

Administracja



- skuteczna i nowoczesna

RAPORT Z BADANIA EWALUACYJNEGO



Raport końcowy z badania ewaluacyjnego

*Ocena skuteczności działań współfinansowanych z EFS
na rzecz wzmocnienia potencjału administracji rządowej*

Zamawiający:

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



**Raport opracowany przez zespół
w składzie:**

Aleksandra Bartyś
Paulina Fabrowska
Marta Mackiewicz
Monika Skrobel

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



Spis treści

1. Wykaz skrótów	3	8. Środowisko realizacji celów szczegółowych przez Działanie 5.1 PO KL	53
2. Wstęp	4	8.1. Struktura instytucjonalna Działania 5.1 PO KL	53
3. Streszczenie	7	8.2. Dobór metod/narzędzi do realizacji Działania 5.1 PO KL	65
4. Przedmiot badania i kontekst ewaluacji	18	8.3. Współpraca podmiotów zaangażowanych we wdrażanie Działania 5.1 PO KL	75
5. Cele badania i pytania badawcze	19	9. Weryfikacja wskaźników	76
6. Metodologia	20	10. Ocena realizacji zasad horyzontalnych	83
7. Realizacja celów szczegółowych przez Działanie 5.1 w zakresie Dobrego rządzenia	22	11. Studia przypadków	96
7.1 Skuteczność Działania 5.1 PO KL w zakresie Dobrego rządzenia	22	11.1. Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców	96
7.2. Dotychczasowe efekty Działania 5.1 PO KL	36	11.2. Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednolicania tech- nik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej.	103
		11.3. Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akade- mia Zarządzania Publicznego II etap.	110
		12. Wnioski i rekomendacje	116
		12.1. Analiza SWOT	116
		12.2. Wnioski i rekomendacje	117
		13. Załącznik – Skrócone nazwy projektów stosowane na wykresach	128

Wykaz skrótów

CAWI	badanie ankietowe prowadzone przez Internet (ang. Computer Assisted Web Interviewing)	PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
DSC	Departament Służby Cywilnej	PRR	Program Reformy Regulacji
EFS	Europejski Fundusz Społeczny	PUE	Platforma usług elektronicznych (dla klientów ZUS)
EMAS	System Ekozarządzania i Audytu (ang. Eco-Management and Audit Scheme)	RCL	Rządowe Centrum Legislacji
ERP	systemy informatyczne wspomagające zarządzanie zasobami organizacji (ang. Enterprise Resource Planning)	RDOŚ	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
GDOŚ	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	RP	Rzeczpospolita Polska
IBS	Institut Badań Strukturalnych	SL	Strategia Lizbońska
IP II	Instytucja Pośrednicząca drugiego stopnia	SOPZ	Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia
ISWORD	Innowacyjny System Wspierania Ocen Regulacji i Decyzji Inwestycyjnych	UE	Unia Europejska
IZ	Instytucja Zarządzająca	ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów		
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego		
NGO	organizacja pozarządowa (ang. Non-Governmental Organization)		
NIK	Najwyższa Izba Kontroli		
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Cooperation and Development)		
PEFS	Podsystem monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego		
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka		

2. Wstęp

Celem V osi priorytetowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Dobre rządzenie jest podniesienie potencjału administracji publicznej, zwłaszcza w obszarach szczególnie istotnych dla realizacji Strategii Lizbońskiej oraz Krajowego Programu Reform. Na potencjał ten składają się: zdolności do tworzenia wysokiej jakości prawa oraz opracowywania długofalowych programów i strategii, wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego, wzrost jakości usług publicznych, w szczególności świadczonych na rzecz przedsiębiorców, usprawnienie wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w obszarze sądownictwa gospodarczego, oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa¹.



1. Na podstawie dokumentu „Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”, wersja z 1 czerwca 2010 r.

Schemat 1.

Cele szczegółowe i oczekiwane efekty realizacji Priorytetu V PO KL

DOBRE RZĄDZENIE:

CEL

<p>1 Poprawa zdolności regulacyjnych administracji publicznej</p>	<p>2 Poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw</p>	<p>3 Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości</p>	<p>4 Budowa potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych ukierunkowana na wzmocnienie ich aktywnego uczestnictwa w procesie realizacji SL</p>
--------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

EFEKT

<p>1.1 Uproszczenie krajowych aktów prawnych</p>	<p>2.1 Skrócenie średniego czasu oczekiwania na rejestrację działalności gospodarczej z 31 do 7 dni</p>	<p>3.1 Modernizacja zarządzania finansowego: wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym u wszystkich dysponentów środków budżetowych</p>	<p>4.1 Wzrost efektywności mechanizmów konultacyjnych z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie stanowienia i realizacji polityk publicznych i regulacji prawnych</p>
<p>1.2 Usprawnienie systemu wdrażania dyrektyw UE</p>	<p>2.2 Redukcja obciążeń administracyjnych przy zakładaniu działalności gospodarczej o 25%</p>	<p>3.2 Usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi; wdrożenie nowego systemu kształtowania wynagrodzeń we wszystkich jednostkach administracji rządowej</p>	<p>4.2 Zwiększenie do 15% odsetka organizacji pozarządowych korzystających z sieci wsparcia, umacniającej ich zdolności do realizacji zadań publicznych</p>
<p>1.3 Optymalizacja systemu oceny skutków regulacji</p>	<p>2.3 Skrócenie o 20% średniego czasu trwania postępowania w sprawach gospodarczych</p>	<p>3.3 Objęcie 65% administracji rządowej (w tym 100% ministerstw i urzędów centralnych oraz 100% urzędów wojewódzkich), 75% urzędów marszałkowskich, 60% urzędów na szczeblu powiatu i gminy działaniami w zakresie poprawy standardów zarządzania wewnątrz tych jednostek</p>	<p>4.3 Wzrost o 250% liczby powiatów objętych bezpłatnym poradnictwem prawnym i obywatelskim</p>
<p>1.4 Wdrożenie systemu pomiaru kosztów administracyjnych</p>		<p>3.4 Zmniejszenie o 20% liczby spraw rozpatrywanych przez sądy powyżej 12 miesięcy poprzez poprawę procesów zarządzania w wymiarze sprawiedliwości</p>	<p>4.4 Wsparcie 100% reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych w zakresie budowania ich potencjału</p>
<p>1.5 Usprawnienie procesu stanowienia prawa miejscowego oraz aktów administracyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego</p>			

Źródło: opracowanie własne na podstawie: PO Kapitał Ludzki, MRR, Warszawa 2007.

W ramach **Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej podejmowane** są działania mające przyczynić się do poprawy standardów zarządzania w jednostkach administracji. Zakłada się, że dzięki wsparciu wprowadzone zostaną nowoczesne metody zarządzania obejmujące zarówno poziom całej jednostki, jak i usprawnienia w poszczególnych aspektach funkcjonowania urzędu. Wdrażane są projekty mające na celu m.in.:

- przygotowanie administracji do zarządzania ukierunkowanego na rezultaty, w tym do stworzenia budżetu zadaniowego,
- usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej, m.in. poprzez opracowanie nowego systemu kształtowania wynagrodzeń,
- usprawnienie i podniesienie jakości obsługi przedsiębiorców,
- podniesienie kompetencji w obszarze stanowienia prawa,
- wdrażanie usprawnień zarządczych

W ramach Działania realizowane są przede wszystkim projekty systemowe, wdrażane przez beneficjentów wskazanych w Szczegółowym Opisie Priorytetów PO KL oraz dwa projekty konkursowe, wdrażane przez innych beneficjentów. Rozpoczęto wdrażanie dwudziestu czterech projektów,

z czego 1/3 została już zakończona. Niniejsza ewaluacja Działania 5.1 PO KL została zaplanowana przez Instytucję Pośredniczącą II stopnia w związku z połową okresu programowania. Celem było dokonanie weryfikacji postępu w osiąganiu celów założonych w Programie w obszarze **good governance** dla Działania 5.1. W ramach badania przeanalizowane zostały następujące aspekty wdrażania Działania 5.1:

- skuteczność, czyli weryfikacja postępu w osiąganiu celów założonych w Programie w obszarze good governance dla Działania 5.1,
- kierunki zmian interwencji w zakresie wsparcia administracji rządowej.

Rezultatem przeprowadzonej ewaluacji są rekomendacje mające na celu usprawnienie wdrażania projektów realizowanych w ramach omawianego Działania. Struktura raportu została skonstruowana tak, aby w czytelny sposób przedstawić wyniki badania ewaluacyjnego. Raport składa się z następujących części:

- streszczenie raportu, w sposób syntetyczny prezentujące najważniejsze obserwacje;
- przedmiot badania i kontekst ewaluacji, wprowadzające Czytelnika w tematykę objętą badaniem;
- opis metodologii badania, roz-

dział, w którym pokrótce omówiono najważniejsze założenia metodologiczne i zrelacjonowano sposób realizacji badań;

- **opis wyników ewaluacji**, przedstawiający wyniki analiz w podziale na ocenę realizacji celów szczegółowych, dotychczasowe efekty Działania 5.1, system monitoringu i ocenę jego użyteczności do mierzenia postępu w realizacji celów, ocenę systemu wdrażania, realizację zasad horyzontalnych;

- **wnioski i rekomendacje**, prezentujące zalecenia ukierunkowane na optymalizację systemu realizacji. Raport uzupełniają **studia przypadku**, prezentujące wybrane projekty, które wyróżniają się pozytywnie na tle innych realizowanych w ramach Działania 5.1.

Zespół ewaluatorów pragnie wyrazić swoje podziękowania wszystkim osobom, które zgodziły się uczestniczyć w badaniu i udzieliły pomocy w pozyskaniu informacji.



3. Streszczenie

Głównym celem niniejszej ewaluacji jest ocena skuteczności (rozumianej jako stopień osiągnięcia założonych celów) Działania 5.1 **Wzmocnienie potencjału administracji rządowej** w Priorytecie V **Dobre rządzenie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki**. Punktem odniesienia dla przeprowadzanej oceny są więc cele szczegółowe i efekty wskazane w Programie w zakresie dotyczącym Działania 5.1, ..

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 oraz efekty wskazane w Schemacie 1

Badanie ma charakter ewaluacji on-going, a zatem realizowane jest w trakcie wdrażania Działania. Poza oceną stopnia realizacji celów, przedmiotem badania jest także ocena efektywności prowadzonych działań (obejmująca zagadnienia związane z procesem wdrażania Działania) oraz adekwatności interwencji (ro-

zumianej jako zgodność interwencji ze zidentyfikowanymi potrzebami modernizacyjnymi w administracji publicznej).

Badanie objęło 22 projekty² zakontraktowane w ramach Działania 5.1 (w tym 8 projektów zakończonych). Ocena uwzględnia zarówno analizy eksperckie, jak i badanie opinii interesariuszy Działania 5.1: przedstawicieli Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczącej II stopnia, beneficjentów, urzędów objętych wsparciem oraz pracowników urzędów, którzy wzięli udział w szkoleniach. Badanie przeprowadzono w okresie czerwiec – sierpień 2011 r.

Realizacja celów szczegółowych

Większość projektów realizuje cel 3. **Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości.** Wszystkie projekty, w mniejszym bądź większym stopniu, umożliwiają modernizowanie funkcjonowania administracji – bądź poprzez wypracowywanie narzędzi i wdrażanie nowych rozwiązań we wspieranych urzędach, bądź też poprzez podnoszenie kompetencji pracowników urzędów za pomocą szkoleń.

Działanie 5.1 ma też wpływ na realizację celów:

- 1/ Poprawa zdolności regulacyjnych administracji publicznej oraz
- 2/ Poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw.

W przypadku tych dwóch celów mamy co prawda do czynienia z mniejszą liczbą projektów, które się do nich bezpośrednio odnoszą, jednak są to projekty ukierunkowane ściśle na usprawnienie procesów regulacyjnych bądź poprawę jakości usług kierowanych do przedsiębiorców, zatem powinny one przynieść pozytywne zmiany w wymienionych obszarach.

Poszczególne projekty realizują cele z wykorzystaniem zróżnicowanych narzędzi, a tym samym w różnym stopniu przyczyniają się do ich osiągnięcia. Powodzenie działań związanych z wdrażaniem zmian w funkcjonowaniu urzędów uzależnione jest od wielu czynników, które warto przytoczyć, gdyż stanowią **determinanty** skuteczności wszelkich działań reformatorskich w administracji publicznej, w tym projektów realizowanych w ramach Działania 5.1. Na elementy te składają się:

2. Zrezygnowano z badania projektów *Przygotowanie administracji rządowej do sporządzania zadaniowego planu wydatków na rok 2008*, który realizowany był na wstępnym etapie wdrażania Programu oraz *Zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów ludzkich w administracji rządowej*, z którego realizacji zrezygnowano.

● Przywództwo

Obecnie widocznym problemem jest brak zdecydowanego lidera zmian w administracji – jednostki, która byłaby odpowiedzialna za kształtowanie standardów i miałyby możliwość mobilizowania urzędów do ich wdrażania. Częściowo rolę tę pełni Szef Służby Cywilnej, jednak zakres jego kompetencji nie obejmuje wszystkich działań, które pozwoliłyby na kompleksowe podejście do reformy administracji publicznej, jak np. informatyzacja. Jest to co prawda problem szerszy, wychodzący poza kwestie związane stricte z wdrażaniem Działania 5.1, niemniej ma on istotny wpływ na skuteczność i efektywność analizowanych projektów. Beneficjenci mają ograniczony wpływ na rzeczywiste zmiany w urzędach objętych wsparciem. Obecnie praktycznie jedynym czynnikiem mobilizującym są ustawy i rozporządzenia zobowiązujące do wprowadzenia konkretnych procedur czy narzędzi (np. prowadzenia ocen okresowych). Brak jest natomiast wyraźnego politycznego wsparcia i przywództwa, które umożliwiłoby szersze zmiany, niekoniecznie wymuszane i egzekwowane przepisami. Pewną nadzieję budzi w tym zakresie projekt strategii *Sprawne Państwo*.

● Tryb realizacji projektów i rodzaje interwencji

Realnej zmiany procesów zarzą-

dzania należy w większym stopniu oczekiwać od projektów, w ramach których opracowywane i wdrażane są konkretne narzędzia, niż od projektów szkoleniowych. Szkolenia powinny natomiast stanowić uzupełnienie projektów doradczych i wdrożeniowych, wyposażając pracowników w umiejętności niezbędne, by korzystać z nowo tworzonych narzędzi. Dla realizacji celów bardzo ważne mogą okazać się projekty innowacyjne. Ich zaletą jest odejście od rutyny i poszukiwanie rozwiązań poza przyjętymi standardami – o ile testowane rozwiązania sprawdzą się w praktyce, mogą być one wdrożone w całej administracji.

● Partycypacja

Dla osiągnięcia rzeczywistych zmian w funkcjonowaniu administracji konieczne jest poczucie zaangażowania po stronie urzędów objętych wsparciem, które przełoży się na motywację do wprowadzania zmian. Po pierwsze, widoczna jest potrzeba większego dostosowania wsparcia do potrzeb instytucji – nie chodzi tu oczywiście o możliwość zgłaszania dowolnych potrzeb, natomiast w ramach realizowanych działań (zaprojektowanych odgórnie dla określonych grup instytucji) urzędy powinny mieć możliwość określenia, na jakim poziomie zaawansowania się znajdują i jakie braki kompetencyjne są u nich najbardziej dotkliwe, a zatem – jakie

wsparcie byłoby dla nich najbardziej użyteczne (poziom szkoleń, zakres doradztwa). Takie podejście powinno podwyższyć trafność, a przez to i skuteczność interwencji. Po stronie urzędów – odbiorców wsparcia – widoczna jest także potrzeba bardziej indywidualnego doradztwa na etapie wdrażania konkretnych rozwiązań. Warto również zwrócić uwagę na inicjatywy oddolne – a więc usprawnienia wdrażane przez urzędy samodzielnie.

W przypadku takich inicjatyw mamy do czynienia nie tylko z wysoką motywacją do rzeczywistego wdrażania zmian, lecz także możliwością przetestowania pewnych rozwiązań w mikroskali. Na poziom zaangażowania z pewnością wpływ ma także omówiony wcześniej problem przywództwa.

Z jednej strony obecność zdecydowanego lidera (właściciela zmian w administracji), który potrafiłby przekonać zainteresowane strony o konieczności zmian, a także miał kompetencje do ich egzekwowania, stanowiłaby czynnik motywujący urzędy do działania. Ponadto urzędy, które realizowały własne inicjatywy zmierzające do poprawy funkcjonowania, a także chciałyby je upowszechnić wśród pozostałych jednostek administracji publicznej, mają obecnie poczucie niedostatecznego zainteresowania wynikami podjętych prac, co wpływa negatyw-

nie na chęć realizacji innych zadań. Obecność instytucji, która byłaby odpowiedzialna za gromadzenie i promowanie sprawdzonych rozwiązań, wzmocniałaby zaangażowanie urzędów w poszukiwanie i wdrażanie nowych usprawnień.

Zmiany w funkcjonowaniu urzędów objętych wsparciem są na obecnym etapie widoczne jedynie częściowo; faktycznych zmian organizacyjnych oczekiwać należy dopiero po zakończeniu etapu wdrożeń, które w kilku projektach dopiero się rozpoczynają (np. wdrożenie rekomendacji wypracowanych w ramach projektu **Akademia Zarządzania Publicznego**, wdrożenia pilotażów w ramach projektu ISWORD, uruchomienie międzyresortowego intranetu zawierającego m.in. bazę wiedzy i bazę pracowników jednostek administracji publicznej wraz z prezentacją ich kompetencji w ramach projektu **Modernizacja systemu zarządzania i przepływu informacji...**). Zauważalna jest tendencja, zgodnie z którą zmiany najbardziej widoczne są w tych urzędach, które do tej pory podejmowały bardzo ograniczone działania modernizacyjne. W przypadku tych instytucji, które są już zaawansowane pod względem wdrażania usprawnień zarządczych, zauważalna jest wyższa skłonność do przypisywania pozytywnych zmian działaniom podejmowanym we własnym zakresie.

Niemniej można już zidentyfikować pewne **efekty dodatkowe**, wywołane realizacją Działania 5.1:

Bardzo cenionym elementem wsparcia jest informacja zwrotna, jaką urzędy otrzymują w ramach prowadzonych audytów i analiz.

Dotyczy to takich projektów jak **Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej** czy **Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap**. W niektórych przypadkach informacje te zainspirowały instytucje do samodzielnego wdrożenia pewnych usprawnień organizacyjnych, takich jak uruchomienie intranetu czy elektronicznego systemu obiegu dokumentów. Przeprowadzane analizy uświadamiają też urzędowi niedostrzegane dotychczas potrzeby, jak np. potrzeba utworzenia komórki obsługującej cały resort w zakresie usług analitycznych.

Poza wyższym poziomem samoświadomości instytucji, dużą wartość w opinii odbiorców wsparcia mają także informacje dotyczące funkcjonowania innych urzędów.

Część projektów realizowanych w ramach Działania 5.1 umożliwia porównywanie własnej instytucji z pozostałymi, co jest także źródłem inspiracji dla wprowadzania zmian

w urzędach (takie informacje urzędy pozyskują np. dzięki audytowi organizacyjnemu przeprowadzonemu w ramach projektu **Akademia Zarządzania Publicznego II etap**, benchmarkingowemu oddolnemu projektowi realizowanemu przez kilka urzędów wojewódzkich w ramach projektu **Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej**, a także dzięki kontaktom nawiązywanym podczas szkoleń).

Prowadzone szkolenia przyczyniają się do zmiany polityki szkoleniowej w urzędach, gdzie do tej pory działania te były zaniebdywane.

Niektóre urzędy dopiero teraz wprowadzają zwyczaj systematycznego zbierania informacji i prowadzenia analiz potrzeb szkoleniowych, opracowywania planów szkoleniowych czy ewaluowania przydatności szkoleń już zrealizowanych. Oczywiście stopień, w jakim prowadzenie usystematyzowanej polityki szkoleniowej w urzędach jest efektem szkoleń z EFS, a w jakim – efektem innych działań, jest niemożliwy do skwantyfikowania. Bez wątpienia natomiast szeroko zakrojone działania szkoleniowe w ramach EFS odegrały tu istotną rolę. Wskazują na to same urzędy: **po realizacji tego projektu**

podjęto pewne działania tutaj w ministerstwie, w stosunku do pracowników. Wdrożono system szkoleń i dla pracowników, i dla urzędników, taki konkretny plan szkoleniowy konstruowany na początku roku i on jest teraz bardzo konsekwentnie realizowany.

Ze względu na ograniczoną liczbę miejsc szkoleniowych w ramach analizowanych projektów, niektóre urzędy decydują się także na wdrożenie systemów szkoleń kaskadowych, w których osoby już przeszkolone stają się trenerami dla innych pracowników. Efektów tych nie można przypisać konkretnym projektom – są raczej wynikiem zbiorczego oddziaływania szeroko zakrojonych działań szkoleniowych współfinansowanych w ramach Priorytetu V PO KL. Z jednej strony wymaga to uporządkowania i usystematyzowania informacji o prowadzonych w urzędzie szkoleniach i ich uczestnikach (tak, aby działania podejmowane we własnym zakresie były spójne i dobrze skoordynowane z oferowanymi w ramach projektów systemowych), z drugiej przyczynia się także do upowszechniania takich praktyk jak ewaluacja szkoleń. Jednocześnie rozwiązaniem w postaci szkoleń kaskadowych jest efektem wysokiego zapotrzebowania na szkolenia, znacznie przewyższającego podaż w ramach projektów systemowych. Tego typu działania podejmowane w urzędach objętych wsparciem można zatem skla-

syfikować jako efekty typu ***spill over***.

Wśród dodatkowych efektów projektów należy też wymienić przepływ wiedzy wewnątrz administracji.

Organizowane szkolenia i spotkania umożliwiają nawiązywanie kontaktów między osobami odpowiedzialnymi za realizację podobnych zadań w różnych urzędach. Takie dzielenie się doświadczeniami jest postrzegane jako szczególnie przydatne, ponieważ pozwala na wymianę bardzo praktycznej wiedzy, uwzględniającej specyfikę funkcjonowania administracji publicznej. Ponadto realizowane projekty pozwalają ujednoczyć wiedzę i sposób rozumienia danej problematyki w poszczególnych urzędach. Jest to szczególnie przydatne w przypadkach, gdy następnie te same urzędy realizują działania wspólnie. Również tego typu korzyści są wynikiem zbiorczego oddziaływania wielu projektów, w ramach których organizowane są spotkania i szkolenia z udziałem przedstawicieli różnych urzędów.

Szeroko zakrojone działania szkoleniowe podnoszą także motywację pracowników.

Aż 2/3 uczestników i uczestniczek szkoleń ocenia zdobytą wiedzę jako przydatną lub bardzo przydatną w wykonywaniu obowiązków zawodowych.

Środowisko realizacji celów szczegółowych

Poza głównymi czynnikami mającymi istotny wpływ na powodzenie projektów i możliwości realizacji celów omówionymi powyżej (przywództwo, partycypacja, tryb realizacji projektów i rodzaje interwencji) należy uwzględnić także uwarunkowania na poziomie czysto operacyjnym. Wśród najważniejszych wymienić należy:

- **Dobrą komunikację między beneficjentami a IP II.**

Wypracowany sposób komunikacji, często również nieformalnej, pozwala na szybkie i sprawne rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości pojawiających się na bieżąco przy realizacji projektów.

- **Ograniczone możliwości egzekwowania rzeczywistych zmian w funkcjonowaniu urzędów ze strony beneficjentów.**

Ze względu na brak relacji typu instytucja nadrzędna – podrzędna, beneficjenci realizujący projekty polegające na wypracowywaniu nowych standardów bądź narzędzi często mogą jedynie formułować pewne zalecenia i rekomendacje dotyczące rozwiązań, które należy wdrożyć w urzędach. Nie mają natomiast możliwości wyegzekwowania faktycznych zmian (o czym wspomniano przy analizie realizacji celów szcze-

gółowych w części odnoszącej się do przywództwa).

- **Niewystarczającą koordynację inicjatyw realizowanych w ramach Działania 5.1 z projektami z zakresu informatyzacji administracji.**

Te dwa rodzaje działań współfinansowane są w ramach różnych funduszy (EFS i EFRR), dla których utworzono rozdzielne systemy wdrażania. Działania związane z informatyzacją administracji publicznej w Polsce realizowane są w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (m.in. Priorytet VII), gdzie funkcję Instytucji Pośredniczącej pełni Władza Wdrażająca Programy Europejskie. W ramach tego Programu wdrażane są systemy informatyczne usprawniające funkcjonowanie i świadczenie usług w urzędach administracji publicznej (m.in. *e-Deklaracje, e-Podatki, Platforma Usług Elektronicznych dla Klientów ZUS czy Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej*). Tego typu narzędzia mają istotny wpływ na modernizację procesów zarządzania w urzędach, a niektóre z nich – także na usprawnienie i podniesienie jakości usług kierowanych do obywateli i przedsiębiorców, a więc przyczyniają się także do realizacji celów szczegółowych Priorytetu V PO KL. Realizowane są jednak niezależnie od Działania 5.1, a oba programy przewidują inne

struktury instytucjonalne wdrażania. W ramach Planu Działania dla Priorytetu V PO KL zaproponowano mechanizmy zapewniające komplementarność, jednak nie zawsze są one wystarczające. Jednocześnie w ramach niniejszego badania zidentyfikowano wzrost gotowości badanych urzędów do wdrażania narzędzi informatycznych usprawniających ich funkcjonowanie. Działania polegające na wypracowywaniu usprawnień zarządczych powinny iść w parze z wdrażaniem narzędzi wspomagających te usprawnienia, w tym narzędzi ICT. W praktyce zapewnienie koordynacji tych dwóch rodzajów działań leży często w gestii samych odbiorców wsparcia, którzy z kolei, o ile nie są jednocześnie beneficjentami, pozostają bez wpływu na szczegółowy zakres projektów oraz czas realizacji konkretnych działań. To z kolei przekłada się na znaczne obniżenie skuteczności projektów – tak z zakresu modernizacji procesów zarządzania, jak i wdrażania narzędzi informatycznych.

● Organizację procesu rekrutacji uczestników szkoleń.

W ramach niniejszego badania zidentyfikowano szereg rozwiązań, stosowanych przez wykonawców realizujących szkolenia na zlecenie beneficjentów systemowych, mających negatywny wpływ na skuteczność analizowanych projektów. Wśród

najważniejszych problemów wymienić należy kontaktowanie się z pracownikami bez pośrednictwa komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za szkolenia oraz przeprowadzanie rekrutacji elektronicznej, w której o zakwalifikowaniu się decyduje kolejność zgłoszeń. Tego typu działania uniemożliwiają urzędom – odbiorcom wsparcia prowadzenie spójnej i konsekwentnej polityki szkoleniowej, w efekcie obniżając chęć korzystania z oferowanego wsparcia. Z drugiej strony beneficjenci, którzy są odpowiedzialni za kontraktowanie tychże usług, nie mają świadomości wagi tego problemu i deklarują, że w ich opinii proces rekrutacji przebiega w sposób poprawny. Należy jednak pamiętać, że z perspektywy beneficjenta istotna jest sprawna realizacja projektu, który rozliczany jest w oparciu o osiągnięte wskaźniki dotyczące np. liczby osób przeszkolonych. Takie ilościowe spojrzenie na realizację projektu powoduje, że pewne aspekty jakościowe mogą pozostać niezauważone, natomiast mają one istotny wpływ na to, czy wsparcie trafia do właściwych osób i na ile zrealizowane działania (w tym przypadku szkolenia) są faktycznie wykorzystywane przez odbiorców.

● Uwzględnienie możliwości realizacji inicjatyw oddolnych.

Otwarty nabór wniosków, uruchomiony w ramach jednego z projektów

systemowych, umożliwia urzędom realizowanie małych projektów ukierunkowanych na modernizację procesów zarządzania, w oparciu o własny pomysł. Możliwość ta spotkała się z bardzo pozytywnym odbiorem po stronie urzędów. W instytucjach, którym udało się pozyskać dofinansowanie, widoczna jest bardzo wysoka motywacja do tego, by wypracowane rozwiązania były użyteczne i zostały wdrożone. Motywacja wynikająca z zaangażowania własnych zasobów w zaprojektowanie zmian organizacyjnych czy narzędzi wspierających funkcjonowanie urzędów może okazać się kluczowym czynnikiem decydującym o skuteczności. W przypadku tego typu projektów mamy bowiem do czynienia z wyższym dopasowaniem wsparcia do potrzeb urzędu, ale także z poczuciem „własności” wprowadzanych zmian. Z punktu widzenia beneficjenta otwarty nabór wniosków umożliwił też zidentyfikowanie poziomu gotowości urzędów do zmian oraz pokazał, że kluczowym warunkiem skuteczności działań reformatorskich jest rzetelna diagnoza potrzeb, prowadzona także na poziomie urzędów.

● **Podwykonawstwo**

Jakość realizowanych działań w znacznym stopniu uzależniona jest od wyboru wykonawcy usług – szkoleniowych bądź doradczych. W przypadku wykonawców specjalizujących się w usłu-

gach dla sektora biznesowego problemem często okazuje się brak wiedzy o specyfice funkcjonowania administracji publicznej. W efekcie, szkolenia okazują się nieadekwatne bądź ich poziom niezadowalający, a wypracowywane rekomendacje – niemożliwe do wdrożenia. Problem ten był kilkakrotnie wskazywany przez dyrektorów generalnych urzędów objętych wsparciem, jako przykład podano projekt **Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap**. Często formułowano też podobne uwagi na poziomie bardziej ogólnym, nie odnosząc się do konkretnych projektów. Jednocześnie realizowane projekty, poprzez organizowane szkolenia/spotkania, umożliwiając networking w ramach administracji, pokazują, że w wielu przypadkach niezbędna wiedza jest już w urzędach, natomiast należałoby ją zebrać i upowszechnić. Tak więc stosowane powszechnie podwykonawstwo nie jest jedynym możliwym sposobem wypracowywania usprawnień.

● **Wartość dodaną projektów innowacyjnych.**

Projekty te wykraczają poza rozwiązania standardowe oraz działania, do realizacji których zobowiązani są beneficjenci systemowi na mocy przepisów regulujących ich działalność. Tym samym dają szansę na wniesie-

nie rzeczywiście nowej wiedzy do administracji i wprowadzenie narzędzi, które w innym przypadku nie zostałyby wprowadzone.

Weryfikacja wskaźników

Wskaźniki monitoringu stosowane na potrzeby Działania 5.1 PO KL w bardzo niewielkim stopniu pozwalają na mierzenie postępu w osiąganiu celów szczegółowych. W znacznej mierze jest to pochodną sposobu formułowania efektów, które określono na poziomie bardzo ogólnym i które odnoszą się często nie do oczekiwanych zmian, ale raczej do nakładów czy rodzajów działań, które mają zostać zrealizowane. Wśród najważniejszych problemów wymienić należy skupienie się na informacjach stricte produktowych (co dotyczy również wskaźników rezultatu) i powielanie informacji w ramach dwóch wskaźników. Wskaźniki Działania 5.1 PO KL dotyczą 2. i 3. celu szczegółowego, natomiast brak jest wskaźników odnoszących się do 1. celu szczegółowego Priorytetu V PO KL, pomimo realizacji projektów w tym obszarze.

Obecnie kształt interwencji wydaje się mocno uzależniony właśnie od wskaźników – podczas gdy logika powinna zostać odwrócona. Punkt wyjścia powinny stanowić precyzyjne i mierzalne cele, na podstawie których zaprojektowane zostałyby interwencje, które z kolei, wraz z ce-

lami, zostałyby odpowiednio owskaźnikowane, aby umożliwić pomiar postępów w ich realizacji. Oczywiście, zadanie to nie leży w gestii IP2 i nie może być ona odpowiedzialna za dokonywanie zmian w strukturze celów i wskaźników. Obecny brak precyzji z pewnością stanowi istotną barierę dla pomiaru postępów i stanowi o niskiej użyteczności wskaźników, również dla IP2.

Stworzenie systemu monitoringu i zaproponowanie adekwatnych wskaźników wymaga zaangażowania ze strony instytucji objętych wsparciem w ramach realizowanych działań. Podstawę dla prowadzonych prac może stanowić koncepcja 6 filarów dobrego rządzenia. W kontekście Priorytetu V PO KL spośród tych filarów najważniejsze są: skuteczność i efektywność, przejrzystość i rozliczalność oraz partycypacja (w odniesieniu do 4. celu szczegółowego, który nie był objęty badaniami).

Ocena realizacji zasad horyzontalnych

Sposób realizacji zasad horyzontalnych – równości płci i wieku, w realizowanych projektach należy ocenić pozytywnie. Wymogi związane ze stosowaniem zasady równości szans (standard minimum) z pewnością przyczyniają się do podniesienia świadomości tej tematyki wśród beneficjentów, choć nie mają istotnego

wplywu na kształt projektów. Wynika to ze specyfiki realizowanych projektów i grupy docelowej – pracowników administracji publicznej. W przypadku tych projektów kluczowe jest sprofilowanie wsparcia według pełnionych obowiązków. Proces rekrutacji uczestników za punkt wyjścia przyjmuje nie płeć bądź wiek, ale pełnione stanowisko i zakres obowiązków oraz związane z tym pożądane kompetencje. Podejście takie należy uznać za trafne, bowiem to potrzeby kompetencyjne powinny decydować o kierowaniu wsparcia do konkretnych grup pracowników. Potwierdzają to także opinie uczestników i uczestniczek szkoleń – najważniejszym czynnikiem, który decyduje o zakwalifikowaniu się na szkolenie, jest zgodność tematyki szkolenia z pełnionymi obowiązkami. Czynniki takie jak płeć i wiek były wskazywane przez odbiorców wsparcia w stopniu marginalnym jako trudności w zakwalifikowaniu się do udziału w szkoleniu.

