

Administracja



- skuteczna i nowoczesna

**KLUCZOWE WNIOSKI NA PODSTAWIE
RAPORTU Z BADANIA EWALUACYJNEGO**



**Zamawiający:**

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa

**Institucja Pośrednicząca II stopnia
dla Działania 5.1**

Programu Kapitał Ludzki

Wzmocnienie potencjału administracji rządowej

www.efs.kprm.gov.pl

Wykonawca:

ECORYS Polska Sp. z o.o.,
Łucka 2/4/6, 00-845 Warszawa
T +48 22 339 36 40
F +48 22 339 36 49
E ecorys@ecorys.pl
www.ecorys.pl

**Opracowanie graficzne:**

Brandhouse*
www.brand.sos.pl

Człowiek – najlepsza inwestycja
Warszawa, grudzień 2011 r.

Publikacja współfinansowana
ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu
Społecznego



Kluczowe wnioski

*z Oceny skuteczności działań współfinansowanych
z Europejskiego Funduszu Społecznego na rzecz
wzmocnienia potencjału administracji rządowej*

W kierunku dobrego rządzenia

Uproszczenie aktów prawnych czy też poprawa jakości usług związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej to elementy dobrego rządzenia. Ogółem można powiedzieć, że dobre rządzenie polega na takim sprawowaniu zadań przez rząd (państwo), aby tworzyć warunki sprzyjające rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Jednym z elementów dobrego rządzenia jest tworzenie „dobrych” instytucji publicznych, które byłyby skuteczne i jednocześnie efektywne w swoich działaniach.

W tym celu realizowanych jest szereg inicjatyw w Polsce, również z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej (UE). Przykładem są projekty realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) Działanie 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”. Na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM), zaangażowanej we wdrażanie Działania 5.1, firma Ecorys Polska przeprowadziła badanie,

Polska administracja publiczna zmienia się dzięki funduszom unijnym. Zbadaliśmy, jakie efekty udało się osiągnąć do tej pory. Urzędy uczą się m.in.: jak tworzyć dobre prawo, lepiej służyć przedsiębiorcom, efektywniej zarządzać budżetem oraz sprawnie funkcjonować.

jak realizowane projekty prowadzą do reformy administracji w Polsce oraz wspierają urzędy w lepszej realizacji swoich zadań. Objęło ono 22 projekty, wdrażane m.in. przez KPRM, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Ministerstwo Finansów, Krajową Szkołę Administracji Publicznej oraz Uniwersytet Warszawski. Punktem odniesienia dla przeprowadzanej oceny były cele szczegółowe i efekty wskazane w PO KL w zakresie dotyczącym Działania 5.1, tj.:

Cel szczegółowy 1.:

Poprawa zdolności regulacyjnych administracji publicznej;

Cel szczegółowy 2.:

Poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją

działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw;
Cel szczegółowy 3.:
Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości.

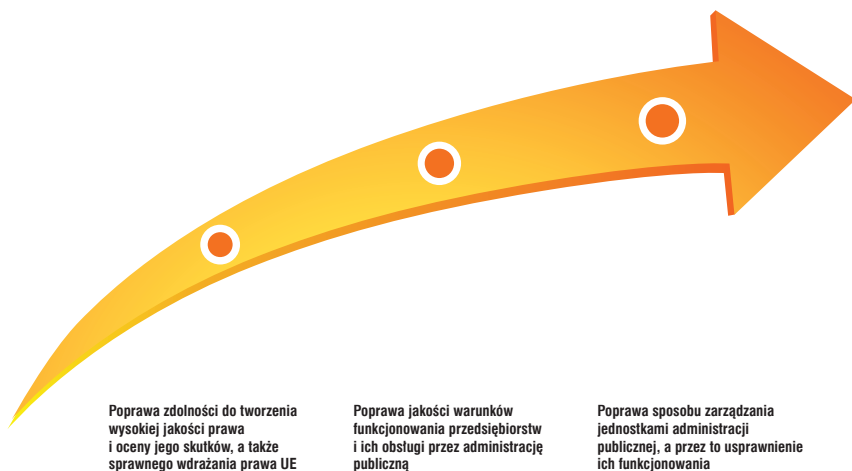
Realizowane działania i wspierane urzędy

Katalog działań, które są podejmowane w ramach projektów, jest zróżnicowany. Są to m.in.: szkolenia z róż-

norodnej tematyki dla pracowników urzędów, analizy i diagnozy w zakresie funkcjonowania instytucji administracji publicznej oraz przygotowywanie nowych rozwiązań/narzędzi/standardów w zakresie zarządzania, a następnie ich wdrażanie.

