie Besko	<ul style="list-style-type: none"> <li>– bardzo sprawny przepływ informacji pomiędzy urzędem a mieszkańcami gminy,</li> <li>– szybszy i bardziej efektywny przekaz informacji, co ma szczególne znaczenie np. przy ostrzeżeniach meteorologicznych,</li> <li>– dotarcie z informacją do osób, które nie korzystają z portalu gminnego czy tablic ogłoszeń</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– w trakcie wdrażania systemu nie napotkano trudności organizacyjnych lub technicznych zagrażających wdrożeniu usługi</li> </ul>
Wdrożenie Wspólnej Metody Oceny (CAF) w Starostwie Powiatowym w Piotrkowie Trybunalskim	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zauważalny wzrost wiedzy i umiejętności specjalistycznych u pracowników-członków Zespołu Samooceny,</li> <li>– zainicjowanie myślenia systemowego i procesowego u osób wykonujących czynności służbowe na stanowiskach obsługi,</li> <li>– wzrost motywacji, gotowość członków Zespołu do dalszego rozwoju kompetencji,</li> <li>– uzyskanie obszernego i wszechstronnego materiału diagnostycznego dotyczącego ładu organizacyjnego oraz kluczowych obszarów i czynników działalności,</li> <li>– uzyskanie możliwości zrealizowania projektu doskonalenia w partnerstwie z innymi samorządami w ramach projektu systemowego,</li> <li>– wykazanie przeprowadzenia rzetelnej samooceny dla potrzeb kontroli zarządczej,</li> <li>– integracja członków Zespołu Samooceny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– trudna do szybkiego przyswojenia terminologia CAF,</li> <li>– stereotypy członków Zespołu w zakresie myślenia o Starostwie jako organizacji,</li> <li>– opór pracowników Starostwa przed uznaniem posiadanych dokumentów za nieadekwatne z punktu widzenia CAF,</li> <li>– trudność w interpretacji opisowych definicji CAF i przekładania ich na dowody, co wymagało od członków Zespołu uzyskania odpowiedniej sprawności w tym zakresie,</li> <li>– bariery komunikacyjne pomiędzy członkami Zespołu a pracownikami Starostwa w trakcie zbierania dowodów,</li> <li>– znaczna ilość bezużytecznych informacji zgromadzonych w trakcie zbierania świadectw (błędne zidentyfikowanie dowodu)</li> </ul>

1	2	3
Budowa przyzagrodowych oczyszczalni ścieków oraz uporządkowanie gospodarki ściekowej jako sposób poprawy jakości i standardu życia mieszkańców gminy Dębowiec	<ul style="list-style-type: none"> <li>– innowacyjne rozwiązanie na terenie całego województwa,</li> <li>– możliwość powtórnego wykorzystania oczyszczonej wody do celów sanitarnych i gospodarczych,</li> <li>– zautomatyzowanie całego systemu oczyszczania wody,</li> <li>– niski koszt neutralizacji ścieków</li> </ul>	– brak zainteresowania ze strony 16 osób budową przydomowych oczyszczalni ścieków spowodował, że Urząd poniósł dodatkowe koszty na wykonanie projektów zamiennych
Strona internetowa Urzędu Gminy Ostrówek	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wyróżnienie w konkursie na najlepszą stronę internetową w kategorii Portal Miasta i Gminy,</li> <li>– funkcjonowanie czatu on-line z Sekretariatem Gminy,</li> <li>– rozbudowana została zakładka „Sport”,</li> <li>– umieszczanie na bieżąco informacji o wydarzeniach w życiu gminy i jej mieszkańców</li> </ul>	– brak własnego serwera WWW, w związku z czym zakupiony został serwer u zewnętrznego usługodawcy hostingowego, co umożliwiło bezawaryjność pracy serwera, a tym samym nieprzerwany dostęp do strony
I Leszkowska Biesiada Świętojańska w gminie Ostrówek	<ul style="list-style-type: none"> <li>– duża liczba osób z terenu gminy Ostrówek i sąsiednich gmin uczestniczyła w zorganizowanej imprezie,</li> <li>– dobra forma reklamy gminy</li> </ul>	– brak zaangażowania ze strony mieszkańców w organizację Biesiady
Gminne Centrum Kształcenia na Odległość w gminie Lipinki	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wyrównanie szans mieszkańców gminy poprzez dostęp do komputerów, internetu, faksu, wideokonferencji, kserokopiarki, prowadzenia prezentacji multimedialnych,</li> <li>– zaktywizowanie ludzi młodych, którzy są najliczniejszą grupą użytkowników Centrum,</li> <li>– nieodpłatny dostęp do internetu, pakietu szkoleń on-line (na specjalnie do tego celu uruchomionej platformie), biblioteczki multimedialnej (edukacyjnych programów komputerowych, encyklopedii, słowników) oraz do ofert pracy dostępnych w sieci,</li> <li>– możliwość udziału w nieodpłatnych szkoleniach z zakresu sposobów poruszania się na rynku pracy i prowadzenia własnej działalności gospodarczej</li> </ul>	– nie wystąpiły żadne trudności
Inkubator organizacji społecznych w gminie Leśna Podlaska	– podpisanie ponad 50 umów na realizację usług społecznych z Programu Integracji Społecznej,	– trudności w wykorzystywaniu i rozliczaniu publicznych środków finansowych zgodnie z przyjętymi harmonogramami i kosztorysami,