Pomimo że idea odrębnego komponentu szkoleniowego dla osób powyżej 45. roku życia została przyjęta bardzo dobrze, to realizacja tego modułu pozostawiła pewne wątpliwości. Po pierwsze, konieczność uczestniczenia w całym pakiecie szkoleniowym nie była jednoznacznie wyartykułowana na etapie, gdy zbierano informacje o zainteresowaniu szkoleniami. Pracownicy urzędów deklarowali

chęć uczestnictwa w wybranych szkoleniach, a następnie dowiadywali się, że aby skorzystać z komponentu dedykowanego pracownikom 45+, należy wziąć udział w pełnym pakiecie szkoleń. To z kolei wiązało się z koniecznością wygospodarowania większej ilości czasu, na co wiele osób (a także ich przełożonych) nie było przygotowanych, a w części przypadków także z koniecznością uczestnictwa w szkoleniach, których tematyka nie odpowiadała samym zainteresowanym. Ponadto część pracowników odebrała negatywnie sformułowania zawarte w kwestionariuszu diagnozującym poziom zainteresowania szkoleniami – pytania mogły sugerować, że celem ankiety jest nie tyle przebadanie potrzeb szkoleniowych, co zidentyfikowanie osób o niewystarczających kwalifikacjach i wytypowanie pracowników do zwolnień. Tak więc zarówno sposób zbierania informacji o potrzebach szkoleniowych tej grupy, jak i sposób organizacji szkoleń odniosły skutek odwrotny od zamierzonego: część osób straciła zainteresowanie udziałem w szkoleniach. Działania skierowane do osób powyżej 45. roku życia należy zatem planować i realizować z większą starannością.



4. Przedmiot badania i kontekst ewaluacji

Główny nacisk w badaniu położony został na kryterium skuteczności, rozumiane jako ocena stopnia osiągnięcia założonych celów interwencji ustalonych na etapie programowania. Punktem odniesienia dla przeprowadzanej oceny są zatem cele szczegółowe i efekty wskazane w Programie w zakresie dotyczącym Działania, 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 oraz efekty im przypisane wskazane na schemacie 1.**

Poza oceną stopnia realizacji celów, niniejsza ewaluacja odnosi się także do kryteriów **efektywności** (zagadnienia związane z procesem wdrażania Działania) oraz **adekwatności** interwencji. Zgodnie z potrzebami informacyjnymi Zamawiającego, określonymi w SOPZ, zakres przedmiotowy badania objął następujące obszary tematyczne, związane z wdrażaniem

Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki:

- **Realizacja celów szczegółowych;**
- **Środowisko realizacji celów szczegółowych;**
- **Weryfikacja wskaźników;**
- **Ocena realizacji zasad horyzontalnych.**

Wyniki badania prezentowane w dalszej części raportu uporządkowano według powyższych obszarów tematycznych. Badanie objęło dwadzieścia dwa projekty zakontraktowane w ramach Działania 5.1 (w tym osiem projektów zakończonych). Ze względu na fakt, że ewaluacja realizowana jest w połowie okresu programowania, na obecnym etapie mamy do czynienia jedynie z częściowo osiągniętymi efektami, ponieważ znaczna część projektów pozostaje w fazie realizacji.

Analizując zgromadzone informacje, nie należy również zapominać o szerszym kontekście, w którym umiejscowione są projekty objęte analizą, i na który składają się m.in.:

- **projekty realizowane w ramach pozostałych Działań Priorytetu V PO KL, które również przyczynią się do realizacji wymienionych powyżej celów;**
- **inicjatywy podejmowane niezależnie od PO KL, realizowane tak przez beneficjentów**

Działania 5.1, jak i odbiorców końcowych wsparcia, a więc poszczególne urzędy administracji rządowej, które również mogą wpisywać się w realizację celów wytyczonych dla Priorytetu V PO KL;

● brak instytucji odpowiedzialnej za całość działań związanych z promowaniem i wdrażaniem zasady dobrego rządzenia w administracji publicznej, co może mieć negatywny wpływ na realizację celów wytyczonych dla Priorytetu V PO KL (utrudniona koordynacja wielu działań, wprowadzanie zmian w ograniczonym zakresie itp.).



5. Cele badania i pytania badawcze

Cele badania wskazane w Szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia można podsumować następująco:

Schemat 2. Cele badania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie SOPZ.

Cele badania były punktem wyjścia do sformułowania szczegółowych pytań badawczych. Uporządkowano je według obszarów tematycznych, wyznaczonych przez Zamawiającego.

6. Metodologia

Koncepcja badania zakładała wykorzystanie zarówno technik ilościowych, jak i jakościowych. Założono, że odpowiedzi na pytania badawcze należy szukać, stosując triangulację metodologiczną, czyli weryfikację i uzupełnianie się danych na dwóch poziomach ich gromadzenia:

- na poziomie technik badawczych – poprzez zastosowanie różnych, uzupełniających się wzajemnie metod zbierania danych, takich jak: indywidualne wywiady pogłębione, wywiady grupowe, analiza dokumentów czy badanie kwestionariuszowe CAWI;
- na poziomie źródeł informacji – zbieranie informacji od kilku grup respondentów, zajmujących różne pozycje w strukturze wdrażania PO KL (IP II, Instytucja Zarządzająca), Beneficjentów Działania 5.1 oraz odbiorców wsparcia, w tym dyrektorów generalnych urzędów objętych wsparciem w zakresie zarządzania i uczestników szkoleń.

Ze względu na cele badania wynikające z potrzeb informacyjnych Zamawiającego w koncepcji ewaluacji założono, że większy nacisk zostanie położony na jakościowe techniki badawcze. Podstawową techniką pozyskiwania informacji był indywidualny wywiad pogłębiony. Istotną

kwestią w przypadku metod jakościowych jest specyfika danych uzyskiwanych przy użyciu tych metod – informacje, pomimo stosowania ujednoliconego scenariusza, często różnią się zakresem i charakterem, na co wpływ miały w dużym stopniu wiedza i otwartość respondentów uczestniczących w badaniu, a także ich możliwości czasowe.

Przeprowadzone badanie można podzielić na cztery części:

1. faza strukturyzacji badania,
2. faza realizacji badania,
3. faza analizy wyników,
4. faza wnioskowania.

W fazie strukturyzacji dokonano wstępnej analizy dokumentacji programowej i projektowej. Na tej podstawie przypisano projekty do celów szczegółowych Priorytetu V PO KL, opracowano narzędzia badawcze i przygotowano raport metodologiczny. Po jego zatwierdzeniu przystąpiono do realizacji badania właściwego. Przeprowadzono trzydzieści pięć indywidualnych wywiadów pogłębionych:

- z przedstawicielami instytucji zaangażowanych we wdrażanie Działania 5.1 PO KL – trzy wywiady w IP oraz IZ;
- z przedstawicielami wszystkich beneficjentów realizujących projekty w ramach Działania 5.1 – dziesięć

wywiadów (m.in. Departament Służby Cywilnej w KPRM, Rządowe Centrum Legislacji, Zakład Ubezpieczeń Społecznych);

- z dyrektorami generalnymi ministerstw, urzędów centralnych i wojewódzkich objętych wsparciem – dwadzieścia dwa wywiady (m.in. w sześciu urzędach wojewódzkich, Ministerstwie Gospodarki, Ministerstwie Infrastruktury, Ministerstwie Środowiska, Urzędzie Zamówień Publicznych, Urzędzie Komunikacji Elektronicznej) oraz dwa wywiady grupowe:
- z koordynatorami projektów oraz przedstawicielami grupy roboczej ds. dobrego rządzenia PO KL, Krajowej Sieci Tematycznej w obszarze dobre rządzenie i środowiska akademickiego.

Czynnikiem, który utrudniał płynne przeprowadzenie ewaluacji, była ograniczona dostępność respondentów i respondentek wytypowanych do badania. Miały na to wpływ dwie okoliczności – po pierwsze, badanie realizowane było w okresie urlopowym, po drugie, rozmówcy – osoby odgrywające kluczowe role w instytucjach – to w dużej części członkowie kadry kierowniczej wysokiego szczebla – dyrektorzy generalni i dyrektorzy departamentów. Ankieta internetowa została skierowana do ponad 16 tys. osób. Przyjęto założenie, że badanie CAWI wśród uczestników

i uczestniczek projektów realizowanych w ramach Działania 5.1, których dane dostępne są w formularzach PEFS, przeprowadzone zostanie w zbiorowości uczestników projektów, którym w bazie PEFS przypisano poprawny adres e-mail (wyłączone zostały dwa projekty: Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej ze względu na fakt, że uczestnicy szkoleń nie pracowali w instytucjach administracji publicznej, i Szkolenia psychospołeczne i specjalistyczne dla pracowników administracji skarbowej, ze względu na brak adresów mailowych i fakt, że byli oni objęci badaniem podczas poprzedniej ewaluacji realizowanej na zlecenie IP2). Opracowane zostały cztery typy kwestionariuszy, które poza częścią ogólną, z pytaniami skierowanymi do wszystkich respondentów i respondentek, zawierały pytania o:

- realizację zasad równości szans ze względu na wiek,
- realizację zasad równości szans ze względu na płeć,
- realizację celów szczegółowych oraz zasad równości szans ze względu na wiek,
- realizację celów szczegółowych oraz zasad równości szans ze względu na płeć.

W wyniku realizacji badania pozyskano 2190 odpowiedzi, co oznacza

zwrot ankiet na poziomie ok. 13,3%. Kolejną fazą ewaluacji była analiza wyników badania. Na tym etapie opracowano zebrane dane pierwotne oraz uporządkowano przeprowadzone analizy danych wtórnych. Dokonano ostatecznego wyboru projektów, które charakteryzowały się wysoką skutecznością w realizacji postawionych celów i przeprowadzono pogłębiającą analizę, której efektem były studia przypadków trzech projektów. Na tym etapie udzielono wstępnych odpowiedzi na pytania badawcze postawione w badaniu. Ostatnią fazą ewaluacji było wnioskowanie. Na tym etapie dokonano metaanalizy zebranych danych, przeprowadzono analizę SWOT, sformułowano wnioski i rekomendacje oraz skonsultowano je z ekspertami, którzy zostali zaproszeni do udziału w panelu ekspertów.



7. Realizacja celów szczegółowych przez Działanie 5.1 w zakresie Dobrego rządzenia

7.1. Skuteczność Działania 5.1 PO KL w zakresie Dobrego rządzenia

Projekty wdrażane w ramach Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej przyczyniają się do realizacji trzech celów szczegółowych Priorytetu V PO KL Dobre rządzenie:

- 1) **Cel 1.** – Poprawa zdolności regulacyjnych administracji publicznej;
- 2) **Cel 2.** – Poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw;
- 3) **Cel 3.** – Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości.

Przystępując do analizy stopnia realizacji celów szczegółowych, należy pamiętać, że poszczególne cele sformułowano na różnym stopniu szczegółowości. Cele te nie zostały także skwantyfikowane za pomocą adekwatnych wskaźników, zatem niemożliwy jest precyzyjny pomiar

stopnia ich realizacji (więcej na ten temat w rozdziale 9 pt.: Weryfikacja wskaźników). Brak precyzji widoczny jest również w przypadku przewidywanych efektów. Jedynie część z nich ujęto, odnosząc się do wartości liczbowych. Z tego też względu niniejsza ocena realizacji celów szczegółowych w znacznej części przeprowadzona została w ujęciu jakościowym.

Do realizacji celu pierwszego, dotyczącego poprawy zdolności regulacyjnych, przyczynić się powinien przede wszystkim projekt realizowany przez Rządowe Centrum Legislacji, Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednolicania technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej. Projekt ten przewiduje szereg specjalistycznych szkoleń, a także przygotowanie opracowania analitycznego i podręcznika dla legislatorów. W pewnym stopniu wiedzy w tym zakresie dostarczają również szkolenia z podstaw legislacji dla nieprawników, realizowane w ramach projektu DSC Wdrożenie strategii szkoleniowej, choć w tym przypadku, ze względu na specyfikę grupy docelowej, mamy do czynienia z wiedzą na poziomie bardziej ogólnym. Natomiast bezpośrednio do jednego z efektów przypisanych do Celu 1. (Optymalizacja systemu oceny skutków regulacji) przyczynia się projekt konkursowy, w ramach któ-

rego przygotowywane jest narzędzie wspierające ocenę regulacji i decyzji inwestycyjnych iSWORD (projekt realizowany przez IBS).

Cel 2., dotyczący jakości usług kierowanych do przedsiębiorców, realizują projekty: Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców (realizowany przez ZUS), Szkolenia psychospołeczne i specjalistyczne dla pracowników administracji skarbowej (realizowany przez DSC) oraz, częściowo, Wdrożenie strategii szkoleniowej (komponent skierowany do pracowników administracji skarbowej). Wszystkie te projekty przewidują szkolenia dla osób zaangażowanych w świadczenie usług na rzecz przedsiębiorców, a projekt ZUS przewiduje ponadto opracowanie kompleksowych rozwiązań związanych z reorganizacją pracy urzędu.

Do realizacji ostatniego z celów – ujętego w sposób najbardziej ogólny, a przez to również najbardziej pojemnego – przyczyniają się wszystkie zrealizowane i realizowane projekty. Dotyczy to zarówno przedsięwzięć skupiających się na opracowaniu systemów bądź narzędzi usprawniających funkcjonowanie urzędów, jak i inicjatyw szkoleniowych – które wyposażają pracowników tych urzędów w wiedzę i umiejętności niezbędne, aby te usprawnienia wdrażać. Po-

jedynce projekty przypisać można także realizacji wybranych efektów przypisanych do celu 3.:

● **efekt 3.1 Modernizacja zarządzania finansowego:** wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym u wszystkich dysponentów realizują trzy projekty związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego w administracji rządowej (jeden zrealizowany w KPRM i dwa realizowane przez Ministerstwo Finansów);

● **efekt 3.2 Usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi:** wdrożenie nowego systemu kształtowania wynagrodzeń we wszystkich jednostkach administracji rządowej realizują dwa projekty DSC: Opracowanie koncepcji systemu opisów stanowisk pracy i wartościowania wysokich stanowisk państwowych (...) oraz Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń administracji rządowej;

● **do osiągnięcia efektu 3.3 Objęcie 65% administracji rządowej, 75% urzędów marszałkowskich, 60% urzędów na szczeblu powiatu i gminy działaniami w zakresie poprawy standardów zarządzania wewnątrz tych jednostek przyczyniają się praktycznie wszystkie pozostałe**

projekty, w szczególności Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej, Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap oraz Modernizacja systemu zarządzania i przepływu informacji w administracji rządowej szczebla centralnego.

Jak już wcześniej zaznaczono, dobór wskaźników dla Priorytetu V czyni ilościowe analizy postępów w realizacji celów niepełnymi, ponieważ wskaźniki te nie ilustrują faktycznych zmian w zakresie jakości rządzenia. Efekty przypisane do poszczególnych celów nie stanowią katalogu zamkniętego możliwych sposobów ich realizacji. Oznacza to, że suma efektów przypisanych do danego celu nie jest tożsama z jego osiągnięciem. Poniższy schemat prezentuje relację celów szczegółowych oraz efektów realizacji Priorytetu V Dobre Rządzenie i projektów realizowanych w Działaniu 5.1. Kolorem oznaczono te cele i efekty, które realizowane są w ramach badanych projektów.

DOBRE RZĄDZENIE:

CEL

1 Poprawa zdolności regulacyjnych administracji publicznej	2 Poprawa jakości usług oraz polityki związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw	3 Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości
-------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------

EFEKT

1.1 Uproszczenie krajowych aktów prawnych	2.1 Skrócenie średniego czasu oczekiwania na rejestrację działalności gospodarczej z 31 do 7 dni	3.1 Modernizacja zarządzania finansowego: wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym u wszystkich dysponentów środków budżetowych
1.2 Usprawnienie systemu wdrażania dyrektyw UE	2.2 Redukcja obciążeń administracyjnych przy zakładaniu działalności gospodarczej o 25%	3.2 Usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi; wdrożenie nowego systemu kształtowania wynagrodzeń we wszystkich jednostkach administracji rządowej
1.3 Optymalizacja systemu oceny skutków regulacji	2.3 Skrócenie o 20% średniego czasu trwania postępowania w sprawach gospodarczych	3.3 Objęcie 65% administracji rządowej (w tym 100% ministerstw i urzędów centralnych oraz 100% urzędów wojewódzkich), 75% urzędów marszałkowskich, 60% urzędów na szczeblu powiatu i gminny działaniami w zakresie poprawy standardów zarządzania wewnątrz tych jednostek
1.4 Wdrożenie systemu pomiaru kosztów administracyjnych		3.4 Zmniejszenie o 20% liczby spraw rozpatrywanych przez sądy powyżej 12 miesięcy poprzez poprawę procesów zarządzania w wymiarze sprawiedliwości
1.5 Usprawnienie procesu stanowienia prawa miejscowego oraz aktów administracyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego		

Źródło: opracowanie własne na podstawie: PO Kapitał Ludzki, MRR, Warszawa 2007.



Wpływ realizowanych projektów na osiągnięcie celów

Obecny stan realizacji Działania, jak i duże zróżnicowanie między projektami sprawiają, że niemożliwe jest wskazanie konkretnych przykładów podjętych działań, które przyczyniają się do realizacji celów w większym stopniu niż inne. Próbę ujęcia ilo-

ściowego realizacji celów mogą stanowić wyniki badania ankietowego, przeprowadzonego wśród odbiorców wsparcia – uczestników i uczestniczek szkoleń w zakresie budżetowania zadaniowego, wartościowania stanowisk pracy i wsparcia na rzecz przedsiębiorców. Osoby te zostały poproszone o ocenę wpływu uczestnictwa w szkoleniach na podniesienie kompetencji w wybranych obszarach

oraz szerzej – na zmiany funkcjonowania ich urzędów³.

Cel 3. Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości

Najbardziej pojemny z celów szczegółowych, *Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej*, jest jednocześnie jedynym, do którego realizacji przyczyniają się wszystkie badane projekty. Respondenci i respondentki poproszeni zostali o dokonanie oceny, czy i w jakim stopniu przeprowadzone szkolenia przyczyniły się do modernizacji procesów zarządzania w ich urzędzie. Średnio, jedynie 1% osób wskazywało, że szkolenie odegrało kluczową rolę w modernizacji zarządzania, a 14% respondentów – że przyczyniło się ono do tego efektu w znacznym stopniu. Jednocześnie aż 21% osób wskazało, że szkolenie nie miało żadnego wpływu na osiągnięcie tego efektu. Rezultat ten nie jest zaskakujący, gdy wziąć pod uwagę, że do modernizacji procesów za-

rządzenia powinny przyczyniać się w większym stopniu inne rodzaje działań – związane z opracowaniem i wdrożeniem procedur, narzędzi i rozwiązań systemowych, a nie samą realizacją szkoleń. Problem dominacji wsparcia szkoleniowego nad projektami, w ramach których wdrażane byłyby konkretne rozwiązania organizacyjne, przewijał się także podczas przeprowadzonych wywiadów: *Sprawa wygląda tak, że niestety zdecydowana większość projektów to są projekty typowo szkoleniowe, to są projekty Departamentu Służby Cywilnej i Departament widzi swoją rolę głównie jako komórka, która zwiększa kompetencje urzędników poprzez ich przeszkolenie w obszarach deficytowych, z tego względu brakuje większości projektów tej widocznej zmiany, tej systemowości, której Komisja też bardzo często oczekuje, że właśnie takie projekty będą finansowane z funduszy europejskich.*

Z drugiej strony należy pamiętać, że projekty szkoleniowe są być może bardziej ‘widoczne’, ponieważ szkolenia realizowane są już od kilku lat, natomiast projekty, które przewidują wdrażanie zmian organizacyjnych lub konkretnych narzędzi wspoma-

3. Badanie to objęło uczestników szkoleń zrealizowanych w ramach następujących projektów:


- Opracowanie koncepcji systemu opisów stanowisk pracy i wartościowania wysokich stanowisk państwowych oraz powiązania jego wyników z systemem wynagrodzeń
- Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń administracji rządowej
- Wdrożenie strategii szkoleniowej
- Poprawa jakości usług ZUS na rzecz przedsiębiorców
- Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008 – 2012
- Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012

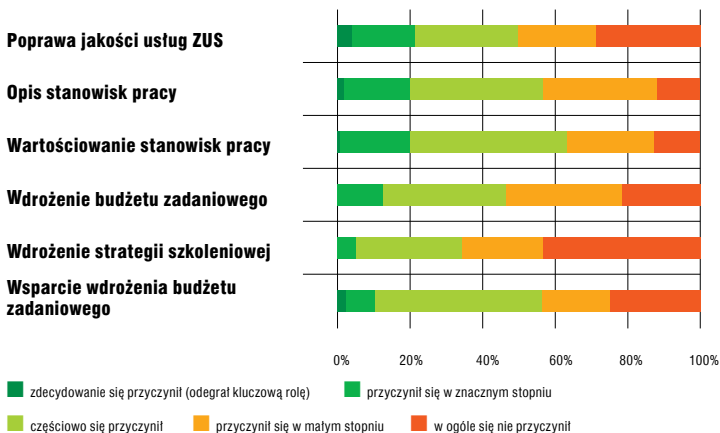
gających pracę urzędów, są jeszcze często na etapie przedwdrożeniowym, przez co mogą być mniej rozpoznawalne, a ich efekty będą widoczne dopiero w dłuższym okresie (np. wdrożenia rekomendacji w ramach projektu Akademia Zarządzania Publicznego czy też wdrożenie systemu informatycznego usprawniającego komunikację między urzędami, przygotowywanego w ramach projektu Modernizacja systemu zarządzania i przepływu informacji...).

Stosunkowo najczęściej znacznego lub kluczowego wpływu projektu na modernizację procesów zarządzania w urzędzie upatrywali uczestnicy szkoleń w ramach projektu ***Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców***. Bez wątplenia na taką ocenę miał wpływ fakt, że jest to projekt kompleksowy, obejmujący wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjnych i zarządczych, a także szereg szkoleń (z jednej strony wzmacniających kompetencje w zakresie zarządzania organizacją – np. zarządzania zasobami ludzkimi, coachingu, nadzorowania zespołów odpowiedzialnych za bezpośrednią obsługę klientów, a z drugiej strony rozwijających wiedzę merytoryczną – np. dotyczących analizy finansowej, ordynacji podatkowej, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej itp.). Jest to także jedyny projekt od początku do końca przygotowany i realizowany z myślą o jednym urzę-

dzie, a więc „uszyty na miarę” jego potrzeb, co z pewnością przekłada się na jego wyższą skuteczność.

Na drugim miejscu znalazły się dwa projekty z obszaru zarządzania zasobami ludzkimi, związane z systemem wartościowania stanowisk pracy. W przypadku tych szkoleń, ok. 1/5 uczestników i uczestniczek wskazała, że miały one znaczny lub kluczowy wpływ na modernizację procesów zarządzania w ich urzędach.

Jednocześnie są to projekty, których uczestnicy i uczestniczki stosunkowo najrzadziej wskazywali na brak wpływu szkolenia na zmianę w tym obszarze. 

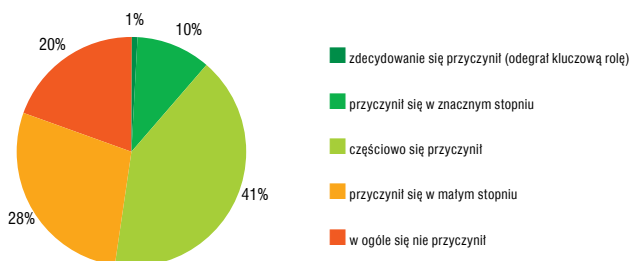
Wykres 1.**Wpływ szkolenia na modernizację procesów zarządzania w urzędach (n=1163)***

*Wykaz skrótych nazw projektów stosowanych na wykresach w całym raporcie wraz z przypisaniem do pełnych tytułów projektów, zaprezentowano w załączniku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: badania ankietowego CAWI

Respondenci i respondentki poproszeni zostali także o dokonanie oceny, czy i w jakim stopniu udział w szkoleniu przyczynił się do wprowadzenia usprawnień na ich stanowisku pracy. Można by oczekiwać, że w przypadku takiej zindywidualizowanej perspektywy widoczny wpływ będzie większy – ponieważ pracownicy mogą wprowadzać przynajmniej drobne usprawnienia codziennej pracy we własnym zakresie, niezależnie od tego, czy w urzędzie wdrażane są nowe rozwiązania systemowe. Jednak ocena wpływu szkoleń na usprawnienia pracy była jeszcze niższa – jedynie 11% respondentów/respondentek wskazało jedną z dwu

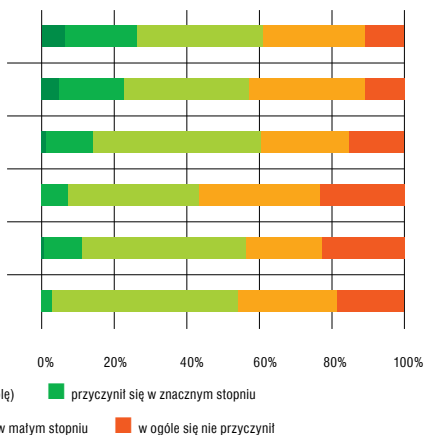
najwyższych odpowiedzi (kluczowe znaczenie lub znaczny wpływ), a aż 20% osób uznało, że udział w szkoleniu nie miał żadnego wpływu na wprowadzenie usprawnień na stanowisku pracy. Tak niski wynik może po części wynikać ze specyfiki szkoleń (np. trudno oczekiwać, by szkolenie z zakresu budżetowania zadaniowego przyniosło efekty w postaci usprawnień w codziennej pracy, ponieważ przygotowanie budżetu jest zadaniem wykonywanym raz do roku), ale może także wskazywać na niski poziom motywacji uczestników szkoleń, by zdobytą wiedzę wykorzystywać w praktyce.

Wykres 2.**Wpływ szkolenia na wprowadzenie usprawnień na stanowisku pracy (n=1163)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego CAWI

Także w przypadku tego pytania stosunkowo najwyższe oceny otrzymały szkolenia w ramach projektu Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców, choć także uczestnicy i uczestniczki szko-

leń w ramach projektu Opracowanie koncepcji systemu opisów stanowisk pracy... ocenili je pod tym względem wysoko (20% wskazań na kluczowy lub znaczny wpływ szkolenia na wprowadzenie usprawnień).

Wykres 3.**Wpływ szkolenia na wprowadzenie usprawnień na stanowisku pracy, wg projektów (n=1163)****Poprawa jakości usług ZUS****Opis stanowisk pracy****Wartościowanie stanowisk pracy****Wdrożenie budżetu zadaniowego****Wdrożenie strategii szkoleniowej****Wsparcie wdrożenia budżetu zadaniowego**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: badania ankietowego CAWI

Efekt 3.1 Modernizacja zarządzania finansowego: wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym

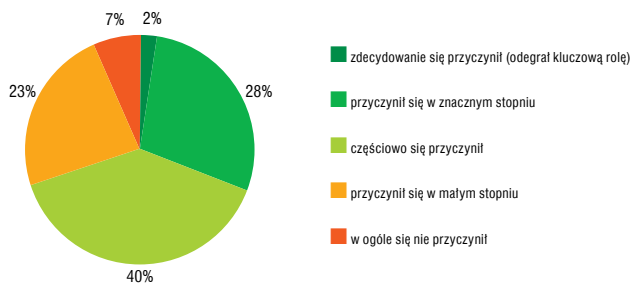
Uczestników i uczestniczki szkoleń w ramach wybranych projektów poproszono także o ocenę bardziej szczegółowych ich efektów. Pierwszym z nich było wdrożenie budżetu zadaniowego. Pytania z tego zakresu skierowano do uczestników i uczestniczek szkoleń w ramach dwóch projektów: Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów...

... oraz Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym... Osoby te poproszono o ocenę, w jakim stopniu udział w szkoleniach wpłynął na podniesienie ich kwalifikacji w zakresie budżetowania zadaniowego oraz planowania wieloletniego i strategicznego.

W przypadku pierwszego z pytań, odnoszącego się do kwalifikacji w zakresie przygotowywania budżetu zadaniowego, ocena była wysoka – aż 30% uczestników i uczestniczek uznało, że szkolenie miało kluczowy bądź znaczny wpływ na podniesienie umiejętności z tego zakresu.

Wykres 4.

Wpływ projektu na podniesienie kwalifikacji uczestników/czek szkoleń w zakresie przygotowywania planów wydatków w układzie zadaniowym (n=527)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego CAWI

Niższy wpływ szkoleń z budżetowania zadaniowego zidentyfikowano w przypadku kwalifikacji w zakresie

planowania. Znaczny lub kluczowy wpływ szkoleń na rozwój tych kompetencji odnotowano w przypadku

23% respondentów. Prawie połowa badanych oceniła ten wpływ jedynie jako częściowy. Wynik ten jest konsekwencją faktu, że badane projekty w głównej mierze kładą nacisk na budżetowanie zadaniowe, a także w znacznej mierze skierowane są do pracowników odpowiedzialnych za przeprowadzenie tego procesu na poziomie operacyjnym, zatem niezangażowanych w zarządzanie strategiczne. Tak więc takie umiejętności jak planowanie wieloletnie i strategiczne są jedynie dodatkiem do głównego nurtu szkoleń. Również opinie samych uczestników i uczestniczek szkoleń wskazują, że oczekują oni w większym stopniu czysto praktycznych informacji o technikach alokowania wydatków czy księgowania

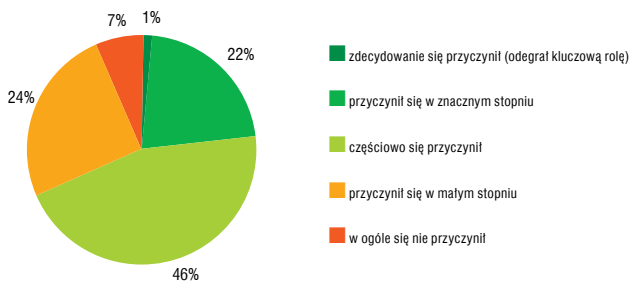
wydatków, przykładem takiej opinii może być wypowiedź jednego z ankieterowanych:

Szkolenie powinno mieć bardziej charakter praktyczny niż teoretyczny. Za mało czasu poświęcono na omówienie praktycznych wskazań w zakresie rozwiązywania problemów dotyczących planowania i rozliczania oraz monitorowania wydatków w układzie zadaniowym.

Niemniej zagadnienia z obszaru planowania wieloletniego i strategicznego stanowią niezbędną podstawę do prawidłowego budżetowania zadaniowego, dlatego należy uznać je za równie istotne, jak samo przygotowywanie wydatków w układzie zadaniowym.

Wykres 5.

Wpływ projektu na podniesienie kwalifikacji uczestników/czek szkoleń w zakresie planowania wieloletniego i strategicznego (n=527)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego CAWI

Efekt 3.2 Usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi

Bardzo wysoko oceniony został natomiast wpływ szkoleń na podnoszenie kompetencji w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi. W tym przypadku pytanie skierowano do uczestników i uczestniczek szkoleń w ramach projektów *Opracowanie koncepcji systemu opisów stanowisk pracy...* oraz *Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń...* Aż 40% respondentów uznało, że szkolenia te były kluczowe bądź

w znaczącym stopniu przyczyniły się do podniesienia ich kwalifikacji w tym obszarze. Nie badano natomiast wpływu tychże szkoleń na faktyczną zmianę w funkcjonowaniu urzędu; badania jakościowe potwierdziły, że wdrażanie nowych standardów wartościowania jest w znacznej mierze utrudnione ze względu na brak środków finansowych, które umożliwiłyby realną zmianę wynagrodzeń. Tak więc, pomimo, że podnosi się wiedza pracowników urzędów, na faktyczne zmiany systemu kształtowania wynagrodzeń należy jeszcze poczekać.

Wykres 6.