Instytucje, które korzystają ze wsparcia, to: ministerstwa, urzędy wojewódzkie oraz urzędy centralne takie jak np. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Główny Urząd Statystyczny. ▀

Spodziewane efekty działań



Analizowane zagadnienia i źródła informacji

Naszym głównym celem było zbadanie, czy projekty realizowane w ramach Działania 5.1 PO KL przynoszą spodziewane efekty, czyli przyczyniają się do poprawy standardów zarządzania w jednostkach administracji. Dodatkowo sprawdziliśmy, czy podejmowane działania były zgodne ze zidentyfikowanymi potrzebami modernizacyjnymi administracji publicznej. Przeglądaliśmy się również, w jaki sposób realizowane są zasady horyzontalne w zakresie równości szans płci oraz wieku.

Prowadzone przez nas analizy obejmowały dane pochodzące z wielu źródeł. Po pierwsze, w ramach prac badawczych dokonaliśmy przeglądu literatury oraz wyników dotychczasowych badań w obszarze dobrego rządzenia, jak również dokumentów programowych dotyczących Działania 5.1 PO KL. W celu uzyskania możliwie pełnego obrazu podejmowanych działań, przeprowadziliśmy badanie opinii wśród różnych grup respondentów. Były to: instytucje odpowiedzialne za dystrybucję funduszy, podmioty realizujące projekty, wybrane urzędy objęte wsparciem (ministerstwa, urzędy wojewódzkie, urzędy centralne) oraz pracownicy urzędów, którzy uczestniczyli w szkoleniach organizowanych w ra-

mach projektów. Wnioski z badania skonsultowaliśmy z ekspertami w zakresie dobrego rządzenia, którzy reprezentowali głównie środowisko naukowe.

Efekty realizowanych działań

Pomimo, że tylko część projektów została zakończona do momentu realizacji badania, mogliśmy stwierdzić szereg efektów dotychczas zrealizowanych działań. Jednocześnie mamy świadomość, że na obecnym etapie efekty są widoczne tylko częściowo i wielu zmian można spodziewać się dopiero po zakończeniu wszystkich projektów. Istotne efekty, które można było zaobserwować do tej pory, to:

Zmiany organizacyjne | wzrost wiedzy pracowników | sprawne zamówienia publiczne | poprawa zarządzania jednostkami administracji | nowa polityka szkoleniowa w instytucjach | przepływ wiedzy wewnątrz instytucji | wyższa jakość obsługi przedsiębiorstw | zmniejszenie odpływu kadr z administracji | nowy system wynagradzania w administracji rządowej | umiejętności związane z prezydencją w Radzie UE i wdrażaniem dyrektyw UE | lepsza realizacja zadań | porównanie

rozwiązań stosowanych w różnych urzędach | umiejętność tworzenia aktów prawnych wysokiej jakości | wymiana informacji pomiędzy urzędami i współpraca | wieloletnie planowanie budżetu w ujęciu zadaniowym.

Szeroko zakrojona działalność szkoleniowa przyczyniła się do wzrostu wiedzy i umiejętności kadr administracji publicznej. Większość uczestników szkoleń zadeklarowała, że przekazywana wiedza jest dla nich przydatna oraz wykorzystują ją w wykonywaniu codziennych obowiązków. Wzrost wiedzy i umiejętności osób zajmujących stanowiska różnego szczebla przyczynia się do poprawy funkcjonowania urzędów, w któ-