1	2	3
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– duże spektrum działań – od pracowni umiejętności skierowanych do dzieci, poprzez porady prawne, psychologiczne, zajęcia wakacyjne, sportowe, kulturalne, po warsztaty dla seniorów i imprezy integracyjne dla rodzin,</li> <li>– część usług weszła do kanonu cyklicznych imprez, np. Droblińskie Sobótki, dni otwarte w wędkowaniu, przegląd twórczości artystycznej gminy,</li> <li>– zorganizowanie regionalnej konferencji podsumowującej Program Integracji Społecznej w powiatach bialskim, parczewskim i włodawskim, jak również kilkudniowy wyjazd studyjny dla liderów społecznych do wiosek tematycznych w województwie zachodniopomorskim</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak zrozumienia ze strony otoczenia dla działań liderów,</li> <li>– brak wiedzy o sposobach zdobywania środków na dofinansowanie projektów poza gminą</li> </ul>
Upowszechnienie edukacji przedszkolnej dla dzieci w wieku 3–5 lat na terenie gminy Suchożebry	<ul style="list-style-type: none"> <li>– przygotowania dzieci w wieku 3–5 lat do lepszego startu w szkole,</li> <li>– zwiększenie zaangażowania rodziców w edukację dzieci,</li> <li>– zwiększenie umiejętności wychowawczych rodziców dzieci uczęszczających do punktów przedszkolnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak środków finansowych do realizacji zamierzeń gminy, co spowodowało, że przekazano środki własne gminy z udziałem dotacji celowej z budżetu Województwa Mazowieckiego,</li> <li>– brak w początkowej fazie projektu zaangażowania ze strony rodziców</li> </ul>
Płatności kartą płatniczą w Starostwie Powiatowym w Nisku	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wzrost zadowolenia z podjętych działań u mieszkańców,</li> <li>– systematyczny wzrost liczby wpłat dokonywanych przy użyciu kart płatniczych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– mała liczba terminali (optymalny układ: terminal na każdym stanowisku obsługowym),</li> <li>– optymalne ustawienie terminala umożliwiający jego sprawną obsługę wraz z zachowaniem prywatności klienta (podanie kodu PIN),</li> <li>– standardowe problemy techniczne dla tego typu rozwiązań, w tym problemy z identyfikacją kart płatniczych spowodowane ich fizycznym zużyciem, startym podpisem, jak również problemy z systemem terminala powodujące np. błędy podczas inicjacji połączenia z bankiem,</li> <li>– dla części pracowników obsługujących terminal w początkowym okresie funkcjonowania problem stanowiło zachowanie chronologii w procedurze dokonywania transakcji; dochodziło do pomyłek w zakresie użycia karty w odpowiedni dla jej typu sposób (karta chipowa lub magnetyczna) oraz wyboru odpowiednich pozycji w menu,</li> </ul>



1	2	3
		– czasowe aktualizacje oprogramowania wymagają przeprowadzenia pewnych czynności „na odległość”, zgodnie ze wskazówkami konsultanta – może to sprawiać trudności ze względu na fachową terminologię i zastosowanie nietypowych funkcji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Matla (2011: 44–88).

Przykłady dobrych praktyk zaprezentowane w tabeli 3 obejmują różne obszary modelu CAF i dotyczą doskonalenia wewnętrznego funkcjonowania urzędu, usprawniania procesu dostarczania usług dla mieszkańców, poprawy zarządzania zasobami oraz doskonalenia partnerskich relacji ze wspólnotą samorządową i innymi ważnymi dla jednostki samorządu terytorialnego podmiotami. Zauważyć należy, że przytoczone przykłady dobrych praktyk w większości są związane z kryterium CAF – partnerstwo i zasoby, co może wskazywać na to, że w tym obszarze można dokonać wielu działań pozwalających na doskonalenie funkcjonowania jednostek sektora publicznego.

Metoda CAF posiada niewątpliwe zalety, ale obarczona jest także pewnymi ograniczeniami, na które wskazywać mogą przeprowadzone w 2009 roku badania ankietowe Konsorcjum firm: Quality Progress oraz F5 Konsulting Sp. z o.o. w ramach działania 5.1. PO KL „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej” na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, realizowane przez działania związane z wdrożeniem CAF w 70 urzędach administracji rządowej.