Wpływ projektu na podniesienie kwalifikacji uczestników/czek szkoleń w zakresie zasad zarządzania zasobami ludzkimi (n=428)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego CAWI

Bardzo istotnym czynnikiem, który mógł wpłynąć negatywnie na odbiór szkoleń z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, obejmujących

takie zagadnienia jak wartościowanie stanowisk pracy i dokonywanie ocen pracowniczych, były terminy szkoleń. Wielu respondentów i re-

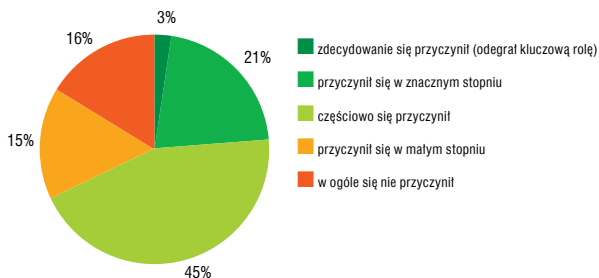
spondentek badania jakościowego, ale także respondenci badania ankietowego wskazywali, że szkolenia te odbyły się zbyt późno: **Projekt z tego zakresu powinien być realizowany znacznie szybciej, bezpośrednio po wprowadzeniu przepisów wykonawczych do ustawy, tzn. tworzenia opisów i wartościowania stanowisk pracy w instytucjach określonych w ustawie, a nie po przeprowadzeniu pierwszego wartościowania. Firm oferujących szkolenie z tego zakresu na rynku usług w 2008 nie było wiele, a możliwe terminy szkoleń tak odległe, że nastąpiła konieczność radzenia sobie z problemem wartościowania stanowisk pracy w ramach samej instytucji.** Z problemem tym musiały zatem zmierzyć się poszczególne urzędy samodzielnie i część z nich zdecydowała się zamówić podobne szkolenia we własnym zakresie nieco wcześniej.

Cel 2. Poprawa jakości usług związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw

Kolejnym celem, którego realizację zmierzono w ramach badania ankietowego uczestników i uczestniczek

szkoleń, był cel szczegółowy 2., dotyczący podnoszenia jakości usług skierowanych do przedsiębiorców. Pytania z tego zakresu skierowano do uczestników i uczestniczek projektów Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS... oraz pracowników urzędów skarbowych, którzy korzystali ze szkoleń w ramach projektu Wdrożenie strategii szkoleniowej. Pierwsze z pytań dotyczących wpływu szkoleń na realizację omawianego celu dotyczyło zmian w postaci podniesienia jakości usług skierowanych do przedsiębiorców w urzędzie, w którym pracuje respondent/respondentka. Ponad 20% respondentów i respondentek zauważyła kluczowe lub istotne znaczenie szkolenia dla podniesienia jakości świadczonych usług, podczas gdy niemal połowa osób uznała ten wpływ za częściowy. Jednocześnie 16% wskazało, że szkolenie w ogóle nie przyczyniło się do zmiany w tym obszarze. Wynik taki nie powinien jednak dziwić. O ile można oczekiwać, że udział w szkoleniu powinien mieć bezpośrednie przełożenie na kwalifikacje pracownika, to już wpływ tego samego szkolenia na podniesienie jakości usług w danej organizacji uznać należy za pośredni. Zmiany widoczne na poziomie urzędów zależeć będą także od wielu innych czynników (wprowadzenie odpowiednich standardów, procedur, narzędzi) i zapewne wymagać będą także więcej czasu.

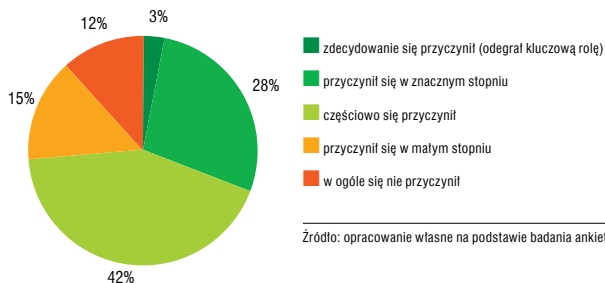


Wykres 7.**Wpływ projektu na podniesienie jakości usług dla przedsiębiorców w urzędach (n=208)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego CAWI

Kolejne pytanie dotyczyło oceny wpływu uczestnictwa w szkoleniu na podniesienie kwalifikacji uczestnika/uczestniczki w zakresie sprawnego obsługi przedsiębiorców. Łącznie niemal 1/3 respondentów wybrała jedną z dwóch najwyższych ocen – a więc uznali oni, że szkolenie miało kluczowe znaczenie bądź znacznie przyczyniło się do podniesienia ich kwalifikacji w tym obszarze. Jednak

największa grupa (aż 42%) oceniła ten wpływ jako jedynie częściowy. Jednocześnie część respondentek i respondentów badania ilościowego wskazała, że dla uzupełnienia wiedzy oczekivaliby oni w większej mierze szkoleń, które obejmowałyby studia przypadków i więcej praktycznych przykładów dotyczących obsługi przedsiębiorcy.

Wykres 8.**Wpływ projektu na podniesienie kwalifikacji uczestników/czek szkoleń w zakresie sprawnego obsługi spraw przedsiębiorców (n=208)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego CAWI

● Dalsze potrzeby

Na podstawie przeprowadzonych badań można wskazać potrzeby dotyczące rodzajów projektów, które mogłyby przyczynić się do realizacji celów, a nie są obecnie realizowane. Pożądane rodzaje działań, które przełożyłyby się na realizację celów, obejmują:

1. Przeprowadzenie gruntownego audytu zatrudnienia i obciążenia pracą w administracji publicznej.

Tego typu działania planowane były w ramach zamkniętego projektu **Zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów ludzkich w administracji rządowej**. Audyt taki jest niezbędny do podejmowania racjonalnych decyzji o rozdysponowaniu zadań, optymalizacji podziału pracy i ewentualnej reorganizacji wewnątrz urzędów. W ramach projektu powinno zostać przygotowane narzędzie, które umożliwiłoby cykliczne monitorowanie efektywności pracy. Potrzeba realizacji audytów efektywności była także zgłaszana podczas wywiadów z niektórymi odbiorcami wsparcia.

2. Dalszą pracę nad wdrażaniem zmian w systemie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej.

Ani wprowadzenie wymogu realizacji ocen okresowych, ani wdrożenie zasad wartościowania stanowisk pracy nie wpłynęły w sposób istotny na zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi

z prostego powodu – braku środków na dostosowanie wynagrodzeń do poziomu, na który wskazywałyby wyniki wartościowania i ocen. Co więcej, faktyczne zmiany wynagrodzeń, które wprowadzono w urzędach, ograniczały się jedynie do podwyżek; w przypadku, gdy w wyniku wartościowania należałoby obniżyć wynagrodzenie pracownika, zdecydowano się zostać przy dotychczasowym wynagrodzeniu. Tym samym nie dokonywano żadnych oszczędności. Konieczne jest zatem dalsze porządkowanie systemu wynagrodzeń, być może również w oparciu o wspomniane powyżej audyt efektywności pracy. Widoczna jest potrzeba wprowadzenia systemu motywacyjnego oraz uporządkowania form zatrudnienia.

3. Większe wykorzystanie wiedzy, która jest już wewnątrz administracji publicznej, a którą należy uporządkować i szerzej upowszechnić.

Dotyczy to przede wszystkim upowszechniania dobrych praktyk i uczenia się od bardziej doświadczonych partnerów – tak na gruncie polskim, jak i zagranicznym. Narzędziami tej wymiany wiedzy mógłby być program wymiany pracowników urzędów, realizowany na różnych poziomach: między komórkami organizacyjnymi, resortami lub nawet na poziomie międzynarodowym, na zasadzie podobnej jak w przypadku programów twinningu.

4. Wypracowanie dodatkowych mechanizmów motywujących administrację publiczną do większego zorientowania na rezultaty.

W tej chwili takim mechanizmem, który jest dopiero tworzony i który w przyszłości powinien przyczynić się do zorientowania pracy administracji na osiągnięte rezultaty, jest budżet zadaniowy. Na obecnym etapie jednak nie jest on jeszcze w pełni wdrożony – a więc nie jest wykorzystywany do monitorowania postępów w realizacji celów. Ponadto, nawet w momencie gdy budżetowanie zadaniowe będzie funkcjonowało już w pełnym zakresie, warto zabezpieczyć także inne sposoby weryfikacji zachodzących zmian, wychodzące poza sam system administracji publicznej. Z jednej strony widoczna jest wyraźna potrzeba budowania społeczeństwa obywatelskiego, świadomego zadań administracji i potrafiącego je egzekwować. Poza kształtowaniem postaw obywatelskich warto też informować i edukować obywateli o możliwościach, jakie dają np. budżet zadaniowy czy ewaluacja. Konieczne jest dalsze kształtowanie kultury ewaluacji, co przyczyni się do podwyższenia transparentności administracji.



7.2. Dotychczasowe efekty Działania 5.1 PO KL

W rozdziale zaprezentowano dotychczasowe efekty Działania 5.1 PO KL, które zidentyfikowano podczas realizacji niniejszego badania ewaluacyjnego. Należy mieć na uwadze, że, ze względu na moment realizacji badania, przedstawione zmiany stanowią część efektów, których wystąpienie jest spodziewane po zakończeniu wdrażania Działania 5.1. Specyfika działań podejmowanych w ramach realizowanych projektów, jak również bieżący stopień zaawansowania części projektów powodują, że niektóre efekty będą możliwe do zaobserwowania dopiero w przyszłości. W momencie realizacji badania, w przypadku części projektów nie zrealizowano jeszcze istotnych zadań projektowych, które mogłyby przyczynić się do zmian w funkcjonowaniu urzędów objętych wsparciem. Również wiele z efektów tych działań, które już miały miejsce, będzie widocznych dopiero w przyszłości, co przyznawali również sami respondenci. Co więcej, ze względu na brak diagnozy funkcjonowania administracji rządowej na etapie poprzedzającym wdrażanie Działania 5.1 PO KL, która mogłaby stanowić bazowy punkt odniesienia, ograniczone są również możliwości całościowej oce-

ny zachodzących zmian. Niektóre z efektów wsparcia są niełatwe do zaobserwowania bądź skwantyfikowania. Przykładowo, szkolenia podnoszą kompetencje osób w nich uczestniczących, które dzięki zdobytej wiedzy mogą lepiej i sprawniej wykonywać swoje obowiązki, co znajduje przełożenie np. w jakości tworzonego prawa oraz jakości świadczonych usług. Jednakże, poza szkoleniami organizowanymi w ramach projektów współfinansowanych z Działania 5.1 PO KL, pracownicy urzędów korzystają z różnych form dokształcania, które również wpływają na ich wiedzę i umiejętności, stąd wyłączny wpływ tych pierwszych jest trudny do oszacowania. Poza tym, grupa przedstawicieli danej instytucji, która mogła wziąć udział w szkoleniu z określonej tematyki, była często ograniczona do kilku osób, co było wskazywane przez respondentów jako przyczyna powstrzymywania się od oceny ich wpływu na funkcjonowanie urzędu.

Wpływ projektów realizowanych w ramach Działania 5.1 PO KL na urzędy objęte wsparciem uzależniony jest pośrednio od stopnia, w jakim wcześniej podejmowały one działania modernizacyjne. Badane instytucje cechowały się zróżnicowanym poziomem zaawansowania pod względem organizacji i sposobu funkcjonowania. Przykładowo w Ministerstwie Spraw Zagranicznych od

kilku lat prowadzony jest proces reorganizacji w oparciu o wdrażanie systemów klasy ERP, mający na celu poprawę funkcjonowania organizacji. Przedstawiciele instytucji, które modernizowały się we własnym zakresie, skłonni byli przypisywać zachodzące zmiany głównie działaniom realizowanym samodzielnie. Z tego względu zdarzały się również przypadki rezygnacji z udziału w wybranych projektach Działania 5.1 PO KL, gdyż nie przewidywano wartości dodanej wsparcia w stosunku do już zachodzących zmian organizacyjnych. Z kolei w przypadku mniej zaawansowanych urzędów jednym z cenionych wyników wsparcia jest diagnoza działalności instytucji (audyty organizacyjne, analiza procesów), w ramach której zidentyfikowane zostały obszary wymagające zmian. Część tych jednostek podjęła bądź planuje podjęcie, w oparciu o otrzymane informacje i rekomendacje, działań zmierzających do modernizacji procesów zarządzania, a tym samym poprawy funkcjonowania. Jednak przedstawiciele tych urzędów podkreślali, że część zmian wymaga istotnych przekształceń, zatem proces modernizacji zostanie rozłożony na długi horyzont czasowy. Wsparcie udzielane w ramach Działania 5.1 zostało ocenione jako użyteczne z punktu widzenia osiągnięcia założonych celów PO KL w obszarze dobrego rządzenia, tj. dla poprawy

zdolności regulacyjnych administracji publicznej, poprawy jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw oraz modernizacji procesów zarządzania w administracji publicznej. Jednym z elementów prowadzących do realizacji reformy administracji publicznej w Polsce jest poprawa funkcjonowania urzędów administracji publicznej. W opinii przedstawicieli badanych instytucji działania podejmowane w ramach projektów były pomocne bądź poprzez wsparcie procesu wdrażania usprawnień w ich urzędach, bądź poprzez wskazanie kierunków pożądaných zmian. Poniżej prezentujemy omówienie zmian wskazanych przez przedstawicieli instytucji objętych wsparciem, zarówno beneficjentów, ale przede wszystkim pozostałych urzędów.

Działania podejmowane w ramach realizowanych projektów były pomocne we wdrożeniu zmian wynikających z obowiązującego prawa, jak np. z Ustawy o finansach publicznych, w tym w zakresie budżetowania zadaniowego, a także w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, przyczyniając się tym samym do modernizacji procesów zarządzania w administracji publicznej, w szczególności w obszarach zarządzania finansowego (efekt 3.1) i zarządzania zasobami ludzkimi (efekt 3.2) Przedstawiciele niektórych instytucji przyznali, iż pewne działa-

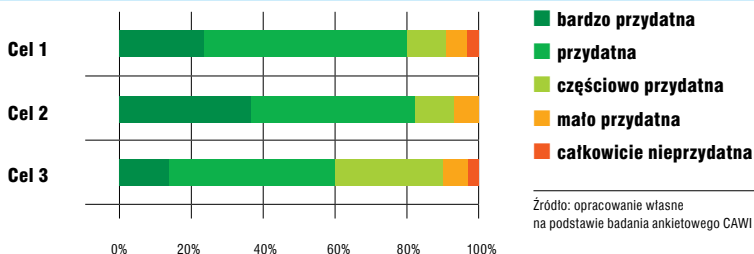
nia, w szczególności w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, miały miejsce w ich urzędach jeszcze przed wprowadzeniem odpowiednich regulacji, jak np. oceny pracownicze czy też opracowywanie ścieżek rozwoju zawodowego dla pracowników.

Jednym z działań podejmowanych w ramach znacznej części projektów były szkolenia o zróżnicowanej tematyce. Szkolenia, jako jedna z form dokształcania pracowników, uzupełniająca działania przewidziane w ramach planów szkoleniowych i pozwalająca pracownikom zdobyć dodatkową wiedzę, ocenione zostały pozytywnie przez dyrektorów generalnych urzędów. Niektórzy z nich przyznawali, że ze względu na ograniczone środki budżetowe nie miałyby możliwości przeszkolenia pracowników z tematyki poruszanej na szkoleniach organizowanych w ramach projektów objętych badaniem, a która jest istotna dla modernizacji urzędów. Dodatkowo uczestnictwo w szkoleniach wpływa pozytywnie na poziom motywacji pracowników. Zwrócono również uwagę, że z punktu widzenia administracji rządowej jako całości, realizacja szkoleń na tak dużą skalę, obok innych korzyści, przyczyniła się w pewnym stopniu do ujednoczenia wiedzy i sposobu rozumienia problematyki wybranej tematyki oraz popularyzacji jednakowego podejścia w zakresie problematyki poruszanej w ramach szkoleń.

Ocena przydatności szkoleń w dużej mierze uzależniona jest od ich jakości pod względem merytorycznym i sposobu organizacji. Przykładem szkoleń, które spotkały się z wysoką oceną, były szkolenia z praktycznych aspektów uczestnictwa polskiej administracji w procesie decyzyjnym UE. Pozytywnie wypowiediano się zarówno o ich jakości, jak i użyteczności w procesie przygotowawczym do polskiej prezydencji w Radzie UE. Jeżeli chodzi o użyteczność treści przekazywanych w ramach szkoleń, 61,5% badanych uczestników/uczestniczek szkoleń organizowanych w ramach projektów Działania 5.1 oceniło zdobytą wiedzę jako przydatną lub bardzo przydatną w wykonywaniu swoich obowiązków zawodowych, a dla prawie 1/3 osób była ono częściowo przydatna. Z kolei 9,5% ankietowanych oceniło zdobytą wiedzę jako nieprzydatną bądź przydatną w niskim stopniu. Z najwyższą oceną pod względem przydatności spotyka się wiedza ma-

jąca na celu poprawę w zakresie jakości usług i polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw (Cel 2. szczegółowy). Zdobytą wiedzę oceniło jako bardzo przydatną lub przydatną aż 82,6% uczestników/uczestniczek szkoleń w tym zakresie. Wysoki udział tych odpowiedzi daje nadzieję, że zrealizowane szkolenia przyczynią się do oczekiwanej poprawy w obszarze administracyjnych uwarunkowań rejestrowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Na podobnym poziomie oceniana jest wiedza z zakresu poprawy zdolności regulacyjnych administracji publicznej (Cel 1. szczegółowy). W przypadku szkoleń podejmowanych celem realizacji Celu 3. szczegółowego niższy odsetek osób ocenił zdobytą wiedzę jako bardzo przydatną lub przydatną (60%). Natomiast udział respondentów/respondentek, w opinii których jest ona co najmniej częściowo przydatna, jest zbliżony do pozostałych dwóch celów.

Wykres 9. Ocena przydatności zdobytej wiedzy w wykonywaniu obowiązków zawodowych w kontekście celów Priorytetu V PO KL (%), n = 2190



Poziom przydatności zdobywanej wiedzy w opinii uczestników/uczestniczek szkoleń jest zróżnicowany. Pod tym względem najlepiej oceniane są trzy projekty:

Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców; Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednolicania technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej; Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

W przypadku tych projektów odsetek osób, które wiedzę przekazywaną w czasie szkoleń oceniły jako przydatną lub bardzo przydatną, przekracza 80%.

Wiedza zdobyta przez uczestników/uczestniczki szkoleń w ramach pierwszego z ww. projektów przyczynia się przede wszystkim do poprawy jakości usług związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw, czyli realizacji 2. celu szczegółowego. Wyższa jakość świadczonych usług sprzyja budowaniu pozytywnego wizerunku administracji publicznej wśród sektora przedsiębiorstw. Szkolenia przeprowadzone w ramach projektu **Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednolicania technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej** przyczyniają się do budowy potencjału administracji publicznej w zakresie zdolności regulacyjnych.

Dzięki szkoleniom osoby zaangażowane w proces legislacyjny zostały wyposażone w umiejętności pozwalające na tworzenie wysokiej jakości aktów prawnych, cechujących się wysokim poziomem przejrzystości.

Z kolei najniższą ocenę przydatności zdobywanej wiedzy stwierdzono w przypadku dwóch projektów dotyczących wdrożenia i wsparcia wdrożenia budżetu zadaniowego oraz **Poprawy jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap.**

W przypadku projektów obejmujących problematykę wdrażania budżetu zadaniowego jednym z możliwych działań prowadzących do zwiększenia stopnia przydatności przekazywanej wiedzy jest rozszerzenie grupy adresatów szkoleń o pracowników komórek pozabudżetowych, czyli merytorycznych, które uczestniczą w konstruowaniu budżetów. Potwierdza to następująca przykładowa wypowiedź jednego z dyrektorów generalnych: **One (szkolenia z zakresu budżetowego – przyp. red.) co prawda na razie były dedykowane tylko do tych komórek budżetowych, ale myślę, że to też należałoby rozszerzyć na pozostałe komórki, bo każda z nich bierze udział w konstruowaniu budżetu.**

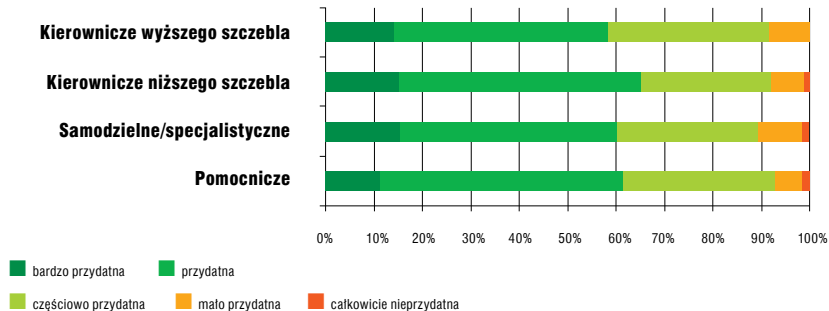
Ogólna opinia uczestników/uczestniczek szkoleń o przydatności przekazywanej wiedzy jest pozytywna. Tylko w przypadku dwóch projektów odse-

tek osób oceniających przekazywaną wiedzę jako co najmniej przydatną jest niższy od 50%. Dla wszystkich projektów odsetek respondentów/respondentek, którzy ocenili zdobywaną wiedzę jako co najmniej częściowo przydatną, jest wyższy od 80%.

Ocena przydatności zdobywanej wiedzy uzależniona jest od zajmowanego stanowiska. Najwyżej jest ona oceniana przez osoby na stanowiskach kierowniczych niższego szczebla – prawie 2/3 przedstawicieli tej grupy

opiniuje przekazywaną wiedzę jako przydatną lub bardzo przydatną. Drugą kategorią pod względem udziału osób oceniających przekazywaną wiedzę jako przydatną bądź wysoce przydatną są stanowiska pomocnicze, w której wynosi on 61,5%. W pozostałych dwóch kategoriach odsetki te wynoszą: 60,1% na stanowiskach specjalistycznych oraz 58,4% na stanowiskach kierowniczych wyższego szczebla.

Wykres 10. Ocena przydatności zdobytej wiedzy w wykonywaniu obowiązków zawodowych w zależności od zajmowanego stanowiska (%), n = 2190



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego CAWI

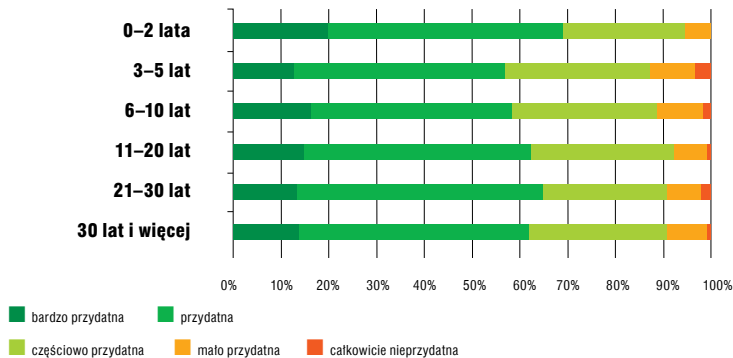
Z kolei najwyższy udział osób, w ocenie których zdobyta wiedza była mało bądź całkowicie nieprzydatna w wykonywanej pracy, stwierdzono w kategorii samodzielnych/specjalistycznych stanowisk. Wyniósł on 11%, podczas gdy w pozostałych grupach

kształtował się na poziomie 7-8%. Przydatność wiedzy zdobywanej w czasie szkoleń najlepiej oceniają pracownicy z krótkim stażem, tj. do dwóch lat pracy w administracji publicznej. W grupie tej najwyższy jest odsetek respondentów/respondentek,

w opinii których zdobyta wiedza jest bardzo przydatna w wykonywaniu obowiązków zawodowych – 20%, podczas gdy dla wszystkich kategorii wynosi on 14,8%. Grupa pracowników ze stażem pracy w administracji publicznej do dwóch lat wyróżnia się również najwyższym odsetkiem respondentów oceniających zdobytą wiedzę jako bardzo przydatną lub przydatną – 69%. Dla ogółu badanych odsetek ten kształtuje się na poziomie 61,4%. Na drugim miejscu, pod względem udziału osób oceniających

zdobytą podczas szkoleń wiedzę jako przydatną lub bardzo przydatną, wynoszącym 65%, plasuje się kategoria osób ze stażem od dwudziestu jeden do trzydziestu lat pracy w administracji publicznej. Z kolei odsetek ten jest najniższy w przypadku respondentów/respondentek, których stażem pracy w administracji publicznej wynosi od trzech do pięciu lat i wynosi 57%. Podobnie w tej grupie najniższy jest udział osób oceniających zdobytą wiedzę jako bardzo przydatną – 12,9%

Wykres 11. Ocena przydatności zdobytej wiedzy w wykonywaniu obowiązków zawodowych w zależności od stażu pracy w administracji (%), n=2190



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego CAWI

Użyteczność wiedzy przekazywanej na szkoleniach znajduje odzwierciedlenie w częstotliwości jej wykorzystywania w wykonywaniu obowiązków, co z kolei może przyczynić się do wystąpienia pożądaných efektów

wsparcia wdrażanego w ramach Działania 5.1 PO KL. Zdecydowana większość uczestników/uczestniczek szkoleń zadeklarowała korzystanie z treści przekazywanych w ramach szkoleń. 37,5% badanych przyznało,

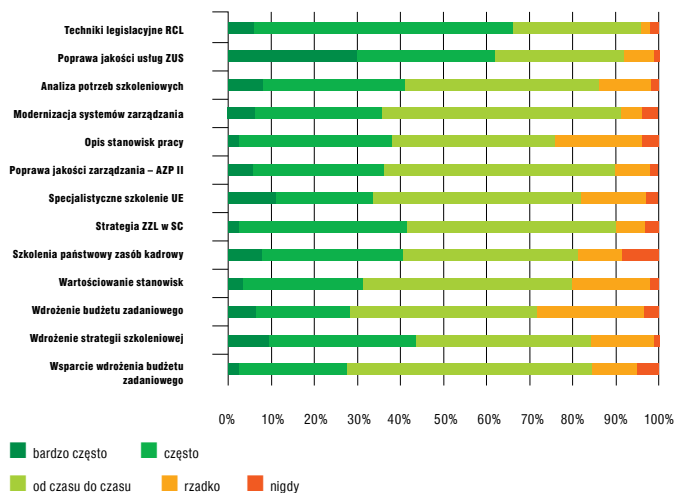
że często lub bardzo często wykorzystują wiedzę, którą miało udoskonalić szkolenie, a ok. 45% – od czasu do czasu, co świadczy o jej użyteczności w wykonywaniu obowiązków zawodowych. Tylko dla ok. 2,7% odbiorców szkoleń wiedza ta okazała się nieprzydatna, natomiast odsetek osób, które korzystają z niej rzadko, wyniósł 14,8%.

Najczęstsze wykorzystanie wiedzy zdobytej podczas szkoleń w wypełnianiu obowiązków deklarują respondenci/respondentki, którzy uczestniczyli w szkoleniach realizowanych w ramach następujących dwóch projektów:

- Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednolicania technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej – 64,7%;
- Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców – 63%.

Oba te projekty wyróżniają wysoki odsetek osób, które deklarują bardzo częste lub częste korzystanie z nabytej wiedzy – powyżej 60%, podczas gdy dla ogółu projektów wynosi on 37,5%. Świadczy to o wysokiej użyteczności wiedzy przekazywanej podczas szkoleń w ramach ww. projektów.

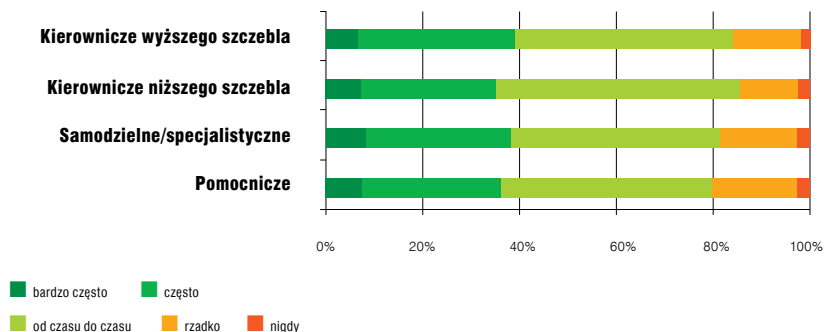
Wykres 12. Częstotliwość wykorzystywania wiedzy zdobytej w ramach poszczególnych projektów przez uczestników/czki szkoleń (%), n=2190



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego CAWI

W przypadku projektów, dla których odnotowano niższy niż przeciętny odsetek korzystania ze zdobytej wiedzy (uwzględniając korzystanie co najmniej od czasu do czasu), jak np. **Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012 czy też Opracowanie koncepcji systemu opisów stanowisk pracy i wartościowania wysokich stanowisk państwowych oraz powiązania jego wyników z systemem wynagrodzeń**, należy mieć na uwadze specyfikę problematyki, której dotyczyły. Przekazywana wiedza dotyczy często zadań, które nie są realizowane w trybie ciągłym, jak przykładowo tworzenie budżetu zadaniowego, z czego może wynikać relatywnie niższy deklarowany poziom częstości jej wykorzystania przez osoby biorące udział w szkoleniach z tego zakresu. Najwyższy odsetek osób, które często lub bardzo często korzystają z wiedzy zdobytej na szkoleniach, stwierdzono w grupie osób, których staż w administracji wynosi 21-30 lat (38,3%) oraz 11-20 lat (37,7%). Częstotliwość wykorzystywania wiedzy przez uczestników/uczestniczki szkoleń o długim stażu pracy w administracji publicznej pozwala wnioskować, że przekazywane treści przyczyniły się do zwiększenia ich umiejętności oraz są przydatne w wykonywaniu obowiązków zawodowych. Analogiczny odsetek jest nieco niższy w przypadku pracow-

ników o najdłuższym stażu pracy w administracji, tj. powyżej trzydziestu lat (37,3%) oraz w grupach o stażu trzy – pięć lat oraz sześć – dziesięć lat (odpowiednio 37,0% i 37,2%). Z kolei najniższy udział osób często lub bardzo często wykorzystujących w pracy informacje przekazywane na szkoleniach, wynoszący 34,5%, stwierdzono w grupie osób o stażu zero – dwa lata w administracji. Jednocześnie osoby te najlepiej oceniają przydatność tej wiedzy. Różnica ta może wynikać z faktu, że szkolenia, chociaż pozwoliły zapoznać się z wieloma zagadnieniami, w znacznej mierze specyficznymi dla administracji publicznej, często dotyczyły problematyki związanej z ogólnym funkcjonowaniem administracji, czy też były nastawione na wykształcenie umiejętności „miękkich”. Z kolei ze względu na charakter obowiązków na stanowiskach zajmowanych przez te osoby (56,4% – specjalistyczne, 36,4% – pomocnicze), nowe informacje są rzadziej wykorzystywane.

Wykres 13.**Częstotliwość wykorzystywania zdobytej wiedzy przez uczestników/czki szkoleń w zależności od zajmowanego stanowiska (%), n = 2190**

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego CAWI

Zdobyta na szkoleniach wiedza jest najczęściej wykorzystywana przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska wyższego szczebla. W sumie 39,8% respondentów z tej grupy odpowiedziało, iż korzysta z informacji i umiejętności nabytych w wyniku uczestnictwa w szkoleniach. Korzystanie z wiedzy zdobytej na szkoleniach przez kierowników wyższego szczebla jest szczególnie istotne z punktu widzenia efektów wsparcia w ramach Działania 5.1 PO KL. Ze względu na zakres posiadanych kompetencji osoby te mają istotny wpływ na organizację pracy w podległych im jednostkach (urzędach bądź komórkach). Jeżeli osoby te zostały przekonane do korzyści płynących z modernizacji, jak również mają wiedzę w zakresie odpowiedniej or-

ganizacji pracy, a oba te obszary były przedmiotem szkoleń, to mają szansę stać się liderami zmian w swoim środowisku. W rezultacie, podejmując działania optymalizujące sposób realizacji zadań w jednostkach, które nadzorują, kierownicy wyższego szczebla przyczynią się do zmian w funkcjonowaniu urzędów objętych wsparciem.

Drugą grupą, w której odsetek ten jest również wysoki, są osoby na stanowiskach samodzielnych lub specjalistycznych. W przypadku dwóch pozostałych kategorii, tj. stanowisk kierowniczych niższego szczebla oraz pomocniczych, udział osób bardzo często lub często korzystających ze zdobytej wiedzy jest nieco niższy i wynosi odpowiednio 36,2% oraz 35,5%.

Część respondentów/respondentek wypowiadała się pozytywnie o szkoleniach z tematyki finansowo-budżetowej (zamówienia publiczne, finanse publiczne, rachunkowość zarządcza), oceniając je jako istotne z punktu widzenia funkcjonowania urzędu. Użyteczność szkoleń wynikała w dużej mierze z warsztatowej formy, w której były prowadzone, jak również zaprezentowania przykładów możliwych rozwiązań. Wiedza merytoryczna zdobyta przez uczestników i uczestniczki szkoleń przełożyła się na wdrożenia lub plany implementacji usprawnień w tych obszarach w wybranych urzędach, poprzez adaptację rozwiązań prezentowanych podczas szkoleń. W szczególności dotyczy to urzędów wojewódzkich. Przykładowo zmiany dotyczą obszaru prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Usprawnienia wprowadzane w tych obszarach przyczyniają się do realizacji 3. celu szczegółowego priorytetu, tj. modernizacji procesów zarządzania w administracji publicznej, w szczególności zarządzania finansowego.