I. „Poprawa jakości usług świadczonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rzecz przedsiębiorców.” Jest to jeden z projektów realizowanych w ramach Działania 5.1 PO KL. Głównym celem projektu jest poprawa jakości i dostępności usług ZUS na rzecz przedsiębiorstw. Realizowane działania obejmują m.in. zmianę struktury i wdrożenie usprawnień w zakresie funkcjonowania ZUS, specjalistyczne szkolenia dla pracowników, badanie jakości pracy w obszarze, w którym obsługiwani są przedsiębiorcy, a także cykliczne badanie satysfakcji przedsiębiorstw usług ZUS.

rych są zatrudnione, jak również do wyższej jakości prowadzonych prac, prowadząc tym samym do uproszczenia tworzonych aktów prawnych, lepszej obsługi przedsiębiorców czy też usprawnienia zamówień publicznych.

W wyniku podniesienia kompetencji osób na stanowiskach kierowniczych oraz audytów i analiz przeprowadzonych w zakresie organizacji własnej pracy, urzędy są lepiej zarządzane. Poprzez zastosowanie nowoczesnych standardów zarządzania urzędy usprawniają swoje funkcjonowanie, a to przekłada się na sprawniejszą realizację przypisanych im zadań. Jednym z przykładów zmian, które stwierdziliśmy w trakcie badania, jest rozpoczęcie realizacji obsługi skarg napływających do urzędu z wykorzystaniem drogi elektronicznej, dzięki czemu skraca się czas ich rozpatrywania. Przeprowadzone analizy uświadamiają też urzędom niedostrzegane dotychczas potrzeby, jak np. potrzeba utworzenia komórki, która byłaby odpowiedzialna za gromadzenie i przetwarzanie informacji niezbędnych do realizacji zadań w całej instytucji.

Nowe systemy opisu stanowisk i wynagradzania, a także oceny pracowników administracji publicznej, uzależniają poziom wynagrodzenia pracownika od jego umiejętności

oraz doświadczenia, a także zakresu pełnionych obowiązków i osiąganym wynikom. Podnoszą więc motywację pracowników do coraz lepszej realizacji powierzonych im zadań. Realizowane projekty inspirują urzędy do wprowadzania usprawnień organizacyjnych, jak np. uruchomienie intranetu czy elektronicznego obiegu dokumentów. Działania te poprawiają również komunikację i wymianę informacji pomiędzy różnymi komórkami w urzędzie. Zaobserwowaliśmy również wzrost gotowości urzędów do wykorzystywania narzędzi informatycznych w swojej pracy.

Dzięki przeprowadzonym analizom i audytom organizacyjnym urzędy zyskały możliwość porównania własnej instytucji z innymi. Dzięki temu rozwiązania, które sprawdziły się w jednym urzędzie, mogą zostać wdrożone w innym, skutkiem czego nastąpi poprawa jego funkcjonowania. Urzędy przyznały również, że w tym kontekście cenne są dla nich kontakty, które nawiązały się pomiędzy osobami pełniącymi podobne funkcje w urzędach podczas szkoleń i innych spotkań organizowanych w ramach projektów Działania 5.1. Nawiązane kontakty umożliwią wymianę doświadczeń, a także nawiązanie współpracy pomiędzy urzędami, co jest istotne z punktu widzenia dalszych działań reformatorskich.

II. W wyniku dotychczasowej realizacji projektu, w szczególności przeprowadzonych szkoleń, nastąpiło podniesienie kompetencji kadr ZUS, co potwierdziły wyniki testów organizowanych przed i po szkoleniach. Jednocześnie wprowadzono standardy dotyczące jakości szkoleń wewnętrznych dla pracowników.

Zewnętrzne uwarunkowania realizacji projektów

Realizacja projektów uzależniona jest od wielu czynników, zarówno tych wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Przeprowadzone przez nas badanie dotyczyło projektów realizowanych w ramach Działania 5.1 PO KL i to na nich skupialiśmy się poszukując odpowiedzi na postawione pytania. Jednak w tym przypadku istotne są również zewnętrzne uwarunkowania wdrażania projektów, stąd warto również o nich wspomnieć. Przez zewnętrzne uwarunkowania rozumiemy czynniki niezwiązane ściśle z Działaniem 5.1, czyli niezależne od instytucji realizujących projekty oraz tych, które są związane ze wdrażaniem funduszy UE. Przede wszystkim mamy tu na myśli krajową strukturę administracji publicznej. Obecnie widocznym problemem jest brak zdecydowanego lidera zmian w administracji publicznej, czyli instytucji, która byłaby odpowiedzialna za wyznaczanie kierunków reformy oraz miałyby możliwość zo-