Na podstawie przeprowadzonych badań dotyczących wdrożenia metody CAF w urzędach administracji rządowej (Łuczak, Wolniak 2013: 11–13) można sformułować wnioski wskazujące na niewątpliwe zalety zastosowania omówionej metody do przeprowadzenia samooceny kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Metoda ta nie jest pozbawiona pewnych ograniczeń, które w istotny sposób wpływają na jej upowszechnienie i chętnie stosowanie w praktyce organizacji. Zalety i ograniczenia metody CAF przedstawia tabela 4.

**Tabela 4**

Zalety i ograniczenia stosowania metody CAF w praktyce jednostek sektora finansów publicznych do oceny systemu kontroli zarządczej

Zalety	Ograniczenia
<p>Wysoka przydatność do samooceny kontroli zarządczej, w tym możliwość:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– poznania zasad funkcjonowania jednostki sektora finansów publicznych, tj. uzyskanie wiedzy na temat realizowanych procesów, powstałych problemów i podejmowanych działań mających na celu eliminowanie niedoskonałości,</li> <li>– poprawy jakości świadczonej pracy dzięki lepszemu dostosowaniu umiejętności pracowników do działań wykonywanych na poszczególnych stanowiskach,</li> <li>– poprawy relacji z klientami,</li> <li>– poprawy relacji ze współpracownikami.</li> </ul>	<p>Trudność w zrozumieniu poszczególnych kryteriów modelu, które w ocenie jednostek przeprowadzających samoocenę tą metodą są niejasne i mało zrozumiałe.</p>
<p>Dostarczanie rzetelnych danych o słabościach funkcjonowania organizacji publicznej pod warunkiem właściwego zebrania danych źródłowych i sporządzenia rzetelnych raportów.</p>	<p>Trudność w zastosowaniu metody wynikająca z analizy wielu obszarów, niejednokrotnie nowych dla pracowników jednostek sektora finansów publicznych.</p>
<p>Dobrze opracowana metodologia, adekwatność wszystkich kryteriów dla oceny administracji publicznej.</p>	<p>Konieczność posiadania dużej wiedzy na temat funkcjonowania ocenianej jednostki.</p>
<p>Wysoka użyteczność tej metody dla administracji wynikająca z dogłębnej i szczegółowej analizy poszczególnych obszarów działalności jednostki.</p>	<p>Konieczność zaangażowania wielu pracowników, tj. pracowników zaangażowanych bezpośrednio w projekt, jak i pozostałych pracowników jednostki.</p>
<p>Wielokrotne wykorzystanie metody jako ważnego elementu procesu ciągłego doskonalenia jakości w administracji rządowej.</p>	<p>Opis poszczególnych kryteriów jest zbyt szczegółowy, co wymaga opracowania lepszych przewodników do zastosowania metody CAF.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Łuczak, Wolniak (2013:12–15).

Dzięki przeprowadzonym badaniom ograniczenia w stosowaniu metody CAF mogą zostać w dużym stopniu wyeliminowane poprzez opracowanie bardziej czytelnych materiałów szkoleniowych dotyczących zastosowania tej metody, a także przeprowadzenie szkoleń, które pozwoliłyby na rozpowszechnienie stosowania metody CAF do samokontroli jednostek sektora finansów publicznych.

## Uwagi końcowe

CAF nadaje się dla urzędów jednostek administracji samorządowej każdego stopnia: województwa, powiatu lub gminy – zarówno wiejskiej, jak i miejskiej, niezależnie od ich charakteru, struktury organizacyjnej i wielkości. Z powodzeniem stosują Wspólną Metodę Oceny zarówno urzędy marszałkowskie zatrudniające setki pracowników w kilkudziesięciu lokalizacjach, jak i niewielkie urzędy gmin wiejskich. Cele CAF i sposoby wykorzystania

modelu są jednak różne zależnie od wielkości organizacji, a zwłaszcza w zależności od jej doświadczenia i stopnia zaawansowania w zarządzaniu jakością.

Duże organizacje, urzędy marszałkowskie, starostwa czy urzędy miast na prawach powiatu często wykorzystują CAF jako metodę wspomagającą inne systemy i narzędzia, jak ISO lub zarządzanie procesowe, podczas gdy w małych urzędach gmin Wspólna Metoda Oceny jest z reguły pierwszym krokiem na drodze do jakości. Wspólna Metoda Oceny jest narzędziem szczególnie przydatnym dla nowoczesnej administracji samorządowej, która dąży do poprawy jakości swojego funkcjonowania. Samorządom przybywa zadań własnych, ustawodawca nieustannie wyznacza nowe cele, mieszkańcy pragną coraz lepszych usług – zarówno komunalnych, jak i świadczonych indywidualnie klientom urzędów, a także coraz większej ich dostępności.