Projekty realizowane w ramach Działania 5.1 PO KL przyczyniły się w niektórych urzędach do zmian w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i wprowadzenia nowych standardów w tym obszarze (cel 3. Priorytetu V PO KL). W szczególności dotyczy to polityki szkoleniowej w niektórych urzędach, w których ten obszar był

wcześniej zaniedbywany. Objęcie wsparciem przyczyniło się do tego, że zaczęto stosować podejście systemowe do podnoszenia kompetencji kadr. Do nowych praktyk stosowanych w tych instytucjach należą m.in.: przeprowadzanie diagnozy zapotrzebowania na szkolenia w poszczególnych komórkach organizacyjnych, sporządzanie planu działań mających na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników na początku każdego roku oraz wcześniejsze zabezpieczenie środków (w tym własnych) tak, aby założony plan mógł być konsekwentnie realizowany. Większą wagę przywiązuje się również do jakości szkoleń i stopnia ich dopasowania do potrzeb konkretnego pracownika. W przypadku jednego z beneficjentów Działania 5.1 PO KL realizacja projektu systemowego przyczyniła się do wprowadzenia dodatkowych standardów w zakresie szkoleń. Zmiany te zostały szerzej omówione przy prezentacji studium przypadku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Liczba przedstawicieli danej instytucji, którzy mogli wziąć udział w konkretnym szkoleniu, była często ograniczona do kilku osób. W wielu obszarach działalności urzędów wskazane jest, aby informacja była przekazywana do większej liczby osób – dopiero wówczas może zaistnieć zmiana. W celu rozpowszechniania wiedzy przekazywanej na szkoleniach niektóre z urzędów wprowadziły sys-

tem szkoleń kaskadowych. Jest to praktyka polegająca na tym, iż osoby, które uczestniczyły w szkoleniach organizowanych w ramach projektów Działania 5.1 PO KL, prowadzą następnie wewnętrzne szkolenia dla pozostałych pracowników instytucji, z której pochodzą. Dzięki temu liczba osób, które korzystają z wiedzy przekazywanej w ramach szkoleń projektowych, jest w rzeczywistości wyższa niż liczba ich uczestników. Szkolenia te organizowane są przez urzędy we własnym zakresie, na zasadzie szkoleń wewnętrznych, a ich tematyka odpowiada tematyce szkoleń, w których uczestniczyli przedstawiciele urzędów. Przykładowo w jednym z ministerstw przeprowadzono na tej zasadzie szkolenia z budżetu zadaniowego dla pracowników komórek merytorycznych, które uczestniczą w procesie konstruowania budżetu, gdyż szkolenia były adresowane głównie do pracowników komórek finansowo-budżetowych. Przykładowo działania tego typu podejmowano w Ministerstwie Infrastruktury oraz w Ministerstwie Zdrowia. Podjęcie tego typu inicjatywy przez urzędy objęte wsparciem jest wynikiem całokształtu działalności szkoleniowej realizowanej w ramach projektów współfinansowanych z Działania 5.1 PO KL i stanowi efekt dodatkowy wdrażanego wsparcia. Istotnym czynnikiem jest również dysproporcja pomiędzy rozpoznanymi po-

trezbami szkoleniowymi urzędów a liczbą osób, które mają możliwość skorzystania z oferowanych szkoleń. Z jednej strony już samo wprowadzenie systemu szkoleń kaskadowych w wybranych urządach stanowi zmianę w zakresie poprawy zarządzania i funkcjonowania jednostek administracji publicznej, zgodnie z 3. celem szczegółowym Priorytetu V PO KL. Dodatkowo osiągnięciu celów Priorytetu sprzyja również wzrost wiedzy z wybranego obszaru wśród znacznej części pracowników danej instytucji, będący następstwem wewnętrznych szkoleń kaskadowych, który może przełożyć się na rzeczywistą zmianę w jej funkcjonowaniu w danym obszarze, a także podniesienia jakości świadczonych usług oraz tworzonego prawa (w zależności od kompetencji urzędu).

Wartością dodaną szkoleń jest możliwość spotkania się i wymiany doświadczeń przez uczestników. Szkolenia stanowiły okazję do tego, aby osoby zajmujące się daną tematyką dzieliły się rozwiązaniami, które stosują w swojej pracy bądź które funkcjonują w ich urzędzie, co sprzyjało wymianie dobrych praktyk. Ponadto nawiązane kontakty są podtrzymywane również po zakończeniu udziału w szkoleniu i umożliwiają uczestnikom/uczestniczkom skonsultowanie, drogą nieformalnych kontaktów, problematycznych kwestii w obszarze ich działalności, które

pojawiają się w codziennej pracy czy też wynikają ze zmiany obowiązujących przepisów. Możliwość uzyskania pomocy od osób o zbliżonym zakresie merytorycznym obowiązków, znających dodatkowo uwarunkowania funkcjonowania administracji, jest oceniane jako wysoce użyteczne. Dodatkowy efekt w postaci sieciowania jest istotny z punktu widzenia modernizacji procesów zarządzania w administracji publicznej (3. cel szczegółowy Priorytetu V PO KL). Nawiązane kontakty będą sprzyjały transferowi wiedzy w zakresie rozwiązań stosowanych w różnych urzędach. Dzięki temu dobre praktyki stosowane w jednej instytucji mają szansę zostać zaimplementowane w innych urzędach, co przyczyni się do upowszechnienia usprawnień zarządczych. W niektórych przypadkach zgłaszano potrzebę utworzenia narzędzia umożliwiającego wymianę informacji wewnątrz, pomiędzy instytucjami administracji publicznej. Istnienie tego typu potrzeby jest korzystne z punktu widzenia wdrażaniu międzyresortowego intranetu, zawierającego m.in. bazę wiedzy oraz bazę osób zatrudnionych w administracji publicznej wraz z prezentacją ich kompetencji, w ramach projektu **Modernizacja systemu zarządzania i przepływu informacji w administracji rządowej szczebla centralnego** i daje nadzieję, że narzędzie spotka się z zainteresowaniem adre-

satów, a w konsekwencji przyniesie spodziewane efekty. Towarzysząca szkoleniom możliwość wymiany doświadczeń i nawiązania kontaktów, czyli tzw. networking, zostały szczególnie docenione przez dyrektorów generalnych, którzy są odpowiedzialni za całościową organizację pracy w instytucji.

Wdrożenie systemu wartościowania stanowisk pracy pozwoliło uporządkować i podniosło przejrzystość zasad wynagradzania w administracji publicznej, a dodatkowo przeprowadzony został audyt zadań realizowanych na danym stanowisku pracy. W części urzędów wyniki wartościowania zostały przełożone na wysokość wynagrodzeń pracowników, prowadząc tym samym do usprawnień w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi. Przedstawiciele pozostałych przyznawali, że ze względu na niedostateczne środki pozostające w dyspozycji instytucji, dostosowanie poziomu wynagrodzeń do systemu wartościowania stanowisk pracy miało ograniczony charakter, co przekłada się na ocenę całego projektu. Przykładowo przedstawiciel jednego z urzędów objętych wsparciem przyznał, że (...) **nie udało się na podstawie wyników wartościowania dokończyć tego procesu, a to było istotą, to znaczy właśnie zmiany w systemie wynagrodzeń. Te kwoty, które dostaliśmy, były zbyt małe.** Jednakże w niektórych urzędach skierowanie nawet

ograniczonych środków do komórek, których pracownicy mają kompetencje pożądane i lepiej wynagradzane czy to w innych jednostkach administracji publicznej, czy też poza sektorem, pozwoliło w pewnym stopniu ograniczyć fluktuację pracowników (obok zmieniających się uwarunkowań na rynku pracy). Tym samym udało się zahamować odpływ wiedzy z instytucji (przykładowo problem ten dotyczy osób związanych z procesem legislacji). Dzięki zatrzymaniu osób o wysokich kompetencjach merytorycznych, służących posiadany doświadczeniem również innym pracownikom, urzędy mogą doskonalić swoje funkcjonowanie, tak aby coraz lepiej i sprawniej realizować swoje zadania, w tym m.in. tworzyć odpowiedniej jakości regulacje prawne (**cel 1.**) oraz świadczyć na odpowiednim poziomie usługi dla klientów zewnętrznych, w szczególności przedsiębiorstw (**cel 2.**). Wdrożony system wartościowania jest cenną podstawą, która, przy odpowiedniej dostępności środków, może stanowić użyteczne narzędzie do motywowania pracowników. Ponadto wdrożony system wartościowania stanowisk jest istotnym ułatwieniem w procesie przygotowywaniu opisu stanowiska pracy i jego wartościowania na potrzeby rekrutacji, co wpłynęło na usprawnienie tego procesu w części urzędów. Kolejny obszar, w którym wsparcie w ramach Działania 5.1 wywołało

zmiany, to komunikacja i wewnętrzny przepływ informacji. Poprawa przepływu informacji wewnątrz jednostek administracji publicznej sama w sobie stanowi istotne usprawnienie zarządcze, jak również jest podstawą do kolejnych działań z zakresu modernizacji procesów zarządzania, służących osiągnięciu celu 3. Priorytetu V PO KL. Niektóre z urzędów, w których zdiagnozowano (głównie w wyniku działań realizowanych w ramach projektu **Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej**) brak przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi, zdecydowały się podjąć działania mające na celu poprawę w tym obszarze. Jednym z rozwiązań było utworzenie serwisu intranetowego, w którym umieszczane są różne materiały, jak np. zarządzenia ministra, zarządzenia dyrektora generalnego dotyczące funkcjonowania ministerstwa, opinie prawne czy też katalog publikacji dostępnych w bibliotece ministerstwa. Dodatkowo intranet pełni funkcję platformy komunikacyjnej. Wprawdzie trudno ocenić, w jakim stopniu pracownicy wykorzystują narzędzia informatyczne do wymiany informacji, jednak sama ich dostępność stanowi podstawę, na której można tworzyć lepszy system komunikacji wewnątrz instytucji.

Realizowane projekty zwiększyły gotowość urzędów objętych wsparciem

do wykorzystywania narzędzi informatycznych. Obok narzędzi służących komunikacji, wprowadzane są rozwiązania służące innym celom, jak np. przebiegowi wybranego procesu w wersji elektronicznej. Przykładowo w jednej instytucji zdiagnozowano problem w zakresie obsługi skarg; głównie przyczyniła się do tego realizacja projektu **Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej**. Ze względu na znaczną liczbę skarg wpływających do urzędu, nie zawsze posiadano wiedzę odnoszącą się do stopnia zaawansowania procesu ich rozpatrywania, które ze względu na wymogi ustawowe musi zostać zakończone w określonym terminie. Zatem w celu uporządkowania tego procesu zdecydowano się wprowadzić odpowiednie narzędzie informatyczne. Zmiana ta jest istotna, gdyż dotyczy relacji urzędu z otoczeniem zewnętrznym i przyczynia się do poprawy jakości obsługi klienta, a także poprawy wizerunku administracji publicznej w oczach otoczenia zewnętrznego. Z kolei niektóre jednostki dokonały wdrożenia elektronicznego obiegu dokumentów lub planują je.

Jednym z interesujących przykładów efektów wsparcia realizowanego w ramach projektu **Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę pro-**

cesów zarządzania w administracji rządowej jest rejestracja Ministerstwa Środowiska w unijnym systemie EMAS (System Ekozarządzania i Audytu). Obok zmian w zakresie funkcjonowaniu ministerstwa i uporządkowania procesów, wynikających z wdrożenia zarządzania środowiskowego zgodnie z wytycznymi Rozporządzenia EMAS, istotny jest również inny efekt. Z punktu widzenia wizerunku administracji publicznej w oczach otoczenia zewnętrznego korzystny jest fakt, że instytucja wdraża promowany przez siebie system, zgodny z obszarem jej działalności, który potwierdza, że Ministerstwo działa zgodnie z upowszechnianymi postulatami. Ponadto system EMAS wymaga ciągłego doskonalenia się, a proces wdrażania zmian nie kończy się wraz z rejestracją. Warto jednocześnie podkreślić, że EMAS to system, który z powodzeniem może zostać wprowadzony w dowolnym urzędzie, prowadząc do zmniejszenia jego presji na środowisko.

W przypadku urzędów, które jeszcze przed wdrażaniem wsparcia w ramach Działania 5.1 PO KL podejmowały we własnym zakresie działania mające na celu poprawę zarządzania i funkcjonowania instytucji, projekty przyczyniły się do dalszych procesów udoskonalania. Obszary, w których podejmowane były dalsze ulepszenia, uzależnione są od wcześniejszych działań realizowanych

przez urzędy. Przykładem urzędu zaawansowanego pod kątem usprawniania swojego funkcjonowania na etapie poprzedzających wdrażanie wsparcia w ramach Działania 5.1 PO KL jest Ministerstwo Gospodarki. W Ministerstwie funkcjonuje już system ISO 9001, a także nakładka do systemu ISO 9001 dotycząca przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym oraz w ośmiu komórkach organizacyjnych trwa proces wdrażania systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, a w kolejnym roku planowane jest objęcie nim całego urzędu. Wprowadzany jest również integrowany system zarządzania, który ma celu m.in. połączenie ww. trzech systemów. Ponadto w Ministerstwie Gospodarki wdrożono podejście procesowe oraz projektowe. Wszystkie te rozwiązania stanowiły ramy i warunkowały odbiór wsparcia oferowanego w ramach Działania 5.1. Zastosowano dwutorowe podejście; z jednej strony starano się wykorzystać realizowane działania na rzecz doskonalenia funkcjonowania rozwiązań wdrożonych wcześniej w Ministerstwie (jak np. zarządzanie jakością), a z drugiej szczególną uwagę zwrócono na nowe obszary, takie jak podniesienie efektywności zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (nabór pracowników i oceny pracownicze). Dodatkową korzyścią z projektów, w ramach których prowadzono audyty organizacyjne bądź inne tego typu

działania benchmarkingowe, wskazywaną przez znaczną część respondentów i respondentek, jest wiedza o funkcjonowaniu innych urzędów i możliwość porównania własnej instytucji z pozostałymi. W szczególności dotyczy to projektu **Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap**, w ramach którego wskazano dobre praktyki stosowane w innych urzędach, stanowiące przykłady rozwiązań, które mogą zostać zaimplementowane celem poprawy funkcjonowania w pozostałych instytucjach. W przypadku projektów o charakterze doradczym zwrócono uwagę, że wybór danego urzędu do pilotażu, w ramach którego zapewnione jest wsparcie podmiotów zewnętrznych, zwiększa prawdopodobieństwo wprowadzenia usprawnień. Niektórzy z respondentów przyznali, że szanse na rozpoczęcie procesu wdrożenia zmian znacznie maleją w przypadku, gdy danemu urzędowi nie zostanie zapewnione doradztwo. Obok bezpośrednich zmian zachodzących w funkcjonowaniu urzędów w wyniku wsparcia wdrażanego w ramach Działania 5.1 PO KL, z punktu widzenia długofalowej reformy administracji publicznej w Polsce istotnym efektem jest zmiana mentalności zarówno na poziomie osób odpowiedzialnych za organizację pracy w urzędach, jak i pracowników niższego szczebla, która jest wyni-

kiem ogółu działań podejmowanych w projektach Działania 5.1.

Zwiększenie świadomości osób zajmujących stanowiska kierownicze odnośnie do korzyści płynących z modernizacji procesów powoduje nie tylko wzrost gotowości do wdrożenia „odgórnie” zalecanych usprawnień, ale również zwiększa prawdopodobieństwo, że będą one z własnej inicjatywy poszukiwały lepszych rozwiązań dla swoich urzędów.

Z drugiej strony, aby możliwe było rzeczywiste wprowadzenie usprawnień, podlegli im pracownicy niższych szczebli muszą wykazywać otwartość na proponowane zmiany. Dyrektorzy generalni urzędów objętych wsparciem przyznają, że wśród uczestników szkoleń daje się zauważyć zwiększoną otwartość na wprowadzanie zmian i usprawnień. Przykładowo odzwierciedla to następujące stwierdzenie: ***Pewnie zmiany widać, na pewno jeżeli chodzi o podejście. (...) przede wszystkim ważne jest, aby pracowników przekonać do tego, co się robi. Bo same pomysły, jeżeli się nie potrafi skupić grupy osób, które są świadome, że te rozwiązania są dobre, to wtedy samo wdrażanie jest bardzo trudne. Natomiast im większą grupę osób przekonamy do tego, że naprawdę to warto robić, że to przyniesie lepsze rozwiązania, to wtedy jest łatwiej.*** Zaobserwowane zmiany gotowości wśród osób objętych działaniami

projektowymi są wysoce pożądane, gdyż stanowią podstawę do dalszych działań modernizacyjnych. Świadczą również o tym, że projekty realizowane w ramach Działania 5.1 PO KL przyczyniają się do kształtowania wśród kadr administracji publicznej postaw sprzyjających jej reformie.



8. Środowisko realizacji celów szczegółowych przez Działanie 5.1 PO KL

8.1. Struktura instytucjonalna Działania 5.1 PO KL

8.1.1. Instytucje zaangażowane we wdrażanie Działania 5.1 PO

Struktura wdrażania Działania 5.1 PO KL obejmuje następujące instytucje:

- Instytucja Zarządzająca – Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego – Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego;
- Instytucja Pośrednicząca – brak – koordynację zadań zapewnia Instytucja Zarządzająca PO KL;
- Instytucja Wdrażająca (Instytucja Pośrednicząca II stopnia) – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Biuro Dyrektora Generalnego.

Napotkane podczas wdrażania Działania 5.1 PO KL problemy, związane

z przyjętą strukturą instytucjonalną, są w znacznej mierze pochodną ogólnokrajowej sytuacji w zakresie reformowania administracji publicznej. Stąd też ocena struktury instytucjonalnej Działania 5.1 PO KL została przeprowadzona w kontekście krajowej struktury instytucji odpowiedzialnych za funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce.

● Przywództwo

Istotną cechą krajowej struktury jest brak jasno określonej jednostki (instytucji, komórki organizacyjnej, osoby, która byłaby liderem zmian i ponosiła odpowiedzialność za kompleksową reformę administracji publicznej (z ang. owner), zarówno rządowej, jak i samorządowej. Podobnie w strukturze wdrażania Działania 5.1 PO KL, zaznacza się widoczny brak instytucji o tego typu zakresie kompetencji, na poziomie Instytucji Pośredniczącej, co przekłada się również na osiągnięcie efektów projektów wdrażanych w ramach Działania 5.1. W pewnym stopniu funkcję tę pełni Szef Służby Cywilnej, jednak zakres kompetencji tego organu skupia się wokół zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej i nie obejmuje wszystkich obszarów, które pozwoliłyby na kompleksowe podejście do reformy administracji publicznej. Przykładowym obszarem jest informatyzacja, która obejmuje m.in. świadczenie usług

drogą elektroniczną, a także wymianę informacji wewnątrz administracji publicznej. Z kolei uporządkowanie tych obszarów byłoby korzystne z punktu widzenia innych, bardziej „miękkich” działań modernizacyjnych.

Wprowadzanie zmian w funkcjonowaniu urzędów wymaga lidera, który będzie w stanie sprecyzować cele i zakres modernizacji oraz przekonać o jej potrzebie pozostałych interesariuszy. Jego nieobecność oznacza nie tylko brak jednostki, która byłaby w stanie wywrzeć wpływ na pozostałe urzędy, zmobilizować je do zmian i wyegzekwować pożądane działania, ale która byłaby również odpowiedzialna za gromadzenie informacji o inicjatywach oddolnych podejmowanych przez poszczególne urzędy i dobrych praktykach w zakresie ich funkcjonowania oraz promowanie sprawdzonych już rozwiązań. Brak lidera utrudnia także rozliczanie z osiągniętych efektów. Z problemem tym powiązany był również brak strategii czy programu, który w sposób kompleksowy diagnozowałby problemy administracji i wyznaczał cele oraz kierunki działań. Dla skutecznej realizacji działań reformatorskich niezbędne jest polityczne wsparcie i jednoznaczne wskazanie, że tego typu działania są konieczne.

Po części konsekwencją braku przywództwa, czy też braku właściciela zmian w administracji publicznej

jest obecny kształt Priorytetu V PO KL. Ze względu na fakt, że kompetencje związane z reformowaniem administracji publicznej pozostają rozproszone, niemożliwe było wyznaczenie instytucji odpowiedzialnej za całość projektów realizowanych w ramach Priorytetu. Poszczególne Działania wdrażane są przez różne IP II, których zakres kompetencji jest najbliższy zakresowi interwencji przewidzianemu w ramach danego Działania. Tym samym poszczególne Działania realizowane są w znacznej mierze niezależnie od siebie. Niesie to ryzyko, że podobne inicjatywy będą realizowane w sposób nieskoordynowany, a tym samym zatracony zostanie potencjał synergii czy komplementarności działań. System realizacji Priorytetu V PO KL obrazuje zatem szerszy problem braku właściciela zmian w polskiej administracji publicznej. Zmiany w tym zakresie nie leżą oczywiście w gestii IP II, należy jednak o tym problemie pamiętać, analizując osiągnięte efekty.

Istotnym problemem związanym z brakiem lidera zmian jest rozproszenie kompetencji w obszarach, które wymagają zmian dla osiągnięcia pożądanych efektów pomiędzy różne resorty. Uniemożliwia to kompleksowe podejście do reformy administracji rządowej, a tym samym osiągnięcie efektów synergii. Priorytet V ma na celu m.in. modernizację procesów zarządzania w administracji publicz-

nej oraz poprawę jakości świadczenia wybranych usług. Zgodnie ze współczesnymi trendami w zarządzaniu, dla rzeczywistej modernizacji instytucji niezbędne jest wykorzystanie odpowiednich systemów informatycznych. Dotyczy to zarówno wewnętrznego funkcjonowania urzędów, jak również usług świadczonych dla klientów zewnętrznych. Stąd konieczne jest zapewnienie kompleksowego podejścia do usprawniania instytucji. Przykładowo równoległe mogą być prowadzone następujące zadania: audyt organizacyjny wraz z opisem procesów, identyfikacja procesów, które mogą odbywać się z wykorzystaniem drogi elektronicznej wraz z wdrożeniem odpowiednich narzędzi informatycznych, szkolenia mające na celu wykształcenie umiejętności pracowników pozwalających na efektywne wykorzystanie dostępnych narzędzi, a także reorganizacja instytucji, jeżeli zidentyfikowano taką konieczność. O ile audyt oraz szkolenia to typy zadań, które są realizowane w ramach Działania 5.1, o tyle działania związane z informatyzacją współfinansowane są w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (w szczególności VII Oś Priorytetowa), a należą do kompetencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Institucje, które są beneficjentami i jednocześnie odbiorcami wsparcia w ramach Działania 5.1 PO KL, mają

możliwość skoordynowania działań realizowanych w ramach tych dwóch Programów Operacyjnych na swoim terenie tak, aby w możliwie najwyższym stopniu służyły one realizacji założonych celów. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku urzędów objętych wsparciem, niebędących bezpośrednio beneficjentami. Mają one ograniczone możliwości wpływu na działania podejmowane w ramach projektów, a tym samym dostosowania wsparcia do własnych potrzeb. Dotyczy to zarówno projektów realizowanych w ramach Działania 5.1 PO KL, jak i tych współfinansowanych z VII Osi Priorytetowej PO IG. Stąd skoordynowanie tych, jak i innych typów zadań realizowanych w instytucjach administracji publicznej, powinno odbywać się na poziomie wyższym niż w instytucjach objętych wsparciem, tak aby z jednej strony zapewnić komplementarność realizowanych działań oraz synergię osiągniętych efektów z drugiej.

Konieczność koordynacji działań w tym zakresie została dostrzeżona, co potwierdzają zapisy Planu Działania dla Priorytetu V PO KL na 2009 r. W Planie przewidziano utworzenie grupy roboczej, której celem będzie wypracowanie narzędzi służących zapewnieniu wspierania przedsięwzięć podejmowanych w ramach innych krajowych programów operacyjnych, w szczególności VII Osi Priorytetowej PO IG. Wyniki niniejszego badania

potwierdzają potrzebę utworzenia takiej grupy, która obok ww. zadań byłaby odpowiedzialna również za zapewnienie, że inicjatywy podejmowane w projektach w ramach Działania 5.1 PO KL uwzględniają działania realizowane w projektach VII Osi Priorytetowej PO IG. Grupę tworzyliby przede wszystkim przedstawiciele IP/IP2 Działania 5.1 PO KL oraz VII Osi Priorytetowej PO IG. Jako że projekty Działania 5.1 PO KL mają charakter wtórny do zadań realizowanych w projektach VII Osi Priorytetowej PO IG, wiodącą funkcję pełniłaby IP dla tej ostatniej. Przykładowym zadaniem grupy roboczej byłaby identyfikacja, jakiego typu projekty mogłyby zostać zrealizowane w ramach Działania 5.1 PO KL, tak aby korzystając z wyników projektów VII Osi Priorytetowej PO IG, wdrażać usprawnienia zarządcze w administracji publicznej. Przedmiotem prac grupy roboczej mogłyby być również nowo składane wnioski o dofinansowanie w ramach Działania 5.1 PO KL, w celu zidentyfikowania, jakiego typu działania podejmowane w projektach VII Osi Priorytetowej PO IG powinny zostać uwzględnione w projekcie (np. e-PUAP).

Innym przykładem, jak brak lidera oraz strategii zmian w administracji publicznej przekłada się na komplementarność oraz możliwość realizacji pewnych działań, jest kwestia racjonalizacji zatrudnienia w admi-

nistracji, które spotyka się z niskim poparciem ze strony urzędów. Zgoda na racjonalizację zatrudnienia uzależniona jest w znacznej mierze od wcześniejszego uporządkowania innych obszarów. Jako przykład czasochłonnych zadań, podawano obowiązki związane ze sprawozdawczością. Z perspektywy administracji publicznej jako całości, jest to obszar o wysokim potencjale do wprowadzania usprawnień, które mogłyby być podstawą do dalszych działań w kierunku redukcji zatrudnienia. Uproszczenie sprawozdawczości może odbywać się z wykorzystaniem istniejącego już internetowego Portalu Sprawozdawczości, poprzez jego dalszy rozwój. Odpowiednie rozplanowanie tych zadań w czasie pozwoliłoby zdobyć przychylność urzędów objętych wsparciem do modernizacji, a tym samym osiągnięcie założonych celów. Jednakże wymaga to koordynacji przez jednostkę, która ma kompetencje w tym zakresie.

Kolejnym utrudnieniem wynikającym z braku zależności między instytucją beneficjenta realizującą projekt w ramach Działania 5.1 PO KL a urzędami objętymi wsparciem, jest ograniczona możliwość dysponowania czasem pracy osób spoza struktury beneficjenta, których zaangażowanie jest niezbędne dla postępów w realizacji projektu. W szczególności dotyczy to zadań o charakterze diagnostyczno-doradczym, wymagających często

nakładu pracy ze strony osób zatrudnionych w urzędach objętych wsparciem. Praca na rzecz projektu stanowi dodatkowe zadania, obok bieżących obowiązków, za które osoby te nie otrzymują wynagrodzenia (w ramach projektów nie przewidziano środków na wynagrodzenie dla osób ze struktur urzędów objętych wsparciem, natomiast same urzędy deklarują brak możliwości sfinansowania dodatkowych zadań osób zaangażowanych w działania projektowe).

Kolejną konsekwencją braku lidera reformy administracji są ograniczone możliwości egzekwowania zmian w niektórych obszarach, m.in. ze względu na brak relacji instytucja nadrzędna – podrzędna. Beneficjenci realizujący projekty najczęściej nie mają uprawnień, aby zobligować urzędy objęte wsparciem do zaimplementowania rekomendowanych rozwiązań. Możliwe jest jedynie formułowanie zaleceń, jednak ich wdrożenie jest uzależnione od gotowości wspartych urzędów do zmian, a ta związana jest ze świadomością co do korzyści płynących z działań podejmowanych w tym kierunku. Przeprowadzone badanie wykazało, że stopień wprowadzania usprawnień będących następstwem realizowanych projektów, jak również sama gotowość do zmian, różnią się pomiędzy poszczególnymi urzędami. Przyczyną jest przede wszystkim dobrowolny charakter wdrożenia rekomendacji. Z ko-

lei jedyne zmiany, które dotychczas udało się wprowadzić w administracji publicznej na szeroką skalę, były wynikiem obowiązku narzuconego przez uregulowania prawne. Przykładowo dotyczy to obszarów takich jak budżetowanie zadaniowe czy też system wartościowania stanowisk pracy. Zatem sposobem na to, aby pożądane rozwiązania zostały zaimplementowane przez wszystkie urzędy objęte wsparciem, jest zapewnienie ich obligatoryjności poprzez odpowiednie uregulowania prawne. Zastosowanie takiego rozwiązania zwiększy prawdopodobieństwo wystąpienia pożądanych efektów realizowanych działań, a tym samym wpłynie pozytywnie na stopień realizacji celów Priorytetu V PO KL.



8.1.2. Relacja beneficjenci – odbiorcy wsparcia

Pod względem relacji między beneficjentem a odbiorcami wsparcia można wyróżnić dwa typy projektów w Działaniu 5.1 PO KL:

- projekty, dla których instytucja beneficjenta, wraz z oddziałami bądź jednostkami podległymi, jest jednocześnie bezpośrednim odbiorcą wsparcia;
- projekty, w których beneficjent oraz odbiorca wsparcia to odrębne instytucje.

Przykładem projektu z pierwszej grupy jest ***Poprawa jakości usług świadczonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rzecz przedsiębiorców*** realizowany przez ZUS. Natomiast do drugiego typu należy liczna grupa projektów wdrażanych przez Departament Służby Cywilnej KPRM, a adresatami realizowanych działań są ministerstwa, urzędy centralne oraz urzędy wojewódzkie. Poniższe uwagi dotyczą drugiego typu projektów.

● Partycypacja

Opinie przedstawicieli urzędów objętych wsparciem odnośnie do dostosowania realizowanych działań do ich

potrzeb są zróżnicowane, zarówno pomiędzy poszczególnymi instytucjami, jak i w odniesieniu do różnych projektów. Często podkreślano fakt ograniczonego wpływu na zakres i formę udzielanego wsparcia. Nie pozostało to bez wpływu na gotowość urzędów do uczestnictwa w zadaniach projektowych oraz wdrażania ich wyników, które często wymagają wysokiego stopnia zaangażowania ze strony pracowników. Ilustracją tej opinii może być poniższy cytat:

Ponieważ my jesteśmy dosyć specyficznym urzędem, który liczy ponad 4 tys. ludzi, i specyficzna jest również nasza organizacja, więc my, korzystając z tych szkoleń, zasadniczo korzystamy z nich tylko częściowo, dlatego, że przygotowując takie projekty, robi się pewną standaryzację, bo siłą rzeczy trzeba dostosować projekt do wszystkich urzędów. My jesteśmy tacy troszkę inni, więc z nami jest problem, żeby nas w pełni zadowolić. Więc jeżeli są takie projekty, gdzie po jakimś etapie przychodzą do nas i robią u nas pilotaż, no to może się sprawdzić i my wtedy możemy ocenić, czy faktycznie wyszło czy nie wyszło. Jeżeli np. nie będziemy wybrani do takiego pilotażu, to bardzo wątpię, czy jakkolwiek zmiana czy usprawnienie zarządcze u nas nastąpi, bo na zasadzie dobrych praktyk, czyli skorzystania z pilotażu w innym urzędzie,

to zazwyczaj nie wychodzi.

Część projektów wymaga zaangażowania po stronie urzędów objętych wsparciem – w formie wzięcia udziału w grupie roboczej czy przygotowania danych niezbędnych do realizacji projektu. Przykładem takiego projektu może być **Akademia Zarządzania Publicznego**, w ramach którego przeprowadzono audyt organizacyjny, który wymagał zgromadzenia informacji dotyczących funkcjonowania poszczególnych urzędów. Z jednej strony zaangażowanie pracowników tych urzędów jest niezbędne, z drugiej strony koordynatorzy praktycznie nie mają możliwości wpływu na pracownika innego urzędu, którego wiedza jest kluczowa, ale który musi realizować inne zadania i podlega pod innych przełożonych. Problem ten ilustruje poniższy cytat.

Oczywiście, zdarzają się takie sytuacje, było robione coś nowego, badali procesy w jednostkach finansowych, w kadrach i zamówieniach publicznych, i faktycznie, jeżeli w urzędach była taka ankieta przysłana, jak te procesy się kształtują, jak pewne rzeczy są robione przez tych ludzi, to był taki bunt, bo to jest dodatkowa praca dla komórek, wielki arkusz do wypełnienia, mało czasu i te osoby się buntują, więc takie zaangażowanie w innych urzędach tych jednostek było trudne, bo trzeba było te jednostki mobilizować, prosić o interwencję kadrę kierowniczą...

W takich sytuacjach kluczowe znaczenie ma świadomość potrzeby i oczekiwanych efektów realizowanych działań – tak po stronie pracowników urzędów angażowanych w dany etap prac, jak i (być może nawet w większym stopniu) po stronie ich przełożonych. To właśnie świadomość faktu, że poświęcony czas przełoży się w przyszłości na wypracowanie użytecznych rozwiązań jest warunkiem koniecznym, by przełożeni pracowników urzędów objętych wsparciem umożliwili im zaangażowanie się w realizację projektu. Jeden z beneficjentów podsumowuje ten mechanizm w następujący sposób:

Często korzystamy tutaj też ze wsparcia naszego kierownictwa w osobie pana Ministra, który często pismami bądź innymi środkami motywuje dyrektorów generalnych do tego, żeby odciążyli swoich pracowników na czas realizacji projektu od takich zwykłych zajęć, żeby te osoby mogły się zaangażować w nasz projekt w 100%. Bardzo często jest tak, że musimy poprosić o coś osobę, a ona wie, że nie jesteśmy jej przełożonymi, więc nasze pole manewru jest ograniczone.