III. Na podstawie zidentyfikowanych przyczyn braku satysfakcji przedsiębiorców z obsługi zaplanowano odpowiednie działania. W dalszym etapie przeprowadzona zostanie reorganizacja ZUS, tak aby nowa struktura sprzyjała sprawnej obsłudze klientów. Osiągnięciu zakładanych celów sprzyja wysokie poparcie kierownictwa ZUS dla planowanych usprawnień. Kierunki pożądanych zmian w instytucji zostały określone w „Strategii przekształcenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2010- 2012”. Projekt stanowi część kompleksowych działań zmierzających do poprawy jakości obsługi przedsiębiorstw przez ZUS, obejmujących również świadczenie usług drogą elektroniczną.

bligowania urzędów do wprowadzania usprawnień. Powiązany z tym jest również brak dokumentu o charakterze strategicznym, wytyczającego kierunki zmian w administracji publicznej, określającego typy i horyzont czasowy działań, które należy podjąć oraz zapewniający ich kompletność. Również między instytucjami zaangażowanymi w Działanie 5.1 nie istnieje w większości przypadków relacja instytucja nadrzędna – podrzędna, co ogranicza możliwość narzucenia pożądanych usprawnień urzędowi objętych wsparciem i egzekwowania zmian. Pewną nadzieję w tym zakresie budzi projekt strategii Sprawne Państwo.

Zapewnienie równości płci i wieku

Istotną kwestią przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE jest przestrzeganie zasad horyzontalnych, w tym zapewnienie równości szans płci i wieku, stąd kwestia ta była również przedmiotem naszego badania. Realizację zasad horyzontalnych w badanych projektach Działania 5.1 oceniliśmy pozytywnie. Głównym czynnikiem decydującym o wyborze uczestników działań projektowych, w szczególności szkoleń, są nie płeć ani wiek, a pełnione stanowisko i zakres obowiązków. Zatem do uczestnictwa w szkoleniach o danej tematyce zapraszane są osoby pełniące określone funkcje w urzędach objętych wsparciem. Uczestnicy szkoleń nie zgłosili żadnych nieprawidłowości w tym obszarze w odniesieniu do treści szkoleń lub sposobu ich prowadzenia. Stwierdziliśmy również ogólny wzrost świadomości tej tematyki wśród wszystkich instytucji związanych z realizowanymi projektami. Mając na uwadze równość szans wieku, osobom powyżej 45 roku życia dedykowano odrębny komponent szkoleniowy w ramach jednego z projektów. Idea odrębnych szkoleń została bardzo dobrze przyjęta przez adresatów wsparcia, pojawiły się jednak negatywne opinie dotyczące sposobu ich planowania oraz

realizacji. Znacznym utrudnieniem była konieczność udziału w całym pakiecie szkoleniowym, a nie tylko w wybranych szkoleniach, których tematykę potencjalny uczestnik ocenia jako przydatną. Przeszkoda wynikała przede wszystkim z faktu, że pełne uczestnictwo było czasochłonne i znacznie ograniczało czas pozostający na wypełnianie bieżących obowiązków zawodowych. Również sama ankieta służąca zdiagnozowaniu potrzeb szkoleniowych osób w wieku 45+ wywołała zróżnicowane reakcje w tej grupie – część osób obawiała się, że badanie to ujawni ich niedostateczne kwalifikacje. Powyższe doświadczenia z jednej strony potwierdzają gotowość osób powyżej 45 roku życia do podnoszenia kwalifikacji, a z drugiej strony wskazują na konieczność starannego planowania dedykowanych im działań.

Działania na rzecz zmian w administracji publicznej

Wynikiem przeprowadzonego badania są rekomendacje dotyczące sposobu realizacji bieżących bądź przyszłych działań w zakresie modernizacji administracji publicznej. Poniżej przedstawiamy wybrane z nich.