Rosnące oczekiwania obywateli dotyczące ograniczania biurokracji i skrócenia czasu załatwiania spraw, zwiększania przejrzystości procedur i kompetencji urzędników, powszechnego dostępu do usług internetowych, a wraz z nimi wzrastająca publiczna presja na bardziej efektywną pracę urzędów powoduje wzrost zainteresowania ze strony urzędów nowoczesnymi metodami samokontroli. Urzędy administracji samorządowej działają w ramach ograniczeń ustanowionych przez prawo, a zarazem pod presją żądań obywateli często niechętnych uczestniczeniu w kosztach – również niematerialnych – związanych z realizacją zadań publicznych. Wszystko to powoduje podniesienie wymagań pod względem efektywności zarządzania, jakim sprostać musi kierownictwo i pracownicy urzędu jednostki samorządu terytorialnego.

Oprócz realnych, bezpośrednich korzyści widocznych niemal natychmiast po zastosowaniu metoda CAF ma także zalety inwestycji długofalowej. Ułatwia pracownikom spojrzenie na urząd oczyma mieszkańców gminy, powiatu lub województwa. Samoocena CAF jest też zwykle pierwszą okazją otwartej rozmowy o urzędzie i zarazem bezpieczną metodą wskazywania słabych stron jego funkcjonowania. W miarę postępu w przeprowadzaniu samooceny pracownicy zaczynają zmieniać swoje podejście do tego, co można zrobić lepiej, aby mieszkańcy się zaangażowali, aby konsultacje społeczne były efektywne, aby inicjatywy urzędu spotykały się oczekiwanym odzewem społeczności, a usługi świadczone przez urząd były na coraz wyższym poziomie.

## Literatura

- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.Min.Fin. nr 15, poz. 84).
- Kumpiałowska A. (2011), *Jak przygotować jednostkę do wdrożenia systemu kontroli zarządczej*, w: *Teczka kontroli zarządczej w jednostkach sektora publicznego. Wzory dokumentów z wyjaśnieniami*, red. E. Sławińska-Tomtala, C.H. Beck, Warszawa.
- Luczak J., Wolniak R. (2013), *Ocena skuteczności zastosowania metody CAF w procesie doskonalenia administracji samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” nr kol. 1900, Seria: Organizacja i Zarządzanie nr 67, Gliwice.

- Majchrzak I. (2012), *Samoocena kontroli zarządczej a oświadczenie o stanie kontroli zarządczej*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 30, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Matla J. (2011) *Dobre praktyki zidentyfikowane podczas samooceny w ramach projektu systemowego „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradcą”*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradcą. Przewodnik po samoocenie według metody CAF 2006. Raport dotyczący badania użyteczności i satysfakcji z wprowadzenia metody CAF 2006 w jednostkach samorządu terytorialnego* (2010), Departament Administracji Publicznej MSWiA, Warszawa.
- Sawicki K. (2010), *Istota i funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostkach gospodarczych i budżetowych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 30, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Sola M. (2009), *Kontrola zarządcza w administracji samorządowej*, Manicipium, Warszawa.
- The Common Assessment Framework (CAF) (2012). Improving Public Organizations through Self-Assessment CAF 2013*, Kancelaria Rady Ministrów. Departament Służby Cywilnej, Warszawa.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
- Zaleska B. (2010), *Kontrola zarządcza jako element kontroli wewnętrznej według ustawy o finansach publicznych*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 30, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

#### CAF AS A TOOL OF MONITORING AND EVALUATION OF FUNCTIONING OF MANAGEMENT CONTROL

**Abstract:** *Purpose* – the article presents the essence and scope of the CAF as an alternative tool for monitoring and evaluating the functioning of management control in the public sector units. Theoretical considerations are supplemented by examples of good practice of public sector entities with activities achieved through the use of CAF. *Design/methodology/approach* – developing article was preceded by literature studies and analysis of self-assessment CAF reports of various public sector entities. The main method used in the article is the analyse of the sources and deductive and inductive reasoning. *Findings* – studies show that CAF, though difficult and time-consuming, provides useful and comprehensive information on the functioning of the audited entity, indicating its strengths and weaknesses and enabling the definition and implementation of improvement activities revealed during the self-management control. *Originality/value* – the article presents the contents which are synthetic description of the nature and scope of the CAF and the rules for its use in the practice of public sector entities to assess the functioning of management control.

**Keywords:** public finance sector unit, management control, self-assessment, CAF method

#### Cytowanie

I. Majchrzak, A. Zbaraszewska (2015). *Metoda CAF jako narzędzie monitorowania i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 313–332; [www.wneiz.pl/frfu](http://www.wneiz.pl/frfu).