To zaangażowanie ma z kolei przełożenie na jakość wypracowywanych rozwiązań, która warunkuje skuteczność wsparcia: **osoby, które widzą, że w przyszłości mogą odnieść korzyści z pracy przy projekcie, to rzeczywiście się w ten projekt an-**

gażują, a jeśli nie są w stanie tego zobaczyć, to zaangażowanie jest na naprawę niższym poziomie.

Wymaga to nie tylko dobrego przepływu informacji między beneficjentem a odbiorcami wsparcia, ale też – wspomnianego już wcześniej – przywództwa.

● **Dostosowanie wsparcia do specyfiki urzędów (profilowanie i indywidualizacja wsparcia)**

Pochodną problemu partycypacji jest też niedostateczne dostosowanie wsparcia do rzeczywistych potrzeb odbiorców. Wsparcie kierowane do urzędów administracji rządowej ma charakter ujednoczony. Takie rozwiązanie wydaje się oczywiste – działania związane z modernizowaniem administracji publicznej muszą wprowadzać jednolite standardy i narzędzia. Nie należy jednak zapominać, że specyfika funkcjonowania poszczególnych urzędów jest i zawsze będzie różna, stąd też różne są potrzeby w zakresie szkoleń i doradztwa w poszczególnych instytucjach. W ramach przeprowadzonych wywiadów nie zbierano co prawda szczegółowych informacji na temat potrzeb poszczególnych urzędów, zauważono jednak ogólną tendencję, którą dobrze podsumowuje poniższy cytat:

To wsparcie w moim przekonaniu powinno iść w dwóch kierunkach.

Przede wszystkim powinno być przygotowane w oparciu o rzetelną analizę potrzeb szkoleniowych i z drugiej strony powinno nie tylko skupiać się na części typowo merytorycznej, ale na zadaniach publicznych, które to poszczególne urzędy realizują.

Konkretny przykład podano w jednym z urzędów wojewódzkich:

Dobrym rozwiązaniem byłoby podzielenie urzędów w podgrupy, które mogłyby skorzystać z podobnych, specjalistycznych szkoleń, lepiej dostosowanych do ich specyfiki. Takie sprofilowane szkolenia byłyby organizowane dla GDOŚ i RDOŚ. W przypadku urzędów wojewódzkich, zwłaszcza naszego, bardzo przydatne byłyby szkolenia podnoszące wiedzę i kompetencje w zakresie wydawania decyzji przy realizacji dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych, takich jak drogi, gazociągi itd. To jedno z najważniejszych zadań urzędu.

Zwrócenie większej uwagi na zróżnicowanie urzędów administracji pod względem realizowanych zadań byłoby korzystne zarówno w przypadku szkoleń, jak i działań o charakterze diagnostyczno-doradczym realizowanych w ramach projektów Działania 5.1 PO KL. Część zadań mających miejsce w urzędach, jak np. zarządzanie zasobami ludzkimi lub sprawy finansowo-budżetowe, jest wspólnych dla wszystkich typów instytucji, stąd

możliwe jest ogólne podejście. Jednak często nawet podobne zadania, jak np. zamówienia publiczne, są różnie realizowane przez różnego typu instytucje, gdyż m.in. dotyczą innej tematyki, stąd wymagają chociażby różnych działań przygotowawczych. Zatem uwzględnienie zróżnicowania instytucji i wydzielenie podgrup w przypadkach, gdy jest to uzasadnione, wpłynęłoby korzystnie na efekty udzielanego wsparcia dzięki jego sprofilowaniu.

Również w przypadku szkoleń dodatkowym czynnikiem różnicującym uczestników mógłby być typ instytucji, który reprezentują. Innego typu zadania są realizowane w ministerstwach niż w urzędach centralnych bądź wojewódzkich, dlatego też grupa utworzona z osób pełniących zbliżone funkcje, jak np. dyrektorów generalnych, będzie zróżnicowana. Z tego względu korzystne byłoby uwzględnienie zróżnicowania urzędów objętych wsparciem pod tym względem i podzielenie urzędów na podgrupy, które mogłyby skorzystać z podobnych, specjalistycznych szkoleń, lepiej dostosowanych do ich specyfiki. Planowanie szkoleń powinno odbywać się z perspektywy zadań wykonywanych przez instytucje danego typu.

W celu lepszego dostosowania wsparcia do odbiorców szkoleń, wskazane byłoby zwrócenie większej uwagi na tworzenie grup szkoleniowych.

W miarę możliwości należy zapewnić jednorodność grup pod względem wiedzy, jak i zakresu obowiązków wykonywanych przez uczestników szkoleń. Zwiększy to prawdopodobieństwo, że oczekiwania członków grupy utworzonej w ten sposób będą zbliżone, zatem odpowiednio przygotowane szkolenie pozwoli dostarczyć wysoko użytecznej wiedzy. Mając na uwadze powyższe, jak również uwzględniając fakt, że szkolenia na szeroką skalę mają na celu ujednoczenie poziomu wiedzy w administracji i wspierają wdrażanie standardów, można przyjąć podejście dwutorowe. Możliwym rozwiązaniem jest zaprojektowanie, po pierwsze, wysoce specjalistycznych szkoleń dedykowanych wąskiej grupie osób, zajmujących się określoną problematyką na co dzień, które byłyby poprzedzone wcześniejszą identyfikacją pracowników o pożądanym profilu w urzędach objętych wsparciem. Natomiast druga grupa szkoleń z danej problematyki byłaby kierowana do szerokiego grona odbiorców i służyłaby podniesieniu ich wiedzy ogólnej w zakresie różnych aspektów funkcjonowania administracji, kształtując jednocześnie postawy sprzyjające wprowadzaniu usprawnień.

Zdarzały się sytuacje, że szkolenia zorganizowano zbyt późno w stosunku do potrzeb. Dotyczy to np. szkoleń z zakresu przeprowadzania ocen okresowych, opisywania i wartości-

wania stanowisk – oceny musiały być przeprowadzone w określonym momencie, dlatego kluczowe jest, aby osoby za nie odpowiedzialne zdobyły niezbędną wiedzę z odpowiednim wyprzedzeniem. W przypadkach, kiedy szkolenie nie jest skoordynowane w czasie z wymogami nałożonymi na urząd, instytucja jest zmuszona do przeszkolenia pracowników we własnym zakresie.

Część badanych urzędów oczekuje też zindywidualizowanego doradztwa ekspertów w zakresie wprowadzania konkretnych rozwiązań organizacyjnych, w znacznie większym wymiarze czasu, niż miało to miejsce dotychczas. Na tę potrzebę przynajmniej częściowo powinien odpowiedzieć etap wsparcia wdrożeń w ramach projektu ***Akademia Zarządzania Publicznego II***.

Ze strony przedstawicieli niektórych urzędów pojawiła jednak się obawa, iż doradcy nie będą w stanie odpowiedzieć na wszystkie pytania czy wątpliwości (w projekcie zaplanowano przeznaczenie ok. 120 godzin konsultacji na urząd). Opinię tę, pod określenia optymalnego wymiaru czasowego doradztwa, należałoby zweryfikować po realizacji tego etapu projektu AZP II. W momencie realizacji badania trwały dopiero przygotowania do jego realizacji, w związku z czym respondenci formułowali opinie na podstawie własnych przewidywań. Warto natomiast potraktować te

doświadczenia jako swoisty pilotaż, na podstawie którego możliwe będzie projektowanie podobnych, szerszej zakrojonych działań w przyszłości. Celem konsultacji byłaby nie tylko pogłębiona diagnoza funkcjonowania instytucji, ale przede wszystkim zapewnienie operacyjnego wsparcia na etapie wprowadzania niezbędnych zmian. Samodzielne wdrażanie rekomendowanych usprawnień jest postrzegane przez urzędy jako wysoce problematyczne. Przedstawiciele niektórych urzędów przyznali wprost, że warunkiem wprowadzenia zalecanych rozwiązań w instytucji, której prace organizują, jest objęcie jej doradztwem; w przeciwnym wypadku prawdopodobieństwo zaimplementowania zmian we własnym zakresie oceniono jako niskie. Ogólnie pożądanym jest, aby doradztwo wdrożeniowe nie było ograniczone do instytucji wybranych do próbnego wdrożenia, lecz aby było świadczone we wszystkich instytucjach zainteresowanych tego typu wsparciem.

Uwzględniając przedstawione powyżej uwagi i potrzeby, istotne jest zadbanie o wymianę doświadczeń będących wynikiem pilotażowych wdrożeń przeprowadzonych dotychczas w wybranych urzędach. W szczególności pożądanym jest upowszechnianie praktycznych wskaźników, które mogą być pomocne dla urzędów nieobjętych pilotażem we wprowadzaniu usprawnień we

własnej organizacji. Wskazane jest, aby zaprezentować opis problemów, które napotkano, wraz ze szczegółowym omówieniem, w jaki sposób sobie poradzono z nimi. Informacja mogłaby prezentować dwie perspektywy – zarówno podmiotu zewnętrznego świadczącego usługi doradcze, jak również instytucji korzystającej ze wsparcia przy modernizacji funkcjonowania. Opracowania tego typu stanowiłyby istotną wartość dodaną działań realizowanych w projektach, jak również pozwoliłyby pozostałym instytucjom skorzystać z doświadczeń instytucji objętych pilotażem. W upowszechnianiu informacji pomocna byłaby również organizacja spotkań, w których uczestniczyliby przedstawiciele beneficjentów, podmiotów świadczących usługi doradcze w ramach pilotażu, urzędów korzystających z konsultacji w ramach pilotażowych wdrożeń oraz urzędów niewybranych do pilotażu. Spotkania służyłyby zaprezentowaniu wyników przeprowadzonych prac oraz przekazaniu wskazówek co do sposobu postępowania w pozostałych urzędach. W kontekście omawianych w poprzednim podrozdziale słabych stron struktury instytucjonalnej Działania 5.1 PO KL, istotne jest określenie podmiotu odpowiedzialnego za upowszechnianie i wymianę informacji związanych z realizowanymi zadaniami projektowymi. Pierwszym rozwiązaniem jest zobowiązanie do tego

typu działań beneficjenta projektu. Natomiast w przypadku powołania instytucji odpowiedzialnej za reformę administracji publicznej, zgodnie z zapisami projektu strategii „Sprawne państwo”, może ona pełnić funkcję brokera informacji. Dodatkową korzyścią z podejmowania działań wspierających transfer wiedzy i wymianę doświadczeń pomiędzy instytucjami byłoby zwiększenie otwartości urzędów do zmian, gdyż widząc, że pewne rozwiązania sprawdziły się w innych jednostkach, będą bardziej skłonne do wprowadzenia usprawnień na własnym polu.

Podsumowując, przygotowanie projektów „szytych na miarę”, tak jak w przypadku projektu realizowanego przez ZUS, jest oczywiście niemożliwe. Jednak dostosowanie zakresu i poziomu merytorycznego wsparcia (czy to szkoleniowego czy też doradczego) z pewnością przyczynia się do wyższej skuteczności. Pozwoliłoby to uniknąć sytuacji, w której odbiorcy wsparcia otrzymują informacje zbędne bądź też już znane. Problem tego typu został zidentyfikowany w przypadku szkoleń kierowanych do kierownictwa wyższego szczebla – dla części respondentów poziom merytoryczny szkoleń był niezadowalający, ponadto wskazano na problem licznych powtórzeń tych samych treści w kilku blokach szkoleniowych.

Warto zatem rozważyć nieco większy stopień sprofilowania przygoto-

wywanych szkoleń czy rozwiązań systemowych, oczywiście w ramach wyznaczonych przez cele szczegółowe Priorytetu V PO KL. Wymagałoby to przeprowadzenia rzetelnej analizy specyfiki i potrzeb urzędów i ministerstw, które następnie mogłyby zostać uporządkowane w grupy instytucji o możliwie zbliżonych potrzebach. Wspomniane wcześniej potrzeby szkoleniowe w obszarze wiedzy i kompetencji niezbędnych do realizowania zadań publicznych poszczególnych urzędów wpisują się w cel szczegółowy 3., dotyczący modernizacji procesów zarządzania w administracji publicznej.

Podobnie w przypadku szkoleń dla pracowników – warto chociażby w większym stopniu zróżnicować grupy według poziomu zaawansowania wiedzy w danym obszarze. Pewien stopień decentralizacji w organizacji szkoleń powinien w większym stopniu przełożyć się na poprawę funkcjonowania administracji w mikroskali – na poziomie poszczególnych urzędów.

Mając na uwadze powyższe, istotną szansą na poprawę skuteczności realizowanych działań, a związaną ze strukturą Działania 5.1 PO KL, jest zwiększenie gotowości urzędów do wprowadzania zmian, w szczególności poprzez odpowiednie profilowanie wsparcia, zindywidualizowaną pracę z poszczególnymi instytucjami, a także angażowanie przedstawicieli

wyższej kadry kierowniczej urzędów w proces tworzenia standardów.

W trakcie badania przedstawiciele urzędów zgłaszali często zapotrzebowanie na działania, w szczególności szkolenia, o określonej tematyce, które byłyby przydatne z punktu widzenia realizacji zadań przez reprezentowane przez nich instytucje. W raporcie skupiliśmy się na tych postulatach, które mogą przyczynić się do podniesienia użyteczności oferowanego wsparcia, jednak przy założeniu, że przede wszystkim ma ono służyć realizacji celów V Priorytetu PO KL. W ramach Działania 5.1 PO KL wprowadzane są usprawnienia i standardy w wybranych obszarach, mające prowadzić do pożądanых zmian. Z tego względu podejmowane działania nie zawsze są zgodne z preferencjami jednostek administracji publicznej objętych wsparciem, jak również w przyszłych projektach możliwe jest uwzględnienie tylko tych oczekiwań, które przyczynią się do osiągnięcia założonych celów.



8.2. Dobór metod/ narzędzi do realizacji Działania 5.1 PO KL

8.2.1. Tryb wyboru projektów

● Projekty systemowe

Większość projektów Działania 5.1 realizowana jest w formule projektów systemowych. Rozwiązanie takie umożliwia alokowanie, już na etapie prac nad programem, środków, które zostaną wykorzystane na podniesienie jakości zadań i/lub realizację dodatkowych zadań przez podmioty działające na podstawie odrębnych przepisów, w zakresie określonym przepisami prawa i dokumentami strategiczno-programowymi przyjętymi przez Radę Ministrów. Z jednej strony pozwala to zabezpieczyć środki na działania, które i tak musiałyby zostać zrealizowane; z drugiej – wymaga dodatkowych nakładów by uzyskać efekt dodatkowości wsparcia. Warto jednak w tym miejscu wspomnieć, że w momencie prac nad Programem nie istniał dokument strategiczny, który w sposób całościowy obejmowałby problem modernizacji administracji publicznej i wyzna-

czałby kierunki i cele takich działań⁴. Bez takiej podstawy realizacja Działania w trybie systemowym była praktycznie jedyną możliwością; rozdysponowanie środków w ramach konkursu groziłoby kompletnym brakiem koordynacji między poszczególnymi projektami i realizacją działań chaotycznych, wycinkowych.

Przegląd realizowanych projektów wskazuje jednak na pewną słabość projektów systemowych. W znacznej mierze mają one charakter zachowawczy, skupiając się na wdrażaniu zmian, które i tak musiałyby zostać wprowadzone, nie wykraczając poza „bezpieczny” obszar bieżących potrzeb. Tryb konkursowy umożliwia natomiast przeprowadzenie projektów innowacyjnych, wychodzących nieco poza rozwiązania standardowe oraz działania, do realizacji których zobowiązani są beneficjenci systemowi na mocy przepisów regulujących ich działalność. Umożliwia on zatem wyjście naprzeciw potrzebom, które być może nie stoją obecnie w centrum uwagi administracji lub też nie stanowią najbardziej palących problemów do rozwiązania, ale są także istotne dla podniesienia jakości rządzenia, jak to ma miejsce w przypadku projektów **Ministerstwa uczące się** oraz **iSWORD**. Oczywiście na obecnym etapie niemożliwe jest porównanie skuteczności obu typów projektów.

4. Zapisy Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki bazują, w części poświęconej dobremu rządzeniu, na zapisach Strategii Lizbońskiej i Krajowego Programu Reform.

Natomiast należy zauważyć, że takie wyjście poza niezbędne minimum jest także pożądane ze strony urzędów – odbiorców wsparcia. Przykładowo, szkolenia obejmujące takie zagadnienia jak kodeks postępowania administracyjnego czy prawo zamówień publicznych są i zawsze będą pracownikom urzędów potrzebne; urzędy są jednak w stanie tego typu usługi zamówić we własnym zakresie, często nawet lepiej dostosowując je do własnych potrzeb. Natomiast od projektów realizowanych przez KPRM oczekuje się w większym stopniu przybliżenia wiedzy na tematy jeszcze mało znane (np. wciąż rzucające jeszcze w Polsce standardy zarządzania strategicznego, planowania wieloletniego) czy też umożliwienia wymiany doświadczeń z partnerami zagranicznymi. W pewnym stopniu na taką nową potrzebę odpowiada także projekt ***Specjalistyczne szkolenie z zakresu praktycznych aspektów uczestnictwa polskiej administracji rządowej w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej***, w ramach którego przeszkolono członków korpusu prezydencji. Przewodnictwo w Radzie UE jest tematem nowym, tak więc siłą rzeczy wymagało ono uzupełnienia kompetencji osób, które będą w nie zaangażowane. Poszukiwanie tego typu wsparcia przez poszczególne urzędy na rynku byłoby mocno utrudnione.

Podsumowując – projekty systemo-

we umożliwiają co prawda realizację założonych celów, ale jednocześnie w wielu przypadkach nie przynoszą istotnej wartości dodanej w postaci nowatorskich rozwiązań. A to właśnie poszukiwanie nowych narzędzi, zaczerpniętych czy to ze środowiska biznesowego czy też z doświadczeń administracji publicznej w innych krajach, jest szansą na dokonanie istotnych zmian w funkcjonowaniu urzędów.

● Projekty konkursowe (innowacyjne testujące)

Projekty konkursowe realizowane w ramach Działania 5.1, dzięki opracowaniu i wdrożeniu innowacyjnych rozwiązań, są szansą na poprawę sytuacji w obszarach, których dotyczą. Wprawdzie nie zrealizowano jeszcze zadań o charakterze wdrożeniowym, więc na tym etapie nie można jeszcze obserwować spodziewanych efektów ani poddać ocenie skuteczności wdrażania projektów konkursowych, jednakże zawartość merytoryczna tych projektów spotyka się z pozytywną oceną. Wartość dodana projektów konkursowych wynika z faktu, że umożliwiają one transfer wiedzy eksperckiej do administracji publicznej. Podmiot zewnętrzny, niezaangażowany bezpośrednio w funkcjonowanie administracji, będzie postrzegał dany problem z odmiennej perspektywy, co sprzyja wdrażaniu

innowacyjnych rozwiązań, których wypracowanie wewnętrznymi zasobami administracji mogłoby być utrudnione. Proponowaniu nowych rozwiązań sprzyja również fakt, że beneficjenci konkursowi są mniej skłonni koncentrować się wyłącznie na katalogu kompetencji urzędów/komórek objętych wsparciem, stąd łatwiej im zaproponować niestandardowe, lecz użyteczne działania.

● Projekty quasi-konkursowe

Skuteczność działań związanych z modernizacją funkcjonowania administracji publicznej wymaga zrozumienia potrzeby i woli zmiany po obu stronach – tak „na górze”, po stronie osób i instytucji podejmujących strategiczne decyzje dotyczące wprowadzanych zmian i koordynujących te zmiany na poziomie krajowym, jak i „na dole” – w poszczególnych urzędach i ich komórkach organizacyjnych.

Część opinii wyrażanych przez przedstawicieli urzędów objętych wsparciem (urzędów, których pracownicy korzystają ze szkoleń i doradztwa w ramach projektów systemowych) wskazuje, że brak podejścia partycypacyjnego (włączania urzędów w planowanie zmian) może zniechęcać do ich wdrażania. W ramach jednego z projektów systemowych wyodrębniono pulę środków na przeprowadzenie quasi-konkursu, w ramach

którego urzędy zainteresowane wprowadzeniem usprawnień mogły zgłaszać swoje pomysły projektów. Opinie organizatorów tego naboru, jak i uczestników wskazują, że w przypadku takich oddolnych inicjatyw widoczna jest wyższa determinacja, aby planowane diagnozy/szkolenia/sesje doradcze były faktycznie użyteczne, a następnie, aby wypracowane usprawnienia rzeczywiście wdrożyć. Zaangażowanie poszczególnych urzędów w przygotowywanie propozycji zmian, usprawnień, działań modernizacyjnych ma więc przełożenie na skuteczność działań.

Z drugiej strony działania modernizacyjne powinny być ukierunkowane na wypracowanie standardów, rozwiązań uniwersalnych dla wszystkich urzędów danego typu. Nie oznacza to jednak, że muszą one być wypracowywane jedynie odgórnie i że wyklucza to możliwość włączania różnych instytucji w proces tworzenia tych standardów. Przykładem może być budżet zadaniowy; w przypadku urzędów wojewódzkich, wykonujących te same zadania, struktura celów, zadań i mierników powinna być taka sama; natomiast nie oznacza to, że powinna ona zostać opracowana przez zewnętrzną instytucję bądź eksperta, bez konsultacji z tymi urzędami, które będą następnie z tego narzędzia korzystać. Aby zapewnić skuteczność wszelkich działań związanych z wprowadzaniem zmian, na-

leży zaangażować, w takim stopniu jak to możliwe, beneficjentów końcowych, w proces planowania tychże zmian. Innymi słowy – tak jak, zgodnie z zasadami good governance, przy wprowadzaniu zmian, które będą dotyczyć obywateli, realizujemy konsultacje społeczne, tak w przypadku zmian, które będą dotyczyć urzędów i ich pracowników, warto przewidzieć etap, w którym mają oni szansę aktywnie uczestniczyć w ich planowaniu. Możliwe rozwiązania:

- **Formuła konkursu**, jak w przypadku projektu *Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji...* Wada – wypracowanie i wdrażanie rozwiązań indywidualnych, na potrzeby konkretnego urzędu. Proponujemy jednak, aby, obok realizacji projektów systemowych w standardowej formule, przeznaczyć pewną część dostępnych środków na realizację tego typu projektów. Umożliwienie urzędom realizacji własnych pomysłów może pozytywnie wpłynąć na ich gotowość do wdrażania zmian „odgórnych”, zgodnych z pożądanymi standardami, proponowanych w ramach projektów systemowych. Ponadto realizacja własnych inicjatyw może przynieść efekt w postaci identyfikacji kolejnych obszarów wymagających poprawy oraz pomysłów na poprawę sytuacji, dzięki czemu urząd będzie miał szansę „oddolnego” wejścia na ścieżkę samodoskona-

lenia się. Prawdopodobne jest, iż będą to obszary, które są przedmiotem zainteresowania w ramach projektów systemowych. Pośrednio uzyskiwany jest więc efekt „współdecydowania”, co, jak już wspomniano, może pozytywnie wpłynąć na skłonność urzędu do zaimplementowania proponowanych rozwiązań, przy czym zaimplementowanie jest rozumiane nie tylko jako „przyjęcie do stosowania”, lecz także przekonanie o ich słuszności.

- **Powiązanie formuły konkursu z formułą projektów innowacyjnych** – w ramach konkursów wypracowywane byłyby rozwiązania, procedury itp. wprowadzane pilotażowo w urzędzie startującym w konkursie, które docelowo mogłyby zostać wdrożone we wszystkich instytucjach danego typu;

- **Zachowanie formuły projektów systemowych, z rozbudowanym elementem diagnostycznym**, w ramach którego poszczególne urzędy mogą zgłosić faktyczne potrzeby, problemy, doświadczenia związane z próbami wprowadzenia zmian w danym obszarze działania itp.;

- **Zachowanie formuły projektów systemowych**, wykorzystujących podobne rozwiązanie jak w projekcie *Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego etap II*,

umożliwiających urzędowi dokonanie wyboru, spośród kilku wypracowanych rekomendacji, jednej, która jest najbardziej adekwatna do potrzeb i specyfiki funkcjonowania danej instytucji (takie rozwiązanie nie gwarantuje jednak zachowania jednolitych standardów w całej administracji).

Urzędy, których własne pomysły na usprawnienia zostały zaakceptowane do realizacji w ramach projektu **Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej** wdrażanego przez Departament Służby Cywilnej KPRM (tzw. projekty quasi-konkursowe), wykazywały wysoki stopień zadowolenia z otrzymanego wsparcia. Podkreślano przede wszystkim fakt, że umożliwiając one prowadzenie działań, które w wysokim stopniu odpowiadają na zdiagnozowane potrzeby urzędu, z uwzględnieniem jego specyfiki. Dodatkową korzyścią jest to, że wymagają one zaangażowania ze strony pomysłodawców, co zwiększa szansę na osiągnięcie założonych celów i trwałość efektów wsparcia. Przedstawiciel jednego z urzędów, który w ramach quasi-konkursu otrzymał dofinansowanie na realizację własnego projektu, w następujący sposób odniósł się do wsparcia oferowanego w tej formie:

Czasami działania takie centralne, odgórne, mają sens, a czasami lepsze są projekty, które są gdzieś generowane z dołu, czyli inicjowane z dołu i to jest ten przypadek. Myśmy ten projekt sami wymyślili, chcieliśmy to zrobić, nie mieliśmy na niego pieniędzy. (...) uważam, że to jest naprawdę fajny projekt, którym można się pochwalić.

Trudności wystąpiły jednak po stronie organizacyjnej projektów quasi-konkursowych. Urzędy, które aplikowały o wsparcie własnych pomysłów, oceniają okres pomiędzy informacją o ogłoszeniu konkursu a zamknięciem naboru jako zdecydowanie zbyt krótki. Wymusiło to konieczność opracowania aplikacji w krótkim czasie, który często nie pozwalał na wystarczającą konceptualizację projektu i odpowiednie zaplanowanie działań, czy też na zaangażowanie w przygotowania odpowiednio wykwalifikowanych osób, które na etapie realizacji mogłyby być liderami zmian. Wąskim gardłem było również przyjęte rozwiązanie, że postępowania o udzielenie zamówień publicznych na realizację zadań przewidzianych w projektach będą prowadzone przez KPRM, a nie indywidualnie przez projektodawców. Okazało się jednak, że komórka ds. zamówień publicznych KPRM nie była w stanie obsłużyć zwiększonej liczby postępowań jednocześnie, co spowalniało proces wdrażania tych projektów.



8.2.2. Typy realizowanych działań

Projekty realizowane w ramach Działania 5.1 stanowią połączenie dwóch rodzajów interwencji – działań związanych z opracowaniem konkretnych narzędzi, procedur czy rozwiązań systemowych usprawniających funkcjonowanie urzędów, a z drugiej strony – szkoleń. Te dwa rodzaje działań powinny się wzajemnie uzupełniać i przyczyniać do realizacji założonych celów. Jednak przeprowadzone badanie opinii wśród różnych grup interesariuszy wskazuje, że aby faktycznie modernizować funkcjonowanie urzędów, należałoby większą uwagę poświęcić pierwszemu typowi interwencji, a więc wypracowywaniu i wdrażaniu nowych standardów, rozwiązań organizacyjnych czy konkretnych, praktycznych narzędzi. Szkolenia natomiast powinny stanowić jedynie uzupełnienie dla zmian systemowych i wyposażyć pracowników w wiedzę niezbędną, aby te zmiany wprowadzać.



8.2.3. Sposób realizacji działań projektowych

Kolejną kwestią związaną z systemem wdrażania Działania 5.1 PO KL, wpływającą na stopień osiągnięcia celów interwencji, jest przyjęty przez beneficjentów sposób realizacji zadań projektowych. Znaczna część zaplanowanych działań, zarówno o charakterze szkoleniowym, jak i doradczym, powierzana jest podmiotom zewnętrznym wyłonionym w drodze postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, a część realizowanych jest samodzielnie przez beneficjentów. W trakcie realizacji projektu napotkano negatywne opinie dotyczące jakości prac prowadzonych przez wykonawców. W głównej mierze odnoszą się one do szkoleń, zarówno do ich strony merytorycznej, jak i organizacyjnej. Poniżej nakreślono kilka krytycznych uwag, które zostały zgłoszone podczas wywiadów z dyrektorami generalnymi, a także podczas rozmów telefonicznych z osobami, do których skierowano ankietę internetową (uczestnicy szkoleń i przedstawiciele komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za szkolenia). Warto zwrócić uwagę na te kwestie, gdyż wpływają one na odbiór wsparcia przez urzędy i postawy wobec wdrażanych zmian, a tym samym mają przełożenie na skuteczność projektów.

● Podwykonawstwo – sposób organizacji szkoleń

Większość przekazywanych uwag dotyczyła sposobu organizacji szkoleń po stronie wykonawców i rekrutacji uczestników. W tej sprawie przede wszystkim zabierały głos osoby pracujące w komórkach odpowiedzialnych za kadry i szkolenia. Procedura rekrutacji na szkolenia rozpoczynała się tym, że wykonawca zgłaszał się do urzędu z prośbą o wytypowanie osób, które powinny wziąć udział w szkoleniu. W urzędzie przygotowywana była taka lista, która podlegała akceptacji dyrektora generalnego, a następnie była ona przekazywana wykonawcy. Jednak w niektórych przypadkach wykonawca następnie sam modyfikował tę listę (ograniczając liczbę osób zapraszanych na szkolenie), a następnie rozsyłał zaproszenia na szkolenie już bezpośrednio do samych pracowników. Tym samym urzędy traciły kontrolę nad tym, kto ostatecznie wziął udział w szkoleniu, a konsekwencją tego jest dezorganizacja systemu planowania szkoleń w urzędzie, co uniemożliwia monitorowanie osób przeszkolonych i ocenę wpływu szkoleń. Ponadto informacje dotyczące szkoleń, które były przekazywane urzędowi przez wykonawców, były często nieuporządkowane, niepełne, a nawet błędne, co wywoływało konieczność licznych kontaktów z wykonawcami celem wyjaśnia-

nia nieścisłości. Takie doświadczenia budzą dużą niechęć do korzystania z kolejnych szkoleń organizowanych w ramach projektów systemowych. Dodatkowo ten sposób rekrutacji wpływa negatywnie na wiarygodność komórek odpowiedzialnych za kadry i szkolenia w oczach pracowników. Zaobserwowano również, że brak uporządkowanej informacji odnośnie do wyników postępowania rekrutacyjnego, w szczególności tych negatywnych, zmniejsza chęć pracowników do ponownego ubiegania się o uczestnictwo w szkoleniach realizowanych w ramach projektów systemowych Działania 5.1 PO KL. Krytycznie wypowiedziano się również o sposobie naboru uczestników na szkolenia, stosowanym często przy rekrutacji elektronicznej, w którym o przyjęciu na szkolenia decydowała kolejność zgłoszeń. Rozwiązanie to okazało się niefortunne szczególnie w przypadku urzędów wojewódzkich, gdzie wielu pracowników znaczną część czasu pracy spędza w terenie w ramach działalności kontrolnej. Nierzadkie były sytuacje, kiedy pracownicy zostali wykluczeni z uczestnictwa w szkoleniach ze względu na fakt, że w momencie otwarcia procesu rekrutacji elektronicznej pozostawali poza biurem, a miejsca w grupach szkoleniowych zostały wyczerpane w krótkim czasie po rozpoczęciu przyjmowania zgłoszeń.

Inna krytyczna uwaga dotyczy rów-

niez tego, że przed przeprowadzeniem rekrutacji na szkolenia nie są zbierane informacje o tym, jaka liczba pracowników danej instytucji powinna być, zdaniem kierownictwa, przeszkolona. Do urzędów trafia po prostu informacja, że organizowane jest szkolenie na dany temat i że dla danej instytucji przewidziano np. pięć miejsc. Oczywiście liczba miejsc na szkoleniu jest ograniczona i, aby mogli w nich wziąć udział pracownicy różnych urzędów, z każdej instytucji można wytypować często jedynie kilka osób; jednak sposób informowania o tym sprawia, że w części urzędów objętych wsparciem panuje przekonanie, że nie mają one żadnego wpływu ani na zakres tematyczny szkoleń, ani na sposób ich organizacji, a tym samym wywołuje to niechęć do uczestniczenia w takich szkoleniach. Nawet najprostsze działania związane ze zbieraniem informacji o potrzebach poszczególnych instytucji mogłoby sprawić, że „poczułyby” się one włączone w proces planowania szkoleń, a tym samym bardziej zainteresowane uczestnictwem. Takiego podejścia powinien wymagać od wykonawców beneficjent, powierzając im organizację szkoleń.