→ *W wyniku badania stwierdziliśmy, że projekty szkoleniowe przyczyniają się do wzrostu kompetencji kadr administracji publicznej – aż 2/3 uczestników i uczestniczek szkoleń ocenia zdobytą wiedzę jako przydatną lub bardzo przydatną w wykonywaniu obowiązków zawodowych. Jednakże, aby trwale zmieniać sposób funkcjonowania urzędów, należałoby większą uwagę poświęcić wypracowywaniu i wdrażaniu nowych standardów, rozwiązań organizacyjnych czy konkretnych, praktycznych narzędzi, gdyż te częściej prowadziły do usprawnień i zmian.*

→ *Tak więc w większym stopniu, niż ma to miejsce obecnie, należy realizować projekty obejmujące tego typu działania, przy jednoczesnym zmniejszeniu udziału projektów szkoleniowych.*

Jako jedno z działań do realizacji wskazaliśmy opracowanie narzędzi do cyklicznego monitorowania efektywności i obciążenia pracą oraz przeprowadzenia badań na ich podstawie, których wyniki będą podstawą do ewentualnych zmian w zakresie organizacji pracy w urzędach.

Innym możliwym działaniem jest pomiar obciążeń wynikających z obowiązków sprawozdawczych oraz identyfikacja możliwych uproszczeń w tym zakresie.

→ Spotkania, które odbyliśmy z przedstawicielami urzędów wykazały, że część z nich z własnej inicjatywy realizowała różnego typu działania, który miały na celu poprawę ich funkcjonowania. Jednocześnie urzędy te wykazują chęć, aby sprawdzone rozwiązania upowszechnić wśród innych jednostek administracji publicznej i wspólnie ulepszać. W chwili obecnej mają one poczucie niedostatecznego zainteresowania wynikami własnych prac.

→ W naszej opinii rozwiązania te są cenne, gdyż uwzględniają specyfikę funkcjonowania administracji i w wielu przypadkach zostały przetestowane, dlatego warte są zgromadzenia i oceny pod kątem możliwości szerszego ich wdrożenia, a następnie promowania wśród pozostałych urzędów. Jednym z możliwych rozwiązań jest realizacja projektu polegającego na zebraniu tych informacji, poddaniu do dyskusji oraz wypracowaniu na ich podstawie standardów w obszarach, których dotyczą, a następnie wdrożenie tych rozwiązań. Dzięki temu wiedza i doświadczenie, które już są już wewnątrz administracji, byłyby wykorzystywane w większym stopniu.

→ Dwa spośród badanych przez nas projektów nie były realizowane

bezpośrednio przez administrację publiczną, a przez instytucje naukowo-badawcze. Ich celem było opracowanie nowych rozwiązań, a następnie wdrożenie ich w wybranych urzędach i udoskonalenie, tak aby w przyszłości były wykorzystywane w całej administracji. Projekty te spotkały się z naszą pozytywną opinią jako wnoszące nową wiedzę i umiejętności z sektora naukowego do sektora administracji publicznej, a także niestandardowe podejście do wielu zagadnień.

→ Korzystne jest zwiększenie zaangażowania partnerów reprezentujących środowiska naukowe/eksperckie w podejmowane działania. Może odbywać się to poprzez odrębne projekty bądź poprzez współpracę w formie konsultacji lub partnerstwa w ramach projektów realizowanych przez administrację publiczną.

→ Urzędy deklarowały, że chciałyby mieć większy wpływ na zakres i formę wsparcia, którym są objęte.

→ Zatem pożądanym rozwiązaniem byłaby współpraca już na etapie planowania działań, a nie wyłącznie na etapie realizacji projektów. Zaangażowanie urzędów również na początkowym etapie projektów przełoży się na zwiększenie motywacji do wprowadzania zmian.



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa

**Institucja Pośrednicząca II stopnia
dla Działania 5.1**

Programu Kapitał Ludzki

Wzmocnienie potencjału administracji rządowej

www.efs.kprm.gov.pl

Publikacja współfinansowana
ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu
Społecznego

Publikacja bezpłatna

Publikacja wydrukowana na papierze
ekologicznym