Pojawiały się również negatywne opinie o poziomie szkoleń pod względem merytorycznym, jak również przygotowania trenerów je prowadzących. W niektórych przypadkach prowadzący szkolenia nie znali spe-

cyfiki funkcjonowania administracji publicznej, używali języka typowo biznesowego i odnosili podawane przykłady do biznesowych realiów. W rezultacie, treści szkoleniowe bądź przygotowywane rekomendacje niejednokrotnie nie znajdowały przełożenia na rzeczywistość sektora publicznego, a tym samym nie trafiały w potrzeby odbiorców. Trenerzy nie tylko przytaczali mało adekwatne przykłady odnoszące się do rzeczywistości biznesowej, ale też niekiedy nie byli w stanie wyjaśnić, w jaki sposób mogą one zostać wykorzystane w praktyce w urzędach bądź też nie byli świadomi ograniczeń, które nie pozwalają na ich przeniesienie do rzeczywistości administracji. Krytyczne uwagi w tym zakresie odnosiły się nie tylko do wykonawców o małym doświadczeniu czy niewystarczającym potencjale, lecz także do dużych, renomowanych firm audytorskich. Zgłaszano także uwagi związane ze zbyt niskim poziomem szkoleń – część uczestników ma poczucie, że zakres szkolenia obejmuje informacje już im znane i nie wnosi nowej wiedzy; oczekiwali też możliwości przedstawiania własnych, konkretnych problemów związanych z realizowanymi obowiązkami i zadawania pytań na ich temat, jednak szkolenia odbywają się według ustalonego programu i brak jest miejsca na tego typu dyskusję. Preferowaną formą szkoleń są warsztaty, jako me-

toda umożliwiającą natychmiastowe sprawdzenie przekazywanej wiedzy w praktyce oraz wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości. Zapewnienie odpowiedniego poziomu merytorycznego wpływa nie tylko na skuteczność osiągania założonych celów, ale jest istotne również ze względu na motywację potencjalnych odbiorców. Osoby, które brały udział w szkoleniu o niskiej jakości, będą zniechęcone do uczestnictwa w kolejnych szkoleniach. Istotnym czynnikiem zmniejszającym użyteczność szkoleń dla ich odbiorców, związanym z realizacją szkoleń przez wykonawców zewnętrznych, był brak zapewnienia, że prezentowane treści można traktować jako oficjalną interpretację ministerstwa/rządu. Z punktu widzenia przydatności przekazywanej wiedzy, jak również wprowadzania standardów wskazane byłoby, aby na szkoleniach prezentować odgórnie zaakceptowane rozwiązania, czy też, w kwestiach prawnych, jednolitą linię orzecznictwa obowiązującą dla urzędów w całym kraju. W przeciwnym wypadku prezentowane podczas szkoleń alternatywne możliwości postępowania w określonej sytuacji, pomimo że często interesujące i poszerzające horyzonty, cechuje niska użyteczność. Dotyczy to w szczególności problematyki związanej z uregulowaniami prawnymi.

Ponadto podczas realizacji projektów okazało się, że niektóre ze szkoleń

zaprojektowano na zbyt dużą liczbę osób, stąd na etapie realizacji pojawiły się problemy z zapewnieniem odpowiedniej liczby uczestników szkoleń. Mogło to również wpłynąć na ocenę szkoleń przez ich uczestników. Przedstawiciele urzędów objętych wsparciem przyznawali, że w przypadku niektórych ze szkoleń wystawienie liczby osób o pożądanym kwalifikacjach i zakresie obowiązków, która odpowiadałaby liczbie przyznanych miejsc, było problematyczne. Mając na celu zapewnienie osiągnięcia założonych wartości wskaźników projektowych, zmieniono warunki uczestnictwa na mniej restrykcyjne. Prowadziło to do znacznej niejednorodności grup szkoleniowych pod względem doświadczenia w dziedzinie, której dotyczyło szkolenie, skutkiem czego wykładowcy dostosowywali treści szkoleniowe do przeciętnego poziomu wiedzy w grupie. W konsekwencji przełożyło się to na odbiór szkoleń przez uczestników oraz zróżnicowane opinie co do użyteczności wiedzy zdobywanej w ramach szkoleń. Osoby zaawansowane oceniały szkolenia jako zbyt ogólne i niewnoszące nowych umiejętności. Z kolei dla innych osób były one zbyt zaawansowane.

● Realizacja zadań we własnym zakresie

Jak już wspomniano powyżej, kluczem do sukcesu w przypadku reali-

zacji projektów doradczych i szkoleniowych jest zapewnienie wysokiej jakości usług, co jest w znacznej mierze uzależnione od wyboru ich wykonawcy. Konieczność wyłaniania wykonawców w sposób zgodny z prawem zamówień publicznych i zasadą konkurencyjności niesie ze sobą znaczne ryzyko – nawet wysoko postawione kryteria formalne dotyczące doświadczenia wykonawcy nie gwarantują wysokiej jakości usługi, zwłaszcza, jeżeli jednym z najważniejszych kryteriów wyboru pozostaje cena. Z drugiej strony często okazuje się, że wiedza niezbędna do realizacji zadań projektowych jest już wewnątrz administracji, wystarczy ją tylko zebrać i wykorzystać. Dlatego też warto rozważyć możliwość, w której części zadań, obecnie zleczanych wykonawcom, będzie w większej mierze bazować na wykorzystaniu zasobów wewnętrznych beneficjentów.

Przykładem dobrej praktyki w tym zakresie może być projekt ZUS, gdzie zdecydowano się na samodzielne przeprowadzenie diagnozy funkcjonowania i przebiegu procesów w instytucji. Taka autodiagnoza pozwala nie tylko dotrzeć do problemów i zjawisk, które mogłyby zostać przez konsultantów zewnętrznych przeoczone, lecz także uniknąć błędów wynikających z braku zrozumienia funkcjonowania instytucji publicznej, a przede wszystkim – przyczynia się do wyższej samoświadomości

instytucji. Świadomość problemów i potrzeb wewnątrz organizacji jest z kolei bardzo istotnym czynnikiem motywującym do wdrażania zmian.

Inny pozytywny przykład pochodzi z Działania 5.3, w ramach którego Ministerstwo Rozwoju Regionalnego realizuje projekt **Zarządzanie strategiczne rozwojem – poprawa jakości rządzenia w Polsce**. W ramach projektu opracowywane są m.in. podręczniki i wytyczne związane z różnymi aspektami zarządzania strategicznego. Jednak zamiast zlecić przygotowanie tychże wytycznych konsultantom zewnętrznym, zdecydowano się zaangażować inne komórki organizacyjne Ministerstwa, które dysponują najlepszą wiedzą i doświadczeniem, aby takie standardy wypracować. Przykładowo, Krajowa Jednostka Oceny zaangażowana jest w opracowanie wytycznych dotyczących ewaluacji oraz pomiaru efektów działań z wykorzystaniem wskaźników. Natomiast na potrzeby realizacji projektów, które mają dotyczyć usprawnień całej administracji rządowej, warto zorganizować międzyresortowy zespół praktyków, którzy, wykorzystując doświadczenie swoich urzędów, mogliby wypracowywać realne propozycje narzędzi czy rozwiązań do wdrożenia.



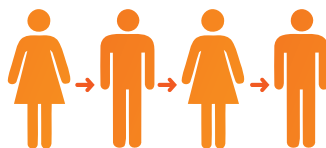
8.3. Współpraca podmiotów zaangażowanych we wdrażanie Działania 5.1 PO KL

Z perspektywy IZ współpraca z IP II oceniana jest pozytywnie. Przyznano jednak, że koncentruje się ona głównie na kwestiach operacyjnych bądź finansowych, takich jak realizacja poszczególnych projektów czy też wdrażanie programu jako całości, a w małym stopniu dotyczy ona kwestii strategicznych. Najczęstszą przyczyną, dla której beneficjenci decydowali się na kontakt z IZ, były wątpliwości co do kwalifikowalności konkretnych wydatków.

Mocną stroną struktury instytucjonalnej wdrażania Działania 5.1 PO KL jest dobra komunikacja, zarówno formalna, jak i nieformalna, pomiędzy beneficjentami a IP II. Beneficjenci przyznawali, że najczęściej komunikują się właśnie z IP II, nie zgłaszając jednocześnie nadmiernego sformalizowania współpracy.

Wskazywanym przez beneficjentów utrudnieniem, związanym z mechanizmami wdrażania Działania 5.1 PO KL, były przypadki nadmiernie wydłużającego się oczekiwania na decyzję IP II na skierowane zapytanie, jak również niejednoznaczności otrzymanej odpowiedzi, głównie w przypadku zapytań o stwierdzenie

kwalifikowalności wydatków. Beneficjenci przyznali, że dla wielu kwestii, jak np. kwalifikowalności wydatków, preferują oni formalną formę komunikacji, gdyż zapewnia ona, że udzielone informacje są wiążące dla każdej ze stron. Ostrożność beneficjentów wynika z wcześniejszych doświadczeń w tym zakresie. Przykładowo miała miejsce sytuacja, dotycząca kwestii aktualizacji wniosku o dofinansowanie, w której zmiany zostały przygotowane zgodnie z ustnymi ustaleniami pomiędzy beneficjentem a IP II, natomiast po złożeniu przez beneficjenta tak przygotowanej aktualizacji wniosku, zgłaszane były uwagi ze strony IP II. Tymczasem rozmowy poprzedzające przygotowanie aktualizacji wniosku o dofinansowanie miały prowadzić do przygotowania możliwie poprawnej wersji i zminimalizować konieczność wprowadzania zmian na późniejszych etapach. Większość beneficjentów wykazuje zrozumienie dla ww. niedociągnięć pojawiających się we współpracy z IP II, gdyż jako jednostki administracji publicznej rozumieją ograniczenia wynikające z tego faktu.



9. Weryfikacja wskaźników

Wskaźniki będące przedmiotem analizy w ramach niniejszego badania podlegały ocenie zespołu ekspertów OECD, którzy na zlecenie Instytucji Zarządzającej PO KL przygotowali raport na temat ich użyteczności. Obecnie raport nie jest jeszcze dostępny publicznie, trwają konsultacje, a w najbliższym czasie będą przeprowadzane warsztaty z udziałem administracji publicznej zaangażowanej we wdrażanie PO KL oraz ekspertów OECD, mające na celu wypracowanie zestawu nowych wskaźników służących do monitorowania realizacji PO KL.

W niniejszym podrozdziale odnosimy się do wskaźników Działania 5.1:

● a) wskaźniki rezultatu:

- 1) stopień realizacji planu wdrażania wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym,
- 2) odsetek instytucji administracji publicznej, które były objęte wsparciem w zakresie poprawy standardów zarządzania w podziale na: urzędy administracji rządowej, w tym ministerstwa i urzędy centralne, urzędy wojewódzkie, urzędy marszałkowskie, urzędy powiatowe, urzędy gmin,

● b) wskaźniki produktu:

- 3) liczba pracowników administracji skarbowej, którzy ukończyli udział w projektach w ramach Działania,
- 4) odsetek dysponentów środków budżetowych państwa, którzy byli objęci wsparciem w zakresie przygotowania i wdrożenia wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym,
- 5) liczba urzędów administracji rządowej, które były objęte wsparciem w zakresie poprawy standardów zarządzania, w tym: ministerstwa i urzędy centralne, urzędy wojewódzkie.

● Użyteczność zestawu wskaźników do mierzenia postępu w osiągnięciu celów szczegółowych

Obecny zestaw wskaźników w niewielkim stopniu pozwala na zmierzenie postępu w osiągnięciu celów szczegółowych Priorytetu V PO KL. Jest to związane przede wszystkim ze sposobem sformułowania celów.

Wymienione wskaźniki odnoszą się do realizacji celu szczegółowego 3. Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości, a jeden do celu szczegółowego 2. Poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw. Ogólnie przydatność wskaźników do pomiaru postępu w realizacji celu 3.

jest niska, co częściowo może wynikać z samego sformułowania celu, który jest na tyle ogólny, że może być różnie interpretowany (choć w pewnym zakresie został doprecyzowany poprzez przypisanie do niego oczekiwanych efektów).

W poniższej tabeli została dokonana

na ocenę użyteczności wskaźników do mierzenia postępu w realizacji celów szczegółowych. Szarym kolorem oznaczono wskaźniki mało użyteczne, wskaźniki, które uznano za użyteczne oznaczono kolorem niebieskim.

Tabela 1. Ocena użyteczności wskaźników Priorytetu V PO KL do mierzenia postępu w osiągnięciu celów szczegółowych		
cel szczegółowy	wskaźniki rezultatu	wskaźniki produktu
2. Poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw		<p>Liczba pracowników, którzy ukończyli udział w projektach w ramach Priorytetu, w podziale na</p> <ul style="list-style-type: none"> – pracowników administracji publicznej – pracowników wymiaru sprawiedliwości <p>Wskaźnik mało użyteczny – nie jest powiązany z celem.</p>
3. Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości	<p>Stopecie realizacji planu wdrażania wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym</p>	<p>Odsetek dysponentów środków budżetowych państwa, którzy byli objęci wsparciem w zakresie przygotowania i wdrożenia wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym</p>
	<p>Wskaźnik użyteczny Wskaźnik odnosi się do oczekiwanego rezultatu, jakim jest realizacja planu wdrażania budżetu w ujęciu zadaniowym. Wskaźnik nie jest ławy do interpretacji dla osób, które nie znają planu wdrażania, jednak zainteresowani odnajdą stosowane informacje w Podreczniku wskaźników Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. O ile plan nie będzie ulegać zmianom z roku na rok, to wskaźnik pozostanie mierzalny.</p>	<p>Wskaźnik mało użyteczny, ukierunkowuje projekt na wykonanie działania, które (domyślnie) ma prowadzić do osiągnięcia jakiegoś efektu, a nie na sam efekt bezpośredni.</p>
	<p>Odsetek instytucji administracji publicznej, które były objęte wsparciem w zakresie Poprawy standardów zarządzania w podziale na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • urzędy administracji rządowej, w tym ministerstwa i urzędy centralne, urzędy wojewódzkie • urzędy marszałkowskie • urzędy powiatowe • urzędy gmin 	<p>Liczba instytucji administracji publicznej, które były objęte wsparciem w zakresie poprawy standardów zarządzania w podziale na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • urzędy administracji rządowej, w tym ministerstwa i urzędy centralne, urzędy wojewódzkie • urzędy marszałkowskie • urzędy powiatowe • urzędy gmin
	<p>Wskaźnik mało użyteczny, nie odnosi się do efektów. Powiela informację uzyskiwaną przy wskaźniku produktu (ma charakter wskaźnika produktu a nie rezultatu).</p>	<p>Wskaźnik mało użyteczny – w szczególności przy obecnym wskaźniku rezultatu.</p>
	<p>Przy tak zdefiniowanym wskaźniku nie jest możliwa sytuacja, w której wartość docelowa jednego ze wskaźników (produktu lub rezultatu) zostałaby osiągnięta, a druga nie (pomijając niespójne przyjęcie wartości docelowych). Jeżeli wskaźniki dają zawsze te same wskazania, to oznacza, że są niepotrzebnie dublowane i dodanie drugiego wskaźnika nie wnosi wartości dodanej.</p>	

Źródło: opracowanie własne. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007. Podłącznik wskaźników Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, MAR, 2011.

Wszystkie wskaźniki produktu zostały zaklasyfikowane jako mało użyteczne, ponieważ na ich podstawie nie można ocenić postępu w realizacji celów (a tylko jeden pozwala na ocenę postępu w realizacji projektów). Spośród dwóch wskaźników rezultatu jeden został oceniony pozytywnie, a drugi wymaga modyfikacji. Wskaźnik rezultatu Odsetek instytucji administracji publicznej, które były objęte wsparciem w zakresie poprawy standardów zarządzania w podziale na różne typy urzędów, niesie niewielką wartość informacyjną, ponieważ jest odzwierciedleniem wskaźnika produktu, a jedyna różnica polega na tym, że jest wyrażony w procentach, a nie wartościach bezwzględnych. Nie dostarcza więc dodatkowej informacji, czego można by oczekiwać po wskaźniku rezultatu. Można rozważyć takie przeformułowanie wskaźnika, aby odnosił się do konkretnego efektu realizacji projektów, na przykład tak jak zostało to zdefiniowane w Podręczniku wskaźników dla wskaźnika 1 Działania 5.1 (str. 42), gdzie oprócz objęcia nieokreśloną formą wsparcia wymagane jest wdrożenie co najmniej jednego usprawnienia zarządczego.

Użyteczność zestawu wskaźników do mierzenia postępu w osiągnięciu oczekiwanych efektów wsparcia

Podstawowym problemem, na który należy zwrócić uwagę, analizując użyteczność zestawu wskaźników do mierzenia postępu w osiągnięciu oczekiwanych efektów wsparcia, jest tendencja obecna we wszystkich systemach monitoringu programów operacyjnych, polegająca na mierzeniu efektów przy użyciu nakładów.

Drugą istotną kwestią, utrudniającą zaprojektowanie dobrego systemu wskaźników jest sam sposób sformułowania oczekiwanych efektów. Obecny sposób ich sformułowania w większości przypadków nie odzwierciedla zmian w poprawie procesów zarządzania, a częściej podjęte lub nawet zaledwie zamierzone działania (projekty aktów prawnych) mające temu służyć.

W przypadku efektu określonego jako **Objęcie 65% administracji rządowej (w tym 100% ministerstw i urzędów centralnych oraz 100% urzędów wojewódzkich), 75% urzędów marszałkowskich, 60% urzędów na szczeblu powiatu i gminy działaniami w zakresie poprawy standardów zarządzania wewnątrz tych jednostek** można zauważyć, że nie definiuje

efektu, a raczej działania, jakie mają służyć do osiągnięcia tego efektu.

Zamiast tego, jako efekt wsparcia można byłoby wskazać **wprowadzenie zmian w zakresie standardów zarządzania**. Wówczas wskaźnikiem, który mógłby zostać zastosowany do jego mierzenia mogłaby być **liczba usprawnień, które wprowadzono w tych urzędach** (albo nawet – skutki tych usprawnień), choć zdajemy sobie sprawę, że mierzenie tych ostatnich może być trudne.

Oczekiwane efekty sformułowane dla celu szczegółowego 2. są konkretne (może poza redukcją obciążeń administracyjnych). Natomiast wskaźnik **Liczba pracowników, którzy ukończyli udział w projektach w ramach Priorytetu, w podziale na pracowników administracji publicznej i pracowników wymiaru sprawiedliwości nie ma do nich odniesienia. Lepszym wskaźnikiem byłaby na przykład liczba wypracowanych / wdrożonych w ramach projektów standardów (np. związanych ze zmianą procedur) / narzędzi, służących poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej / zakładania działalności gospodarczej, które zostały skonsultowane i uzyskały pozytywną opinię organizacji pracodawców lub innych ciał reprezentujących przedsiębiorców**. Oczywiście ta propozycja w obecnym kształcie jedynie wskazuje kierunek

zmian, nie powinna być traktowana jako rozwiązanie możliwe do zaimplementowania. Wskaźniki powinny bowiem być przedmiotem dyskusji pomiędzy Instytucją Zarządzającą, Instytucją Wdrażającą oraz innymi interesariuszami, znającymi dogłębnie specyfikę działalności tych instytucji, które poprzez realizację projektów przyczyniają się do osiągania oczekiwanych efektów wskazanych w Programie Operacyjnym. Warsztaty dedykowane wypracowaniu nowych wskaźników są dobrą i sprawdzoną formą prac, jednak wydaje się, że rola IP II jako organizatora takich warsztatów nie jest konieczna, ze względu na rozpoczęte już prace OECD we współpracy z IZ (o czym wspominałyśmy na początku rozdziału). Oczywiście wskazane jest uczestnictwo IP II w takich warsztatach.

W tabeli poniżej została dokonana ocena użyteczności wskaźników do mierzenia postępu w osiąganiu oczekiwanych efektów wsparcia. Szarym kolorem oznaczono wskaźniki mało użyteczne, wskaźniki użyteczne oznaczono kolorem niebieskim.



Tabela 2.

Ocena użyteczności wskaźników Priorytetu V PO KL do mierzenia postępu w osiąganiu oczekiwanych efektów wsparcia

oczekiwane efekty	wskaźniki rezultatu	wskaźniki produktu
<p>cel szczegółowy 2. Skrócenie średniego czasu oczekiwania na rejestrację działalności gospodarczej z 31 do 7 dni Redukcja obciążeń administracyjnych przy zakładaniu działalności gospodarczej o 25% Skrócenie o 20% średniego czasu trwania postępowania w sprawach gospodarczych</p>		<p>Liczba pracowników, którzy ukończyli udział w projektach w ramach Priorytetu, w podziale na: – pracowników administracji publicznej – pracowników wymiaru sprawiedliwości</p> <p>Wskaźnik mało użyteczny, nie obrazuje efektów.</p>
<p>cel szczegółowy 3. Modernizacja zarządzania finansowego: wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym u wszystkich dysponentów środków budżetowych Usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi: wdrożenie nowego systemu kształtowania wynagrodzeń we wszystkich jednostkach administracji rządowej Objęcie 65% administracji rządowej (w tym 100% ministerstw i urzędów centralnych oraz 100% urzędów wojewódzkich), 75% urzędów marszałkowskich, 60% urzędów na szczeblu powiatu i gminy działaniami w zakresie poprawy standardów zarządzania wewnątrz tych jednostek.</p>	<p>Stopień realizacji planu wdrażania wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym</p> <p>Wskaźnik bezpośrednio odnosi się do pierwszego efektu w ramach celu 3.</p>	<p>Odsetek dysponentów środków budżetowych państwa, którzy byli objęci wsparciem w zakresie przygotowania i wdrożenia wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym</p> <p>Wskaźnik mało użyteczny, nie obrazuje efektów, nie jest ukierunkowany na cele.</p>
	<p>Odsetek instytucji administracji publicznej, które były objęte wsparciem w zakresie poprawy standardów zarządzania w podziale na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • urzędy administracji rządowej, w tym ministerstwa i urzędy centralne, urzędy wojewódzkie • urzędy marszałkowskie • urzędy powiatowe • urzędy gmin <p>Wskaźnik mało użyteczny, nie obrazuje efektów, nie jest ukierunkowany na ich osiągnięcie.</p> <p>Powiewa informację uzyskiwaną przy wskaźniku produktu (ma charakter wskaźnika produktu a nie rezultatu).</p>	<p>Liczba instytucji administracji publicznej, które były objęte wsparciem w zakresie poprawy standardów zarządzania w podziale na:</p> <ul style="list-style-type: none"> • urzędy administracji rządowej, w tym ministerstwa i urzędy centralne, urzędy wojewódzkie • urzędy marszałkowskie • urzędy powiatowe • urzędy gmin <p>Wskaźnik mało użyteczny, nie obrazuje efektów, nie jest ukierunkowany na ich osiągnięcie.</p>

Źródło: opracowanie własne, Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

Oczekiwane efekty wsparcia nie są zatem odzwierciedlone w wystarczający sposób we wskaźnikach. Do takich efektów, do których nie odnoszą się żadne wskaźniki, należą Usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi: wdrożenie nowego systemu kształtowania wynagrodzeń we wszystkich jednostkach administracji rządowej. W realizację tego efektu wpisują się dwa projekty realizowane

przez DSC KPRM. Na poziomie produktu jedną z możliwości jest zastosowanie wskaźników logicznych na poziomie (np. opracowana koncepcja systemu opisów stanowisk pracy – 1, brak efektu w postaci opracowanej koncepcji – 0). Na poziomie wyższym wskaźniki można odnieść do efektów wdrożenia nowego systemu kształtowania wynagrodzeń i lepszego zarządzania zasobami ludzkimi. Można

mierzyć np. zjawisko odchodzenia pracowników z urzędów, w których wprowadzono usprawnienia (odsetek osób, które w ciągu roku złożyły wypowiedzenia umowy o pracę).

● Proponowane kierunki zmian

Opracowywanie informacji o wynikach wymaga dogłębnego zrozumienia poszczególnych elementów programu i zaangażowania zarówno ze strony pracowników instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie poszczególnych działań jak i zewnętrznych ewaluatorów. Z tego względu zaproponowane kierunki zmian odzwierciedlają opinie jednych i drugich, zebrane podczas badania.

Pierwszą kwestią, na którą warto zwrócić uwagę, jest określenie celów szczegółowych, do których odnoszą się wskaźniki. Trudności z doбором odpowiednich wskaźników wynikają w dużej mierze ze sformułowania celów, które są bardzo ogólne i pojemne pojęciowo (cel 3.) lub odnoszą się do podobnych efektów (cele 1. i 2.). Na przykład do celu 1. przypisane są wskaźniki Liczba propozycji uproszczeń ustaw najistotniejszych w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej oraz Liczba wprowadzonych w życie uproszczeń ustaw najistotniejszych w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej,

które odnoszą się w dużej mierze do celu szczegółowego 2. – Poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw.

Drugą ważną kwestią jest doprecyzowanie definicji, aby wskaźniki były interpretowane w ten sam sposób przez wszystkich interesariuszy i instytucje zaangażowane w proces wdrażania PO KL, które z nich korzystają. Na konieczność doprecyzowania definicji wskaźników zwrócili uwagę również respondenci w trakcie badania. Na przykład wskaźnik: ***Odsetek instytucji administracji publicznej, które były objęte wsparciem w zakresie poprawy standardów zarządzania*** jest niejednoznaczny i w konsekwencji różnie interpretowany. Choć w Podręczniku wskaźników Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, opracowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego została podana metodologia jego obliczania⁵, to nadal wskaźnik budzi wątpliwości interpretacyjne. Brakuje doprecyzowania, co może zostać uznane za wsparcie, jak i doprecyzowania, co oznacza „objęcie” wsparciem. Uczestnicy wywiadu grupowego argumentowali, że mają wątpliwości, czy tak samo traktowane jest wsparcie szkoleniowe jak wdrożenie systemu zarządzania jako-

5. Wskaźnik obliczany jest jako relacja liczby instytucji administracji publicznej, które otrzymały wsparcie w zakresie poprawy standardów zarządzania w odniesieniu do ogólnej liczby instytucji administracji publicznej (patrz Podręcznik wskaźników PO KL 2007–2013 str 157).

ścią w całej organizacji. Powstaje pytanie, czy w przypadku odbycia szkolenia przez jedną osobę z instytucji, można uznać, że instytucja została objęta wsparciem. Lepiej zdefiniowany został wskaźnik produktu **Liczba instytucji administracji publicznej, które były objęte wsparciem w zakresie poprawy standardów zarządzania**. W metodologii jego obliczenia zaznaczono, że wskaźnik dotyczy instytucji, które były objęte wsparciem w zakresie poprawy standardów zarządzania i wdrożyły co najmniej jedno usprawnienie zarządcze (Podręcznik wskaźników PO KL 2007-2013, str. 42). Warto byłoby dodatkowo doprecyzować, czy za „objęcie wsparciem” danej instytucji uważane jest przeszkolenie jednego bądź kilku jej pracowników, jeżeli nie wiązało się to z wdrożeniem usprawnienia zarządczego w następstwie tego szkolenia.

W trakcie badania pojawiła się również kwestia ogólnego podejścia do wskaźników Priorytetu V, w szczególności – na ile powinny być bezpośrednio powiązane z zakresem interwencji, a na ile powinny odzwierciedlać zmiany zachodzące w administracji publicznej w szerszym kontekście. Wśród uczestników wywiadu grupowego pojawiły się opinie, że szerszy kontekst jest uzasadniony. Nawet osoby, które określiły się jako uprzedni zwolennicy stosowania wskaźników ściśle i bezpośrednio uzależnionych

od działań podejmowanych w PO KL, po doświadczeniach z ostatnich lat zmieniły zdanie, argumentując, że obecnie kształt i zakres projektów jest mocno uzależniony od wskaźników – ich założenia są tworzone w taki sposób, aby dobrze realizowały określone wskaźniki. Tymczasem wskaźniki powinny być dobierane do celów, a projekty powinny realizować te cele (w pierwszej kolejności cele, nie wskaźniki). Innymi słowy, relacja pomiędzy projektami a wskaźnikami Priorytetu powinna być pośrednia, poprzez cele, a nie bezpośrednia, gdzie projekty są zależne od wskaźników (nie w każdym przypadku wpływ projektów na osiągnięcie wartości docelowych wskaźników jest tożsamy z realizowaniem celów Priorytetu, choć zapewne często się pokrywa). Pojawiła się więc propozycja, aby wrócić do prac nad wskaźnikami w oparciu o sześć filarów dobrego rządzenia. W kontekście celów Priorytetu V największe znaczenie mają skuteczność i efektywność, przejrzystość i rozliczalność oraz partycypacja (w odniesieniu do 4. celu szczegółowego, który nie był objęty badaniem).

Jak wspomniano, zmiany w systemie monitoringu wymagają współpracy instytucji zaangażowanych we wdrażanie PO KL. Dlatego w niniejszym raporcie możliwe jest jedynie odniesienie się do kierunków zmian na dość ogólnym poziomie. Wyda-

je się, że w kontekście Priorytetu V, a w szczególności Działania 5.1, ważna jest koncentracja na dwóch aspektach: efektywności wewnętrzzorganizacyjnej (modernizacja procesów zarządzania) oraz na jakości dostarczanych usług i związanej z tym satysfakcji klientów (cel szczegółowy 2.). Efektywność wewnątrzorganizacyjna dotyczy zarządzania zasobami, efektywności i rachunku kosztów. Może odnosić się do wydajności kosztowej, w tym wydajności pracy (koszty poniesione na wykonywanie określonych działań w przeliczeniu na pracownika). Pomiar satysfakcji klientów może odnosić się do konkretnego wymiaru jakości usługi (np. szybkości, dostępności). Monitorowanie wymaga prowadzenia badań w określonych odstępach czasu w oparciu o tę samą metodologię.



10. Ocena realizacji zasad horyzontalnych

Jednym z zagadnień badawczych objętych niniejszą ewaluacją była ocena realizacji zasad równości szans płci i wieku w realizowanych projektach. Przed przystąpieniem do oceny należy zwrócić uwagę na specyfikę analizowanych projektów, która ma pewne implikacje dla sposobu interpretowania zasady równości szans. Pierwszą zasadniczą obserwacją jest specyfika realizowanych projektów. Z perspektywy całego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wprowadzenie standardu minimum jest bez wątpienia ważnym krokiem mającym na celu wyrównanie szans odbiorców wsparcia. Jednak w przypadku Priorytetu V PO KL wymogi te nie zawsze można odnieść do poszczególnych projektów. Z jednej strony projekty realizowane w ramach Działania 5.1 zawierają komponenty szkoleniowe, które można w łatwy sposób odnieść do zasady równości szans płci i wieku, rozumianej jako równość dostępu do szkoleń. Z drugiej strony – obejmują one także elementy doradcze, polegające na wypracowaniu standardów i rekomendacji dotyczących procesów zachodzących w instytucji, gdzie podmiotem jest właśnie organizacja, lub cała administracja rządowa, a nie poszczególne osoby. W przypadku takich działań beneficjentom przy-

gotującym wniosek dużo trudniej jest odnieść planowane działania do sytuacji kobiet i mężczyzn czy też zaprezentować rezultaty z uwzględnieniem perspektywy płci. Dlatego też standard minimum spełnia swoje zadanie jedynie w przypadku takich działań, które zakładają wsparcie kierowane do pracowników. W pozostałych przypadkach możliwe jest jedynie uwzględnienie perspektywy płci i wieku w sposobie zarządzania projektem:

Nasz projekt jest dość specyficzny, dlatego że (...) my koncentrujemy się na procesach, w związku z tym to wsparcie, które będziemy generowali dla instytucji, jest bardziej skierowane do instytucji i procesów w tych instytucjach, a nie ludzi, którzy w tych procesach uczestniczą. (...) W związku z tym trudno mówić o zasadach równości w kontekście procedur. Natomiast rzeczywiście tam, gdzie mamy oczywiste te elementy związane z zasadami horyzontalnymi, (...) zarządzania projektem czy dostępu do informacji itd., to tutaj oczywiście te zasady równościowe stosujemy. Czy dotyczących takich prostych rzeczy, typu – tu się teraz używa ładnego słowa – języka genderowego, czy wrażliwego genderowo, dokumentacji całej projektowej poprzez weryfikowanie możliwości równych szans dla zespołu, dla równego traktowania wszystkich członków. To są takie rzeczy,

które z naszego punktu widzenia są możliwe do zrealizowania.

Perspektywa beneficjentów

Wprowadzenie standardu minimum nie blokuje realizacji projektów, natomiast z pewnością jest sygnałem wymuszającym na osobach przygotowujących projekt spojrzenie na realizowane działania z innej perspektywy. Ten efekt należy ocenić jako bardzo pozytywny. Poza przestrzeganiem standardu minimum beneficjenci są zobowiązani do uwzględnienia w projekcie zróżnicowania sytuacji adresatów wsparcia pod kątem płci i wskazania mechanizmów zapewnienia równości szans. Podstawę do odpowiedniego zaplanowania działań projektowych stanowią analizy w tym zakresie, które beneficjenci przeprowadzają na etapie wnioskowania o wsparcie. Doświadczenia beneficjentów wskazują, że na podstawie wyników analiz można stwierdzić, iż nie ma istotnej różnicy (nierówności) między sytuacją kobiet i mężczyzn w administracji publicznej w kontekście realizowanych szkoleń, w związku z czym nie mają one istotnego wpływu na późniejszy kształt projektu szkoleniowego. Spośród członków korpusu służby cywilnej większość stanowią kobiety, przy czym udział kobiet jest najwyższy na stanowiskach wspomagających (75,7%), a naj-

niższy – na stanowiskach średniego szczebla zarządzania (44,9%)⁶. Możliwe jest także powołanie się na dane dotyczące wieku członków korpusu służby cywilnej, które wskazują, że większość stanowią osoby między 30. a 50. rokiem życia (53,3%), następną w kolejności grupę – osoby powyżej 50. roku życia (28,3%), a najmniejszy udział mają osoby poniżej 30. roku życia (18,4%)⁷. Jednak w przypadku wsparcia kierowanego do pracowników, polegającego na podwyższaniu ich kwalifikacji związanych z pełnionymi obowiązkami, kluczowym czynnikiem decydującym o ukierunkowaniu tego wsparcia powinny pozostawać zajmowane stanowisko, obowiązki i zakres kompetencji, które są na tymże stanowisku niezbędne. Mówi o tym jeden z beneficjentów: ***To jest trochę tak, że na przykład jeśli chodzi o szkolenia, my nie różnicujemy uczestników po płci, tylko zapraszamy osoby zajmujące konkretne stanowisko.***

Priorytet V PO KL jest zatem pod tym względem wyjątkowy, ponieważ celem szkoleń jest wyposażenie uczestników i uczestniczek w wiedzę i umiejętności potrzebne do realizacji zadań w zawodzie i na stanowisku, które obecnie obejmują, w przeciwieństwie od interwencji realizowanych w ramach innych Osi Priorytetowych, ukierunkowanych

w większym stopniu na zmianę zawodu i zdobycie zatrudnienia, co może się wiązać z istotnymi barierami związanymi z różnicami w sytuacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy.

Bez wątplenia natomiast wprowadzenie standardu minimum wpływa na zwrócenie uwagi przez osoby przygotowujące projekty na perspektywę płci, chociaż nie pociąga za sobą dodatkowych działań, które miałyby na celu sprofilowanie wsparcia w zależności od płci. Wzrost świadomości zagadnienia równości szans płci może także zaprocentować w przyszłości, przy realizacji innych działań, gdzie różnicowanie wsparcia w zależności od płci będzie uzasadnione.

Beneficjenci cenią sobie możliwość konsultowania z IP II problematyki równości szans i wspólnego wypracowywania rozwiązań, które pozwalają na spełnienie tych wymogów. Deklarowane jest równościowe podejście do zarządzania projektem, beneficjenci są także świadomi potrzeby stosowania wrażliwego genderowo języka. Przykładem dobrej praktyki może być tu projekt realizowany przez ZUS, gdzie beneficjent nie tylko przeszkolił zespół projektowy pod względem stosowania zasady równości, lecz także przewidział szkolenia dla trenerów, aby uwrażliwić ich na tę kwestię i pokazać, w jaki sposób należy prowadzić szkolenia, aby treści i sposób

6. Na podstawie opracowania Departamentu Służby Cywilnej „Zatrudnienie i wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej w 2010 r.”

7. Tamże

przekazywania informacji nie łamały tej zasady. Dodatkowo, do podniesienia świadomości problematyki równości szans płci powinien przyczynić się projekt ***Równe traktowanie standardem dobrego rządzenia***, realizowany w Biurze Pełnomocnika ds. Równego Traktowania w KRPM.

Odrębnym problemem pozostaje proces rekrutowania uczestników szkoleń. Z punktu widzenia beneficjentów, organizujących często szkolenia obejmujące setki bądź tysiące osób, najważniejszą sprawą pozostaje sprawna logistyka szkoleń. Z tego względu w praktyce nie jest możliwe oferowanie uczestnikom kilku terminów szkoleń do wyboru, co mogłoby stanowić ułatwienie dla osób, które muszą pogodzić obowiązki zawodowe z domowymi (przede wszystkim w przypadku osób pracujących na część etatu). Należy jednak w tym miejscu także zauważyć, że pozostawienie uczestnikom szkolenia możliwości wyboru terminu byłoby nie tyle przejawem respektowania równości szans płci, co raczej zasady równowagi między życiem zawodowym a prywatnym (work-life balance). Możliwość pracy w ograniczonym wymiarze godzin, jak i konieczność pełnienia obowiązków domowych nie jest bowiem domeną jednej z płci, ale dotyczy zarówno kobiet, jak i mężczyzn. W przypadku szkoleń skierowanych do szerokiego grona pracowników, rekrutacja prowadzona jest w sposób

otwarty. W gestii urzędu korzystającego ze szkolenia pozostaje decyzja, czy pracownicy zostaną wyznaczeni do udziału w szkoleniu ogólnie, czy też możliwe będzie zgłaszanie chęci uczestnictwa. Ponieważ, jak wspomniano wcześniej, kluczowym czynnikiem decydującym o udziale w szkoleniu jest zakres zadań danego pracownika i związane z nim wymagane umiejętności, udział uczestników pod względem płci bądź wieku jest po prostu wypadkową tego, jakie stanowiska oni zajmują. W przypadku szkoleń zamkniętych, takich jak te kierowane do dyrektorów generalnych, grupa docelowa jest z góry określona, a więc wpływ na strukturę uczestników pod względem płci bądź wieku jest niemożliwy. W ramach niniejszego badania nie zidentyfikowano żadnych praktyk dyskryminacyjnych po stronie beneficjentów – czy to w odniesieniu do płci czy też do wieku osób zaangażowanych w realizację projektów lub odbiorców wsparcia.

Perspektywa urzędów objętych wsparciem

W przypadku urzędów objętych wsparciem i kierujących pracownikami na szkolenia organizowane w ramach projektów objętych niniejszym badaniem, podejście do zasady równości szans płci i wieku ocenić należy pozytywnie. Wszyscy respondenci

podkreślali, że kluczowym czynnikiem decydującym o zgłoszeniu pracownika do udziału w szkoleniu jest zakres pełnionych przez niego obowiązków i związane z nim potrzeby kompetencyjne. Natomiast udział procentowy osób danej płci lub w danym wieku w szkolonej grupie był jedynie wypadkową tego, jakie stanowiska zajmują i jakie obowiązki pełnią te osoby:

u nas równość płci pojmowana jest od początku jak należy, czyli nie ograniczamy ani w jedną, ani w drugą stronę uczestniczenia w szkoleniach. Z tym, że należy dodać, iż w urzędzie w 80% zatrudnione są kobiety. Tak, że nikomu nie utrudniamy, natomiast to wszystko zależy od obsady stanowisk pracy. Wiadomo, że w kadrach i placach pracują same kobiety, no to musiały być wysłane same kobiety. Gdyby pracowali mężczyźni, byłiby to mężczyźni. Wszystko zależy od tego, kto zajmuje jakie stanowisko pracy.

W świetle informacji zaprezentowanych we wcześniejszej części, wskazujących na to, że w przypadku Działania 5.1 czynnik płci i wieku nie jest istotnym czynnikiem, który powinien warunkować uczestnictwo w szkoleniach, podejście takie uznać należy za trafne.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że pytanie dotyczące zapewnienia równości szans płci i wieku wywoływało często w pierwszej chwili mylne sko-

jarzenia; ponieważ termin „równość” przywoływał na myśl równy podział miejsc na szkoleniach, odpowiedzi często rozpoczynały się nawiązywaniem do idei parytetów i objaśnianiem struktury płci pracowników urzędu. Oznacza to potrzebę dalszej popularyzacji zasady równości szans uczestnictwa w projektach PO KL i edukacji, na czym ta zasada polega. Badane urzędy nie podejmują działań, które miałyby na celu zapewnienie równości szans płci i wieku w dostępie do szkoleń. Po pierwsze, nie została zidentyfikowana tego typu potrzeba, a po drugie, należy pamiętać, że w przypadku znacznej części szkoleń końcowy etap rekrutacji uczestników prowadzony był przez wykonawców bez udziału komórki szkoleniowej w danym urzędzie. Problem ten omówiono szerzej w rozdziale 8. Środowisko realizacji celów szczegółowych przez Działanie 5.1 PO KL. W przypadkach, gdy to wykonawca dokonuje ostatecznej decyzji dotyczącej listy osób, które zostaną zaproszone na szkolenie, urząd kierujący pracownikami na szkolenie nie ma praktycznie wpływu na to, czy zasada równości szans zostanie zachowana.

Widoczne jest natomiast rozczarowanie modulem przeznaczonym dla pracowników powyżej 45. roku życia, realizowanym w ramach projektu ***Wdrożenie strategii szkoleniowej.*** Idea realizacji szkoleń dedykowa-

nych tej grupie została przyjęta bardzo pozytywnie, natomiast sposób realizacji szkoleń należy ocenić jako nieefektywny. Pomimo że zgłoszenia chęci uczestnictwa przyjmowane były według bloków szkoleniowych (szkolenia językowe, informatyczne i z zakresu umiejętności miękkich), zakwalifikowany uczestnik musiał wziąć udział w całym pakiecie szkoleń, obejmujących wszystkie trzy bloki. Taki sposób organizacji szkoleń jest nieefektywny z kilku powodów:

- udział jednej osoby w kilku szkoleniach oznacza dłuższą nieobecność w pracy (strata czasu dla organizacji, przekładająca się na stratę pieniędzy),
- pracownicy uczestniczą w dodatkowym szkoleniu, którym nie byli zainteresowani (strata miejsc szkoleniowych, z których mogłyby skorzystać inne osoby),
- pracownicy czują się zmuszeni do wzięcia udziału w szkoleniu, którym nie byli zainteresowani (obniżona motywacja do nauki).

Problem ten ilustruje wypowiedź przedstawiciela jednego z biur dyrektorów generalnych:

KPRM wysłało bodajże w grudniu 2009 roku ankietę dość obszerną dotyczącą wszelakich różnych obszarów, w których pracownicy mogli podnosić swoje kwalifikacje. Tam było ponad dwadzieścia

tych obszarów. Jak doszło do realizacji projektu, to okazało się, że pracownik musi się zdecydować, czy chce język angielski bądź niemiecki, szkolenie komputerowe i bodajże skuteczna komunikacja i to wszystko w pakiecie, wszystko albo nic. (...) więc jeśli teraz w grudniu ktoś w tej ankiecie nam wpisał, że chce się szkolić z prawa międzynarodowego i języka angielskiego, to de facto wziął cały ten pakiet z dwoma obszarami, które go nie interesują. Ciężko mówić, czy coś się poprawiło, bo on nie odczuwał potrzeby zwiększania swoich kompetencji w tych dwóch obszarach, a musi uczestniczyć w zajęciach, de facto traci czas, więc tak to mniej więcej wygląda.

Ponadto zgłoszono krytyczne uwagi dotyczące samego kwestionariusza, za pomocą którego badano potrzeby szkoleniowe grupy 45+. Część pracowników negatywnie odebrała sposób formułowania pytań, który mógł sugerować, że celem ankiety jest nie tyle przebadanie potrzeb szkoleniowych, co zidentyfikowanie osób o niewystarczających kwalifikacjach i wytypowanie pracowników do zwolnień. Oznacza to, że przyszłe działania skierowane do tej grupy powinny być zaplanowane i zrealizowane z większą starannością – tak proces rekrutacji, jak i sama realizacja szkoleń nie mogą być celem samym w sobie, ale powinny być w większym

stopniu ukierunkowane na rzeczywiste potrzeby tej grupy.

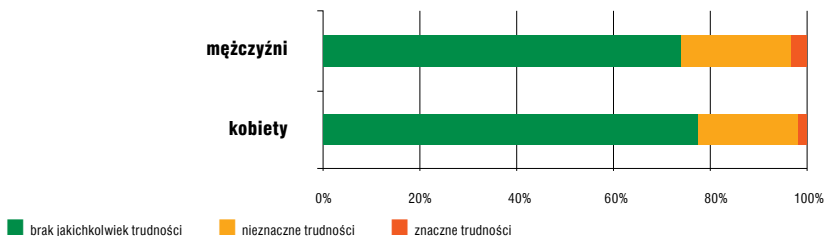
Perspektywa uczestników i uczestniczek szkoleń

Jak wcześniej zaznaczono, w przypadku komponentów szkoleniowych badanych projektów zasada równości szans może odnosić się do kwestii równego dostępu do udziału w szkoleniach. W ramach badania ankietowego uczestników i uczestniczek szkoleń poproszono więc respondentów o wyrażenie opinii czy w i jakim stopniu napotkali oni trudności starając się o udział w szkoleniu oraz czym powodowane były napotykanne trudności. Należy przy tym pamiętać, że w zależności od konkretnego szkolenia uczestnicy/uczestniczki byli wyznaczani do udziału w szkoleniach odgórnie bądź też prowadzony był nabór osób zainteresowanych szkoleniem. W przypadku szkoleń specjalistycznych dużo większą rolę niż chęć uczestnictwa odgrywał też zakres obowiązków danego pracownika i przydatność szkolenia na danym stanowisku. W wielu przypadkach urzędy objęte wsparciem nie były w stanie zebrać informacji o osobach, które chciałyby wziąć udział w szkoleniu na dany temat, ze względu na bardzo krótki czas, jaki wykonawcy pozostawiali urzędom na przygotowanie list uczestników.

W przypadku badania opinii uczestników szkoleń istotna jest jednak subiektywna ocena dostępności szkoleń, zatem przyczyny napotykanych trudności mogą lecz nie muszą – pokrywać się z trudnościami wskazywanymi przez osoby reprezentujące urzędy objęte wsparciem na szczeblu biura dyrektora generalnego bądź też komórki szkoleniowej. Przyjęto założenie, że wśród wskazywanych barier mogą znaleźć się też czynniki związane z wiekiem lub płcią uczestników szkoleń.

Aż ¾ respondentów i respondentek wskazało, że nie miało żadnych problemów w związku ze staraniem się o udział w szkoleniach. Pozostałe osoby napotykały głównie nieznaczne trudności, natomiast istotne trudności wskazało jedynie 2% osób. Subiektywna ocena dostępności szkoleń nie różni się znacząco w przypadku kobiet i mężczyzn. Kobiety co prawda nieco częściej wskazywały, że nie miały żadnych trudności w związku ze staraniem się o udział w szkoleniu, jednak różnica ta wynosi jedynie 3,2 punktu procentowego w porównaniu z odpowiedziami mężczyzn.



Wykres 14.**Badanie ankietowe uczestników/czek szkoleń – ocena trudności związanych ze staraniami o udział w szkoleniu (n=1164)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego CAWI

Również wiek respondentów i respondentek, ich staż w administracji publicznej, zajmowane stanowisko czy typ urzędu nie różnicowały w istotny sposób oceny dostępności szkoleń. Stosunkowo najczęściej na bariery w dostępie do szkoleń wskazywały osoby pracujące w ministerstwach i KPRM, jednak i w tym przypadku dystans względem średnich wskazań wynosi jedynie kilka punktów procentowych, zatem nie można mówić o wyraźnej prawidłowości dotyczącej tej grupy uczestników i uczestniczek szkoleń. Niewykluczone, że w tej grupie urzędów mamy do czynienia z wyższymi niż gdzie indziej wymaganiami względem szkoleń, jakimi objęte są instytucje, co mogło wpłynąć na tę nieznaczną różnicę wskazań.

Z punktu widzenia oceny realizacji zasad horyzontalnych (ze szczególnym uwzględnieniem równości płci

i wieku) znacznie bardziej interesująca jest analiza typów barier, na które napotykały osoby starające się o udział w szkoleniu. Najczęściej wskazywanym problemem był ograniczony dostęp do szkoleń ze względu na zakres pełnionych obowiązków; tę barierę wskazało 36% osób, które zadeklarowały, że napotykały trudności, starając się o udział w szkoleniu. Wynik ten jest zgodny z deklaracjami przedstawicieli urzędów objętych wsparciem, którzy twierdzili, że to właśnie charakter wykonywanej pracy i zakres obowiązków są najważniejszymi czynnikami decydującymi o tym, którzy pracownicy zostaną skierowani na szkolenia.

Kolejną wskazywaną przez respondentów i respondentki barierą były niekorzystne terminy szkoleń, kolidujące z pełnieniem obowiązków służbowych (26% wskazań). Problem ten był tym częściej wskazywany, im

wyższe stanowisko zajmowane przez respondenta. Wynik ten potwierdza opinie wyrażane podczas wywiadów bezpośrednich – w przypadku szkoleń adresowanych do dyrektorów generalnych praktycznie niemożliwe jest zapewnienie pełnej frekwencji. Osoby te zazwyczaj nie mogą sobie pozwolić na nieobecność w urzędzie przez cały dzień. W przypadku, gdy termin szkolenia nałoży się na nieobecność zastępcy dyrektora, udział w szkoleniu okazuje się niemożliwy. Z tego też względu należy przyjąć, że w przypadku szkoleń kierowanych do osób zajmujących najwyższe stanowiska docelowa liczba uczestników zawsze będzie niższa niż liczebność tej grupy. Jednocześnie umożliwienie uczestnikom szkoleń wyboru terminu szkolenia jest zazwyczaj niemożliwe ze względów czysto logistycznych. Organizacja i koordynacja szkoleń dla setek osób pracujących w różnych urzędach, niekiedy w różnych częściach kraju, jest ogromnym wyzwaniem nawet, gdy dla poszczególnych uczestników określono sztywno terminy uczestnictwa. Umożliwienie wyboru dogodnego terminu szkolenia tak dużym grupom osób stanowiłoby ogromne obciążenie na etapie rekrutacji i mogłoby ten proces w znacznej mierze zdeorganizować, a jednocześnie korzyści z takiego rozwiązania wcale nie byłyby tak jednoznaczne; należy tu pamiętać o możliwości zaistnienia sytuacji, w której pra-

cownicy jednej komórki organizacyjnej zdecydowałoby się wziąć udział w szkoleniu w tym samym terminie, co uniemożliwiłoby zorganizowanie zastępstw. Częściowym rozwiązaniem tego problemu (oraz pokonania innych barier, omówionych poniżej) byłoby informowanie o organizowanych szkoleniach z większym wyprzedzeniem. Krótki termin pozostawiany urzędom na przygotowanie list osób kierowanych na szkolenia uniemożliwia zorganizowanie zastępstwa (w niektórych przypadkach wykonawcy pozostawiali urzędom tylko jeden dzień na podjęcie decyzji). Informowanie o planowanych szkoleniach z większym wyprzedzeniem byłoby odpowiedzią także na inne bariery, wskazywane przez respondentów i respondentki.

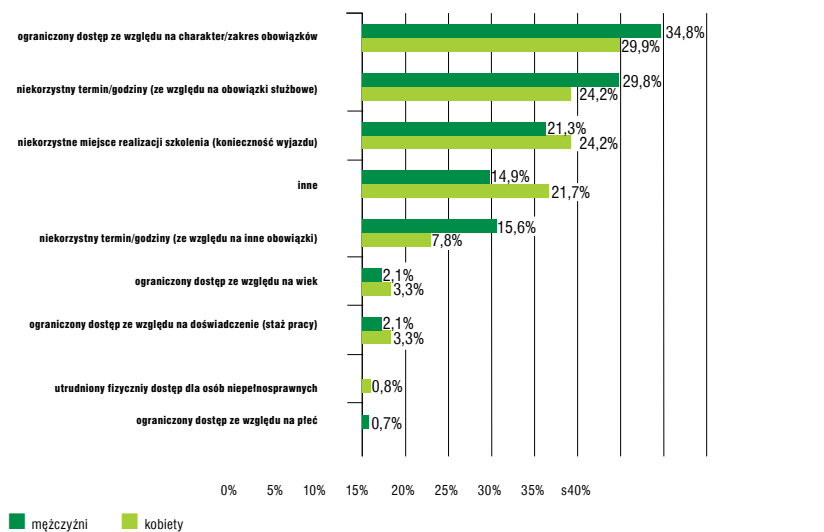
Trzecią w kolejności napotykaną barierą uczestnictwa w szkoleniu była konieczność wyjazdu (23% wskazań). Ten rodzaj trudności w największym stopniu dotykał przedstawicieli administracji zespolonej (aż 39% wskazań w tej grupie). W odróżnieniu od wcześniej omawianych problemów związanych z uczestnictwem w szkoleniach, konieczność wyjazdu była oceniana jako niekorzystna także nieco częściej przez kobiety niż mężczyzn. Nie oznacza to jednak, że kobiety niechętnie biorą udział w szkoleniach wyjazdowych ze względu na obowiązki domowe, które uniemożliwiają wyjazdy. Warto zauważyć, że

odpowieź wskazująca, że uczestnictwo w szkoleniu było utrudnione ze względu na inne obowiązki (niezwiązane z pracą), była jednak znacznie częściej wskazywana przez mężczyzn

niż kobiety. Również w tym przypadku trudność tę można przynajmniej częściowo zniwelować, informując o planowanych szkoleniach z odpowiednim wyprzedzeniem.

Wykres 15.

Badanie ankietowe uczestników/czek szkoleń – ocena trudności związanych ze staraniami o udział w szkoleniu (n=385)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego CAWI

Bardzo rzadko, jako barierę dla uczestnictwa w szkoleniu postrzegano natomiast wiek (11 wskazań). Ze względu na tak niską liczbę wskazań, nie można tu mówić o jednoznacznej prawidłowości – tym bardziej, że barierę wieku wskazywały osoby we wszystkich przedziałach wiekowych, z wyjątkiem najniższego.

Płeć jako bariera dostępu do szkoleń została natomiast wskazana przez tylko jedną osobę (mężczyznę). Tego typu utrudnienia należy więc uznać za marginalne, w porównaniu z niekorzystnymi terminami i ograniczeniami związanymi z wykonywanymi zadaniami.

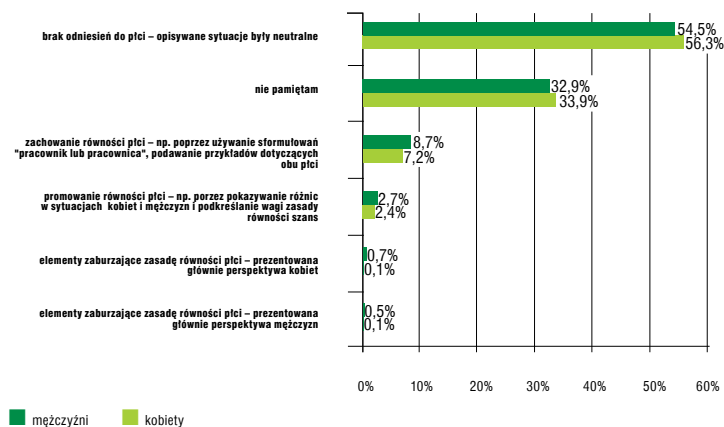
Katalog napotykanych barier uzupeł-

niają trudności wskazywane przez respondentów i respondentki w pytaniu otwartym. Wśród spontanicznych wskazań dominującą barierą pozostaje niska liczba miejsc szkoleniowych. Kolejna grupa uwag odnosi się do procesu rekrutacji na szkolenia – informacje o możliwości zgłoszenia się na szkolenie są trudno dostępne i pojawiają się zbyt późno (na kilka dni przed szkoleniem). Pojedyncze uwagi dotyczyły też trudności związanych z uzyskaniem zgody przełożonego, na co wpływ mógł mieć również krótki czas na decyzję o wyznaczeniu osób do udziału w szkoleniu. Uczestnicy i uczestniczki szkoleń

zostali także poproszeni o ocenę treści szkoleniowych pod kątem zachowania zasady równości płci i wieku. Należy przy tym pamiętać, że znaczna część (ok. 1/3) respondentów i respondentek nie była w stanie odtworzyć w pamięci szczegółów szkolenia związanych ze sposobem przekazywania wiedzy czy formułowania informacji w materiałach szkoleniowych. Niemniej znakomita większość respondentów i respondentek zgodnie twierdziła, że opisywane podczas szkoleń sytuacje były neutralne, tak względem płci (56% wskazań), jak i wieku (62% wskazań).

Wykres 16.

Badanie uczestników/czek szkoleń – ocena treści szkoleniowych pod kątem zachowania zasady równości płci (n=1154)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego CAWI

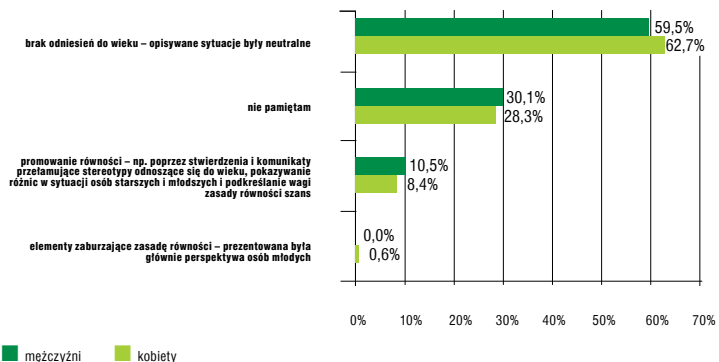
Ok. 8% respondentów/respondentek stwierdziło, że w przekazywanych komunikatach starano się przytaczać przykłady dotyczące obu płci i stosować sformułowania odnoszące się do obu płci. Tylko 2,5% osób wskazało, że komunikaty zawierały elementy promujące równość poprzez stwierdzenia przełamujące stereotypy, pokazywanie różnic w sytuacji kobiet i mężczyzn i podkreślanie zasady równości szans. Z drugiej strony, ze względu na tematykę realizowanych szkoleń, w wielu przypadkach trudno oczekiwać wyraźnych odniesień do zasady równości płci w treściach szkoleniowych. Ocena realizacji zasady równości płci w treściach szkoleniowych nie różniła się w istotnym stopniu między respondentami w różnym wieku, zajmującymi różne stanowiska czy reprezentującymi poszczególne typy urzędów. Jak widać na powyższym wykresie, również płeć nie była czynnikiem, który różnicowałaby w istotny sposób odpowiedzi na to pytanie.

Pytanie o zachowanie zasady równości wieku było natomiast skierowane jedynie do osób powyżej 45. roku życia. W tym przypadku nieco większa grupa respondentów/respondentek wskazała, że podczas szkoleń promowano zasadę równości wieku – poprzez stwierdzenia przełamujące stereotypy odnoszące się do wieku, pokazywanie różnic w sytuacji osób starszych i młodszych oraz podkre-

ślanie wagi zasady równości szans (9% wskazań). Wynik ten można jednak uznać za porównywalny z tym uzyskanym w przypadku pytań dotyczących równości płci, gdzie dokonano dodatkowej gradacji odpowiedzi (rozróżnienie między „zachowaniem” a „promowaniem” równości, które w przypadku badania równości płci było możliwe ze względu na specyfikę języka polskiego). Co interesujące, w przypadku niniejszego pytania można wskazać grupy, które znacznie częściej niż pozostali respondenci deklarowały, że treści szkoleniowe promowały zasadę równości wieku. Dotyczy to osób zajmujących wyższe stanowiska kierownicze, przedstawicieli służb niezespolonych oraz osób pracujących w administracji publicznej powyżej trzydziestu lat. Może to sugerować, że grupy te są nieco bardziej wrażliwe na komunikaty odnoszące się do wieku, dzięki czemu w ich przypadku zapadły one w większym stopniu w pamięć. Odpowiedzi te nie są natomiast powiązane z uczestnictwem w projekcie **Wdrożenie strategii szkoleniowej**, obejmującym komponent dla pracowników powyżej 45. roku życia.

Wykres 17.

Badanie uczestników/czek szkoleń powyżej 45. roku życia – ocena treści szkoleniowych pod kątem zachowania zasady równości wieku (n= 510)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego CAWI



11. Studia przypadków

11.1. Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców

1. Informacje ogólne

Instytucja realizująca projekt

– nazwa **Beneficjenta:** Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wartość projektu: 18 009 757,00 zł

Okres realizacji: 1 kwietnia 2009 r. do 31 grudnia 2013 r.

2. Charakterystyka projektu

Zgodnie z zapisami wniosku o dofinansowanie, głównym celem projektu jest poprawa jakości usług ZUS i modernizacja procesów zarządzania w ZUS w zakresie poprawy jakości i dostępności usług na rzecz przedsiębiorców. Cel główny zostanie osiągnięty poprzez realizację następujących celów szczegółowych:

- **Ocenę satysfakcji klienta w obszarze usług świadczonych na rzecz przedsiębiorców i wyznaczenie kierunków działań naprawczych,**
- **Ujednoczenie procedur i poprawę komunikacji,**
- **Wzmocnienie kompetencji pracowników ZUS w celu poprawy obsługi przedsiębiorców,**
- **Wprowadzenie narzędzi z zakresu**

zarządzania zasobami ludzkim.

Działania wdrażane w ramach projektu skupiają się na trzech obszarach, tj. organizacja struktur zarządzania, kapitał ludzki oraz komunikacja, które obok informatyzacji zostały zidentyfikowane jako kluczowe dla poprawy obsługi przedsiębiorców. Zakres realizowanych i przewidywanych zadań jest szeroki i obejmuje m.in.: badanie satysfakcji przedsiębiorstw z obsługi w oparciu o opracowaną metodologię, analizę, weryfikację i optymalizację procesów w ZUS, badanie obciążenia i jakości pracy w obszarze, w którym obsługiwani są przedsiębiorcy, utworzenie zespołu trenerów wewnętrznych oraz przeprowadzenie szkoleń specjalistycznych dla pracowników ZUS z zakresu m.in.: zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz wysokości składek i podstawy ich wymiaru, zasad wypełniania i korygowania dokumentów ubezpieczeniowych, prawa administracyjnego Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ochrony danych, przepisów ordynacji podatkowej (w zakresie odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania z tytułu należności podatkowych) oraz z zasad stosowania ulg i umorzeń.

Oczekiwanym rezultatem projektu jest poprawa jakości obsługi przedsiębiorców poprzez m.in.: identyfikację obszarów wymagających poprawy,

wdrożenie systemu zarządzania jakością w tzw. front office, zwiększenie kompetencji pracowników obsługujących przedsiębiorców, odpowiednią politykę kadrową i szkoleniową oraz optymalną organizację pracy.

3. Realizacja celów szczegółowych

Projekt wpisuje się w realizację następujących celów szczegółowych V Priorytetu PO KL Dobre Rządzenie:

Cel 2. – Poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw;

Cel 3. – Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości.

W ramach projektu zrealizowano już część zaplanowanych zadań, jednak najważniejsze działania dopiero będą miały miejsce. Pomimo to można już zauważyć pozytywne zmiany w instytucji Beneficjenta będące efektem wdrażania projektu. Dotyczą one głównie obszaru szkoleń.

Pierwszym krokiem podjętym w ramach projektu w kierunku osiągnięcia 3. celu szczegółowego, czyli w celu zmodernizowania systemów zarządzania w ZUS, było samodzielne przeprowadzenie identyfikacji i opisu procesów przebiegających w instytucji. Diagnoza ta, po zweryfikowaniu

przez ekspertów zewnętrznych, tj. wykonawcę wyłonionego w drodze postępowania przetargowego, będzie stanowiła podstawę do przekształceń struktury ZUS oraz wdrożenia zmian organizacyjnych. Zmiany te, poprzez poprawę funkcjonowania instytucji, mają służyć również wysokiej jakości obsługi klientów.

Innym z efektów działań zrealizowanych dotychczas w projekcie jest wzrost wiedzy Beneficjenta w zakresie opinii klientów odnośnie do jakości obsługi. Dzięki opracowanej metodologii oraz regularnie prowadzonym badaniom możliwe jest monitorowanie satysfakcji klientów ze świadczonych usług oraz zidentyfikowanie obszarów wymagających poprawy.

Zadaniem, które dopiero będzie realizowane, jednak jest istotne z punktu widzenia jakości szkoleń pracowników ZUS, jest utworzenie zespołu trenerów wewnętrznych. Konieczność przyjęcia takiego rozwiązania wynika ze specyfiki tematyki, której dotyczy działalność instytucji. Jest to specjalistyczna wiedza, którą mają wyłącznie osoby pracujące w ZUS. Nie jest zatem możliwe rozszerzanie/uzupełnianie kompetencji pracowników poprzez korzystanie ze szkoleń rynkowych organizowanych przez podmioty zewnętrzne, gdyż nie są one oferowane. Realizacja projektu w ramach Działania 5.1 PO KL umożliwi zbudowanie takiego zespołu i przygotowanie trenerów do prowadzenia

wysokiej jakości szkoleń z zakresu m.in.: zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu oraz wysokości składek i podstawy ich wymiaru, zasad wypełniania i korygowania dokumentów ubezpieczeniowych, prawa administracyjnego, Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ochrony danych, przepisów ordynacji podatkowej (w zakresie odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania z tytułu należności podatkowych) oraz z zasad stosowania ulg i umorzeń, co znajdzie odzwierciedlenie w wiedzy merytorycznej pracowników ZUS i w efekcie przyczyni się do zapewnienia obsługi klientów Instytucji na odpowiednim poziomie.

W chwili obecnej nie przewiduje się problemów w osiągnięciu założonych celów projektu. Jednakże jest to uzależnione od trzech głównych zadań w projekcie służących osiągnięciu tych celów, których realizacja dopiero się rozpocznie, tj. (1) optymalizacja procesów i restrukturyzacja, (2) wdrożenie systemu motywacyjnego oraz (3) budowa zespołu trenerów wewnętrznych. Ryzyka związane z tymi zadaniami wynikają przede wszystkim z ich złożoności, jak również z niepewności co do przebiegu postępowań przetargowych o udzielenie zamówień publicznych na realizację dwóch pierwszych z ww. zadań. Czynniki sprzyjającymi osiągnięciu założonych efektów są zaangażowa-

nie kierownictwa oraz zgodność problematyki objętej projektem z celami strategicznymi Instytucji. Dotychczasowy przebieg projektu nie wskazuje również na potencjalne problemy w osiągnięciu założonych wartości docelowych wskaźników monitoringowych.

4. Wartość dodana projektu

Na obecnym etapie można stwierdzić, iż projekt wpłynął pozytywnie na standardy dotyczące działalności szkoleniowej w ZUS; w porównaniu do sytuacji sprzed realizacji projektu wdrożono dodatkowe standardy odnośnie prowadzenia szkoleń pracowników Beneficjenta. Wprowadzono rozwiązania w zakresie oceny jakości szkoleń, w tym wymóg przeprowadzenia testów przed szkoleniem i po nim, tak aby możliwe było porównanie wiedzy uczestników na tych dwóch etapach. Duży nacisk położono na przeprowadzenie analizy potrzeb szkoleniowych osób zatrudnionych w ZUS. Diagnozą objęto największą w historii liczbę pracowników różnych szczebli, a jej wyniki stanowią podstawę do opracowania programów szkoleniowych. Kolejny standard dotyczy zawartości merytorycznej szkoleń i sposobu ich prowadzenia. W trosce o wysoki poziom szkoleń zadbano, aby zakres treści przekazywanych w ramach szkoleń dotyczących danej tematyki był jednakowy. Szkolenia są prowadzone

według określonego schematu przez odpowiednio przygotowanych trenerów wewnętrznych. Ponadto każde ze szkoleń stanowi element programu szkoleniowego i ma przypisany zakres wiedzy, który ma zostać przekazany.

Podsumowując, wprowadzenie standardów w zakresie wewnętrznej działalności szkoleniowej ZUS ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu wiedzy u pracowników mających styczność z klientami (standaryzacja wiedzy w instytucji), tak aby usługi były świadczone na możliwie wysokim poziomie, przyczyniając się tym samym do osiągnięcia drugiego celu szczegółowego V Priorytetu PO KL „Dobre rządzenie”. Zakres projektu w obszarze szkoleń dotyczy aktywności Beneficjenta, która prowadzona jest na znaczną skalę – szkoleniami objętych jest ok. 95% pracowników zarówno centrali, jak i oddziałów terenowych ZUS. Implementacja standardów w tym obszarze ma więc istotne znaczenie dla działalności Beneficjenta. Natomiast przeprowadzona ewaluacja wewnętrzna szkoleń oraz wyniki ankiet wypełnianych przez uczestników potwierdziły użyteczność szkoleń dla ich odbiorców. Zwiększenie wiedzy merytorycznej pracowników obsługujących klientów ZUS, w tym przedsiębiorstwa, przyczynia się do poprawy jakości i sprawności świadczonej usługi, a w rezultacie przełoży się na satys-

fakcję odbiorców z otrzymanej usługi.

5. Instytucjonalno-organizacyjne uwarunkowania wdrażania projektu i czynniki mające wpływ na jego powodzenie

Przeszkodą dla sprawnej realizacji projektu są przedłużające się postępowania przetargowe. Wynikają one jednak z uwarunkowań tego sposobu udzielania zamówień publicznych, a nie z niedomagań struktury Beneficjenta w zakresie obsługi postępowań. Innym utrudnieniem, wynikającym ze specyfiki struktury Instytucji, jest inny sposób rozliczania kosztów uczestnictwa pracowników w szkoleniach finansowanych w ramach projektu niż miało to miejsce dotychczas, co wymusza dodatkowo przepływ dokumentów pomiędzy centralą a oddziałami ZUS.

6. Dobre praktyki

Przyjęte przez Beneficjenta rozwiązania, sprzyjające wdrażaniu i osiągnięciu efektów projektu, to:

- **wysoki stopień zaangażowania ze strony kierownictwa ZUS;**
- **określenie i sformalizowanie kierunków pożądaných zmian w instytucji w dokumencie o charakterze strategicznym pt.: „Strategia przekształceń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2010-2012”;**

- dostosowanie działań realizowanych w ramach projektu *Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców* do zapisów Strategii;
- samodzielne przeprowadzenie diagnozy funkcjonowania i przebiegu procesów przez Beneficjenta.

Wysoki stopień zaangażowania ze strony kierownictwa umożliwił nadanie odpowiedniego priorytetu zadaniom realizowanym w ramach projektu, co sprzyja ich sprawnej realizacji i rzeczywistej poprawie funkcjonowania Beneficjenta. Zarząd jest głównym inicjatorem podejmowanych działań. Realizacja wspomnianych wcześniej samodzielnej identyfikacji oraz opisu procesów przebiegających w instytucji była wynikiem inicjatywy kierownictwa ZUS. Zarząd Zakładu jest również świadomy konieczności kształtowania wśród pracowników postaw sprzyjających usprawnieniom. Kształtowanie proprocesowych postaw pracowników było jedną z przesłanek stojących za decyzją o prowadzeniu opisu procesów we własnym zakresie. W tym celu podejmowane są również mniej formalne działania. Przykładowo w ramach działań związanych z identyfikacją i opisem procesów Prezes ZUS ogłosił konkurs dla pracowników na temat propozycji niektórych

procesów/obszarów, w których się oni specjalizują. Z jednej strony konkurs umożliwił zebranie propozycji, które wynikają z doświadczeń i problemów pracowników napotkanych w codziennej pracy, dzięki czemu Zarząd otrzymał informację o obszarach wymagających usprawnień, a z drugiej strony stanowił okazję do przygotowania pracowników do postrzegania swojej pracy w kategoriach procesów. Gotowość do wdrożenia zmian w Instytucji została potwierdzona poprzez opracowanie „Strategii przekształceń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2010-2012”. Przyjęty w październiku 2010 r. dokument określa cele i kierunki zmian w Instytucji oraz horyzont czasowy transformacji, a także uspoźnia podejmowane inicjatywy. Inne inicjatywy to przykładowo projekty współfinansowane ze środków UE w ramach VII Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG), służące poprawie funkcjonowania ZUS: „Platforma usług elektronicznych dla klientów ZUS (PUE)” oraz „Rozwój Systemu Informatycznego ZUS wspomagającego udostępnianie e-usług”. W związku z zatwierdzeniem Strategii, celem dostosowania realizowanych działań do jej zapisów, koncepcja realizacji przedmiotowego projektu ulegała zmianom. Plan realizacji projektu ewoluował również na wcześniejszych etapach wdrażania, co miało na celu jak najlepsze do-

pasowanie do potrzeb Beneficjenta, a docelowo – klientów korzystających z usług ZUS. W tym kontekście pozytywnie oceniona została współpraca z IP II, która umożliwiła dokonanie ww. zmian w projekcie.

Jedno z głównych działań w ramach projektu ma na celu usprawnienie procesów i wdrożenie optymalnej z punktu widzenia klientów Zakładu struktury, opartej na koncepcji **front office**⁸ i **back office**⁹. W momencie realizacji badania postępowanie o zamówienie publiczne na realizację ww. zadania, prowadzone w trybie przetargu ograniczonego, było na ukończeniu. Zgodnie z pierwotnym założeniem, identyfikacja oraz opisanie procesów w ZUS miały należeć do zadań wyłonionego wykonawcy. Jednakże decyzją Zarządu ZUS, nie czekając na zakończenie postępowania, przystąpiono do dokonania autodiagnozy w obszarze zarządzania procesowego we własnym zakresie. W efekcie wykonanych prac opisano wszystkie procesy w instytucji, a zadaniem wykonawcy będzie weryfikacja wyników oraz wsparcie w procesie optymalizacji struktury ZUS.

Korzyścią z przeprowadzenia diagnozy we własnym zakresie jest przede wszystkim uzyskanie pogłębionej wiedzy odnośnie do funkcjonowania instytucji, a także uporządkowanie wcześniejszych spostrzeżeń.

Kolejną istotną zaletą samodzielnej identyfikacji i opisywania procesów jest wysoka użyteczność uzyskanych efektów, gdyż prace zostały wykonane przez osoby znające przebieg procesów i bezpośrednio w nie zaangażowane. Istnieje duże prawdopodobieństwo, iż zewnętrzny podmiot nie byłby w stanie, w ograniczonym czasie, dogłębnie zapoznać się ze specyfiką działalności ZUS. Z drugiej strony, w procesie weryfikacji wybrany wykonawca przeprowadzający przegląd wyników prac z punktu widzenia podmiotu zewnętrznego, niezaangażowanego, może dokonać trafnych spostrzeżeń i dostarczyć tym samym użytecznych informacji. Ponadto zwiększenie stopnia samoświadomości Beneficjenta, przykładowo co do obszarów wymagających usprawnień, zwiększa przekonanie o konieczności zmian i wpływa pozytywnie na otwartość na ich wdrożenie.

Dodatkowym, również ważnym efektem, jest wzrost wiedzy i świadomości pracowników Beneficjenta z zakresu zarządzania procesami. Zmiana mentalności będzie pomocna we wdrażaniu zmian w tym – priorytetowym w chwili obecnej – obszarze.

W realizacji projektu pomocne są wewnętrzne procedury beneficjenta w zakresie zarządzania projektami. Na potrzeby realizacji projektów

8. front office (z ang.) – część działalności organizacji (przedsiębiorstwa, instytucji) związana z obsługą klienta

9. back office (z ang.) – część działalności organizacji (przedsiębiorstwa, instytucji) nie związana z obsługą

współfinansowanych ze środków UE wypracowano zasady dotyczące powoływania struktur projektowych. Zarządzanie projektem odbywa się zgodnie z wewnętrznymi procedurami, które czerpią z metodyk zarządzania projektami (PMI, Prince2), a które regulują przede wszystkim kwestię podejmowania decyzji w projekcie oraz zarządzania zmianą. Przykładowo procedury stanowią, że kwestia wprowadzenia zmian w projekcie omawiana jest etapowo: w pierwszej kolejności koordynator merytoryczny zgłasza potrzebę zmiany kierownikowi projektu, a następnie kwestia jest przedmiotem obrad komitetu sterującego. Dopiero po zatwierdzeniu na wszystkich etapach wewnętrznych, beneficjent wnioskuje do IP II o zmiany w projekcie. Wewnętrzne procedury ZUS narzucają również konieczność stałej wymiany informacji dotyczących przebiegu projektu pomiędzy bezpośrednimi realizatorami zadań a kierownikiem projektu, a w przypadku identyfikacji ryzyk – pomiędzy kierownikiem projektu a komitetem sterującym projektu.

7. Wnioski

Istotnym czynnikiem sprzyjającym wdrażaniu projektu pt.: „Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców” jest środowisko jego realizacji, rozumiane jako instytucja ZUS. Projekt stanowi część kompleksowych działań

zmierzających do modernizacji całej Instytucji, do której przygotowania rozpoczęły się kilka lat temu (m.in. audyt przeprowadzony przez podmiot zewnętrzny w 2006 r. wskazujący na konieczność wdrożenia w ZUS zarządzania procesowego i przyjęcia nastawienia proklienckiego). Ponadto kierunki zmian zostały zatwierdzone w dokumencie strategicznym pt.: „Strategia przekształceń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2010-2012”. Osiągnięciu założonych celów projektu sprzyja zaangażowanie kierownictwa ZUS w cały proces przekształceń i związana z tym odpowiednia priorytetyzacja działań służących temu celowi.

Mocną stroną projektu jest fakt, iż obejmuje on całą Instytucję, a nie jej wybrane komórki organizacyjne czy też obszary działalności, a działania realizowane są na dużą skalę. W połączeniu z deklarowanym wysokim stopniem gotowości ZUS do restrukturyzacji daje to szansę na całościowe przekształcenie instytucji, tak aby jej funkcjonowanie służyło jak najlepszej obsłudze klientów. Ponadto ZUS jako projektodawca jest jednocześnie odbiorcą wsparcia w ramach przedmiotowego projektu, co pozwoliło na dopasowanie koncepcji projektu do potrzeb Instytucji w możliwie najwyższym stopniu, z uwzględnieniem jej specyfiki.

Elementem wyróżniającym projekt jest również kompleksowe podejście

do osiągnięcia celu 2. Priorytetu V PO KL „Dobre rządzenie”, czyli zwiększenia satysfakcji przedsiębiorstw z obsługi. W koncepcji projektu uwzględniono fakt, iż jakość świadczonych usług zależy od wielu czynników, w tym od sprawności przebiegu procesów, czynnika ludzkiego, a także zastosowania narzędzi informatycznych. Beneficjent wdraża zmiany równolegle w powyższych trzech obszarach, przy czym pierwsze dwa objęte są przedmiotowym projektem, natomiast informatyzacja wspierana jest przez współfinansowanie ze środków UE w ramach PO IG.



11.2. Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednolicania technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej

1. Informacje ogólne

Institucja realizująca projekt – nazwa beneficjenta:

Rządowe Centrum Legislacji (RCL)

Wartość projektu: 1 528 528,64 zł

Okres realizacji:

od 1 kwietnia 2009 r. do 31 grudnia 2011 r.

2. Charakterystyka projektu

Cel projektu

Celem ogólnym projektu jest zasadnicza poprawa praktycznych aspektów stanowienia prawa poprzez działania ukierunkowane na doskonalenie metodologii legislacji, technik legislacyjnych oraz aplikacji legislacyjnej. Cel główny zostanie osiągnięty dzięki realizacji następujących celów szczególnych:

- Uproszczenie krajowych aktów prawnych, usprawnienie systemu wdrażania dyrektyw UE;
- Ukierunkowanie wsparcia na poszerzenie wiedzy i umiejętności pracowników RCL z zakresu legislacji.

Zakres projektu

Zakres projektu obejmuje trzy działania, w ramach których wyróżniono trzy grupy uczestników projektu.

W ramach Zadania 1. uczestnikami projektu są pracownicy RCL, których zakres obowiązków służbowych obejmuje czynności dotyczące legislacji. Działanie ma na celu realizację cyklicznych szkoleń specjalistycznych z zakresu legislacji i wybranych dziedzin prawa oraz specjalistycznych szkoleń językowych. Za pomocą ww. szkoleń udoskonalona zostanie metodologia legislacji.

W ramach Zadania 2. uczestnikami projektu są pracownicy RCL i innych urzędów administracji rządowej oraz urzędów obsługujących organy władzy publicznej (m.in. Kancelarie: Prezydenta RP, Sejmu i Senatu), których zakres obowiązków służbowych obejmuje czynności dotyczące legislacji. Zakres działania obejmuje organizację cyklicznych szkoleń specjalistycznych z zakresu legislacji, w tym zajęć warsztatowo-seminaryjnych dla pracowników RCL i innych urzędów obsługujących organy władzy publicznej. Za pomocą ww. szkoleń udoskonalone i ujednolicone zostaną techniki legislacyjne, które następnie zostaną wdrożone w urzędach obsługujących organy władzy publicznej (w tym w administracji rządowej, Kancelariach Prezydenta RP, Sejmu i Senatu). Dodatkowo w ramach niniejszego zadania zosta-

ła opracowana publikacja pt. „Dobre Praktyki Legislacyjne”.

Uczestnikami projektu w ramach Zadania 3. są aplikanci aplikacji legislacyjnej. Zadanie polega na organizacji dodatkowych szkoleń, w tym zajęć warsztatowo-seminaryjnych, z zakresu praktycznych problemów legislacji dla aplikantów. Za pomocą szkoleń udoskonalona zostanie aplikacja legislacyjna.

Efekty projektu

Zakładane efekty realizowanego projektu to: udoskonalenie obsługi prawnolegislacyjnej Rady Ministrów, usprawnienie koordynacji działalności legislacyjnej administracji rządowej, udoskonalenie metodyki dostosowywania prawa polskiego do prawa UE i jego wykonywania, ujednolicenie środków techniki prawodawczej stosowanych przez urzędy obsługujące organy władzy publicznej, zapewnienie legislacyjnej poprawności i spójności tworzonego prawa oraz dostarczenie praktycznej wiedzy z zakresu legislacji dla min. 70% uczestników każdego cyklu aplikacji legislacyjnej.

3. Realizacja celów szczegółowych

Analizowany projekt swoim zakresem wpisuje się w cel szczegółowy 1. „Poprawa zdolności regulacyjnych administracji publicznej” Priorytetu V PO KL „Dobre rządzenie”

Wśród dotychczasowych efektów wsparcia możemy wyróżnić przede wszystkim miękkie efekty odnoszące się głównie do: wzrostu kompetencji kadr RCL oraz ministerstw i urzędów centralnych (osób, które zostały przeszkolone), poprawy relacji pomiędzy organami zajmującymi się legislacją, ułatwienia wymiany poglądów. Dzięki realizacji projektu zaobserwować można większe zainteresowanie legislacją, nie tylko wśród uczestników i uczestniczek szkoleń, lecz również społeczeństwa. Powyższe wiąże się z tym, iż urzędnicy stają się coraz bardziej otwarci na społeczeństwo oraz na skutek wdrożenia Rządowego Procesu Legislacyjnego, który zwiększa transparentność procesu stanowienia prawa w Polsce. Efektami pośrednimi realizacji projektu jest skrócenie procedury tworzenia prawa w Polsce, powstawanie aktów lepszej jakości, bardziej spójnych i jednolitych. Jednakże każda ustawa jest inna, różna jest ich tematyka oraz wola polityczna. W związku z powyższym proces zatwierdzania ustaw jest różny. W ramach projektu postęp realizacji wszystkich przewidzianych zadań jest bardzo zaawansowany, tj. przeprowadzono większość szkoleń specjalistycznych z zakresu legislacji: dla pracowników RCL dotyczących metodologii opracowania projektów ustaw i innych kwestii legislacyjnych, dla pracowników ministerstw i urzędów centralnych administracji

rządowej oraz innych urzędów obsługujących organy władzy publicznej, przeprowadzono większość dodatkowych szkoleń z zakresu legislacji dla aplikantów aplikacji legislacyjnej. Kolejne szkolenia są przewidziane w okresie wrzesień – listopad br. Ostatnie zadanie w ramach projektu dotyczy zarządzania projektem, informacji, promocji i ewaluacji. W ramach niniejszego zadania m.in. przygotowano i wydrukowano roll-up informacyjny i promujący projekt oraz opracowano artykuły na potrzeby publikacji „Dobre praktyki legislacyjne”, która została wydana w nakładzie 1 000 egzemplarzy.

Na obecnym etapie realizacji projektu została osiągnięta większość wskaźników monitorowania projektu zakładanych we wniosku o dofinansowanie.

W przypadku wskaźnika rezultatu „Liczba wykorzystanych miejsc szkoleniowych w ramach Zadania 1” stopień realizacji wskaźnika kształtuje się na poziomie 76,54%.

Następnym wskaźnikiem rezultatu w ramach projektu jest „Liczba pracowników RCL, którzy ukończyli specjalistyczne szkolenia językowe semestralne”. Wartość docelowa przedmiotowego wskaźnika została już osiągnięta. Specjalistyczne szkolenia językowe semestralne ukończyło dziesięciu pracowników Rządowego Centrum Legislacji.

Podobnie jak w przypadku powyżej

przywoływanego wskaźnika, wartość docelowa wskaźnika rezultatu **„Opracowanie i wdrożenie dokumentu Dobre praktyki legislacyjne”** również została osiągnięta.

Poziom realizacji następnego wskaźnika również kształtuje się na zadowalającym poziomie 76,14%. Odnosi się on do „Liczby wykorzystanych miejsc szkoleniowych w ramach Zadania 2”.

Ostatnim wskaźnikiem rezultatu projektu jest „Liczba uczestników dodatkowych szkoleń z zakresu legislacji dla aplikantów aplikacji legislacyjnej w ramach Zadania 3”. Wartość wskaźnika obecnie osiągnięta wynosi dziewięćdziesiąt siedem osób, co stanowi 92,38% zakładanej wartości docelowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, obecny poziom realizacji założonych rezultatów projektu znajduje się na zadowalającym poziomie i ryzyko nieosiągnięcia zakładanych wartości docelowych wskaźników jest oceniane jako minimalne. Projekt znajduje się już w końcowej fazie realizacji, do jego zakończenia (tj. do 31 grudnia 2011 roku) pozostało mniej niż pięć miesięcy. Ponadto, zdaniem beneficjenta projektu, wartość osiągniętych wskaźników w kilku przypadkach przekroczy wartość docelową zakładaną na etapie planowania projektu i składania wniosku o dofinansowanie.

4. Instytucjonalno-organizacyjne uwarunkowania wdrażania projektu i czynniki mające wpływ na jego powodzenie

Analizowany projekt jest realizowany sprawnie i zgodnie z założonym harmonogramem. Nie przewiduje się opóźnień co do daty końcowej przedsięwzięcia. Przedstawiciele RCL oceniają współpracę zarówno z IP II, jak i IZ jako bardzo dobrą. Szczególnie podkreślana jest tutaj rola IP II, dzięki której wszelkie wątpliwości dotyczące wdrażania projektu w ramach Priorytetu V PO KL są natychmiast wyjaśniane.

Szkolenia w zakresie legislacji cieszą się dużym zainteresowaniem wśród odbiorców końcowych ze względu na wysoką przydatność poruszanych kwestii, jak również bardzo dobrą jakość szkoleń.

Poza dużym zainteresowaniem ze strony odbiorców końcowych szkoleń, tj. pracowników ministerstw i urzędów centralnych, istotną rolę odgrywa sprawna współpraca na linii RCL - odpowiednie komórki w każdej instytucji objętej programem szkoleń. Jedynie sporadycznie zdarzają się wypadki, w których główną rolę odgrywa czynnik ludzki (np. urlopy, zgubienie dokumentów, zapominanie o przesłaniu potwierdzeń). Jednakże problemy tego typu mają marginalny wpływ na realizację projektu i są na bieżąco rozwiązywane. Tutaj ponownie istotną rolę odgrywają kontakty

nieformalne i znajomości personalne.

W nawiązaniu do powyższego, przedstawiciele beneficjenta zasugerowali, iż w ramach Pomocy Technicznej PO KL warto byłoby zorganizować spotkania integracyjne, które ułatwiają kontakty nieformalne oraz poznanie się poszczególnych grup, co przekłada się na możliwość podzielenia się doświadczeniami oraz spostrzeżeniami i oczekiwaniami odnośnie do realizowanych projektów.

Beneficjent nie zidentyfikował istotnych negatywnych uwarunkowań mających wpływ na realizację projektu. Główną barierą jest tutaj sposób finansowania projektu za pomocą rezerwy celowej. Proces ubiegania się o środki z rezerwy celowej, mimo ich wcześniejszego zarezerwowania, jest bardzo pracochłonny, wymaga złożenia wniosku oraz sama procedura jego zatwierdzania jest długa. Istotnym czynnikiem minimalizującym negatywny wpływ ww. uwarunkowania są kontakty nieformalne wypracowane w toku pracy poszczególnych osób.

Kolejną barierą we wdrażaniu projektu były różnice w interpretacji wytycznych IZ, dotyczących np. kwalifikowalności wydatków. Brak jasnych i jednoznacznych interpretacji wytycznych skutkowało tym, iż beneficjent potrzebował więcej czasu na zapoznanie się z nimi, jak również rezygnował z pewnych działań,

z obawy, iż nie spełnią one wymogów wytycznych.

5. Dobre praktyki

Na sukces przy realizacji analizowanego projektu poza pozytywnymi uwarunkowaniami mają wpływ przede wszystkim wypracowane w trakcie realizacji projektu praktyki beneficjenta.

Na szczególną uwagę zasługują praktyki beneficjenta w zakresie realizacji zasady równości szans. W ramach projektu funkcjonuje ekspert ds. równości szans. Na początku realizacji projektu nie było wytycznych co do sposobów uwzględniania zasad równościowych w projektach. Beneficjent nie brał również udziału w szkoleniach ds. równości szans organizowanych przez IP II. W związku z tym w wyniku realizacji projektu zostały dopracowane praktyki równościowe, takie jak:

- w zaproszeniach na szkolenia stosowany jest język równościowy, tak aby potencjalni uczestnicy szkoleń nie byli dyskryminowani względem płci;
- w przypadku szkoleń wyjazdowych zawsze zapewniany jest transport powrotny, tak aby każdy mógł po szkoleniu wrócić do domu, co jest szczególnie ważne dla matek i ojców mających małe dzieci;
- wykazywana jest troska o to, aby szkolenia odbywały się

w bliskiej odległości od miejsca pracy i zamieszkania uczestników szkoleń, tak by dojazd i powrót sprawiał jak najmniejsze problemy uczestnikom szkoleń.

W przypadku organizacji szkoleń beneficjent jest bardzo elastyczny, tak aby dostosować szkolenia do potrzeb wszystkich. W ramach projektu realizowane jest równościowe zarządzanie projektem. Istnieje elastyczność, jeżeli chodzi o godziny pracy. Pracownicy rozliczani są ze zrealizowanych zadań i celów, jakie przed nimi są stawiane, natomiast czas pracy nie jest podstawowym kryterium oceny pracownika. W związku z tym takie podejście do zarządzania umożliwia np. młodym matkom pracę z domu.

W celu zminimalizowania negatywnego wpływu braku płynności środków finansowych w ramach projektu beneficjent z dużym wyprzedzeniem występuje o środki z rezerwy celowej. Dodatkowo znaczący wpływ mają tutaj wypracowane kontakty nieformalne, pozwalające skrócić całą procedurę pozyskiwania środków z rezerwy celowej.

Struktura zarządzania projektem pozwala na sprawną realizację projektu, zarówno pod kątem organizacyjnym, jak i merytorycznym. W ramach projektu zaangażowane zostały osoby pełniące funkcje mające kluczowe znaczenie dla realizacji projektu. Istotną rolę w tej kwestii odgrywa przede wszystkim koordynator wio-

dący odpowiedzialny: za zgodność realizacji projektu z wymogami PO KL oraz z założonym harmonogramem, za nadzór nad komórką zajmującą się zamówieniami publicznymi, za sprawozdawczość i raportowanie w zakresie merytorycznym na podstawie dokumentów monitorujących realizację projektu. Dodatkowo w ramach projektu powołano osoby na funkcje: koordynatora ds. szkoleń, koordynatora ds. ewaluacji, monitoringu i sprawozdawczości, specjalisty ds. szkoleń i zamówień publicznych. Proces wybierania pracowników na szkolenia oparty jest na wewnętrznej rekrutacji, w którym główną rolę odgrywa kryterium niezbędności danej tematyki szkolenia dla osoby, której zakres obowiązków odpowiada zakresowi szkolenia. Zbierane są dane o pracownikach, tak by uniknąć sytuacji dublowania się szkoleń, tj. wysyłania na szkolenia o podobnej tematyce tego samego pracownika. Dodatkowo prowadzone są badania sondujące słabości pracowników, kierunki, w których konieczne byłoby podniesienie kompetencji danego pracownika oraz chęci pracowników do uczestnictwa w szkoleniach.

Program szkoleń opracowywany jest zarówno przez zewnętrznych, jak i wewnętrznych ekspertów zazwyczaj będących dyrektorami departamentów bądź najbardziej doświadczonymi pracownikami. Podstawowym kryterium w tym zakresie jest specja-

lizacja danej osoby będącej ekspertem w danej dziedzinie. Programy są następnie ujednocicane, tak by były ze sobą powiązane, tworzyły spójną całość i miały sens. Następnie są one weryfikowane przez kierownika projektu, który sprawdza zakres merytoryczny szkolenia i jego jakość. W każdym z organizowanych szkoleń bierze udział jeden organizator szkoleń. Powyższe ma na celu monitorowanie szkoleń w trakcie ich trwania. Dodatkowo po każdym szkoleniu uczestnicy i uczestniczki otrzymują ankiety oceniające zarówno prowadzących szkolenie, jak i jego program. Przed wyborem konkretnego wykładowcy analizowane są wyniki ocen w ramach wcześniejszych szkoleń, weryfikowane kompetencje i wykształcenie oraz dostępność wykładowcy w danym terminie. Powyższe rozwiązanie zapewnia wysoką merytoryczną i organizacyjną jakość szkoleń, co przekłada się na zadowolenie uczestników.

W ramach projektu istnieje komórka 2-osobowa zajmująca się zamówieniami publicznymi, nad którą kontrolę pełni koordynator wiodący. Wszystkie zamówienia publiczne, bez względu na wartość zamówienia, są poprzedzane analizą konieczności zastosowania danego trybu zamówienia. Każde zamówienie poprzedzane jest rozeznaniem rynku.

6. Wnioski

Projekt pt. ***Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednocicania technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*** realizuje cel 1. Priorytetu V PO KL „Poprawa zdolności regulacyjnych administracji publicznej”, w sposób pośredni realizuje jego zakładane efekty.

Podstawowym czynnikiem gwarantującym sprawną realizację analizowanego projektu jest potencjał instytucjonalny beneficjenta, który wraz ze strukturą zarządzania projektem pozwala na sprawną jego realizację. O sukcesie projektu świadczy przede wszystkim jego wysoka wartość merytoryczna, która wynika z procedury opracowywania programu szkoleń w oparciu o zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych ekspertów będących specjalistami w danej dziedzinie.

Ponadto kluczową rolę we wdrażaniu działań w ramach projektu odgrywają wypracowane kontakty nieformalne, zarówno z IP II i IZ oraz ministerstwami i urzędami centralnymi będącymi uczestnikami szkoleń.

Projekt wyróżnia się pozytywnie w zakresie realizacji zasad równości szans w ramach szkoleń, m.in. dzięki powołaniu funkcji eksperta ds. równości szans.

11.3. Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap

1. Informacje ogólne

Instytucja realizująca projekt

– nazwa Beneficjenta:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (Departament Służby Cywilnej KPRM)

Wartość projektu: 8 012 763,20 zł

Okres realizacji: 1 kwietnia 2009 r. do 31 marca 2012 r.

2. Charakterystyka projektu

Ogólnym celem projektu jest poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej. Realizacja projektu ma przyczynić się do wprowadzenia usprawnień zarządczych w trzech obszarach funkcjonowania urzędu oraz do podniesienia kompetencji kadry kierowniczej.

Zarówno cele, jak i działania projektowe, skupiają się na trzech obszarach, tj.: zarządzanie zasobami ludzkimi, zamówienia publiczne oraz zarządzanie finansami i budżetem.

W celu osiągnięcia założonych efektów, w ramach projektów przewidziano m.in. następujące działania:

- Przeprowadzenie audytu organizacyjnego w sześćdziesięciu

dwóch urzędach administracji rządowej, mającego na celu porównanie struktury organizacyjnej i przebiegu procesów w ww. trzech obszarach;

- Szkolenia dla kadry kierowniczej, tj. dyrektorów generalnych oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska w komórkach, których zakres kompetencji obejmuje ww. obszary.

Zakładane rezultaty projektu to m.in. usprawnienie procesu zarządzania zasobami ludzkimi, usprawnienie i wzrost efektywności w zarządzaniu finansami publicznymi, poprawa standardów zarządzania w jednostkach administracji ogółem, a tym samym wzmocnienie potencjału administracji rządowej.

Dodatkowo audyt umożliwił zdobycie wiedzy o wcześniejszych podobnych działaniach, które miały miejsce na terenie urzędów objętych wsparciem oraz o usprawnieniach, które wprowadzano w ich wyniku.

3. Realizacja celów szczegółowych

Projekt wpisuje się w realizację 3. celu szczegółowego V Priorytetu PO KL Dobre Rządzenie, tj. Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości, w szczególności efektu 3.3, czyli objęcie 65% administracji rządowej, 75% urzędów marszałkowskich, 60% urzędów szczebla powia-

tu i gminy działaniami w zakresie poprawy standardów zarządzania wewnątrz tych jednostek.

W ramach projektu zrealizowano już znaczną część zaplanowanych zadań (stopień zaawansowania projektu oceniono na ok. 50%), a najważniejsze działania z punktu widzenia spodziewanych efektów będą dopiero miały miejsce. Obecnie można stwierdzić, że osiągnięto już efekt 3.3. Z kolei dla realizacji zakładanych celów kluczowa będzie faza wdrożenia rekomendacji, która będzie przebiegała przy wsparciu podmiotu zewnętrznego przeprowadzającego wcześniej audyt. Na obecnym etapie zaawansowania projektu nie przewiduje się problemów w osiągnięciu założonych celów projektowych. Czynnikiem sprzyjającym osiąganiu efektów jest obserwowane wysokie zainteresowanie podejmowanymi działaniami ze strony znacznej części urzędów, w szczególności na poziomie wojewódzkim. Z drugiej strony widoczne jest zniechęcenie ze strony urzędów, w ocenie których wyniki audytu są niewspółmierne do nakładów pracy poniesionych przez nie celem opracowania materiałów na potrzeby audytu. Może ono mieć negatywny wpływ na gotowość urzędów do angażowania się w realizowane działania, zarówno w ramach przedmiotowego projektu, jak również innych zmierzających do modernizacji procesów zarządzania w administracji rządowej. Przepro-

wadzony audyt potwierdził znaczne zróżnicowanie pomiędzy instytucjami w trzech badanych obszarach, nawet w przypadku komórek wykonujących podobny zakres zadań.

Wypracowane rekomendacje dotyczą różnych horyzontów czasowych, stąd też urzędy będą miały podstawę do kontynuowania procesu usprawnień po zakończeniu fazy doradczej. Zatem w dłuższym horyzoncie czasowym, obserwując działania podejmowane przez instytucje objęte wsparciem bądź ich zaniechanie, możliwa będzie również ocena trwałości rezultatów projektu i wpływu na gotowość do zmian, która warunkuje to, czy urzędy będą podejmowały działania modernizacyjne we własnym zakresie.

Na obecnym etapie przewiduje się, że osiągnięte wartości wskaźników projektowych dla liczby przeszkolonych będą niższe niż zakładane wartości docelowe. Główną przyczyną jest niższa niż zakładana frekwencja na szkoleniach, wynikająca w dużej mierze ze specyfiki odbiorców szkoleń (dyrektorzy generalni oraz dyrektorzy komórek funkcyjnych). Za osobę przeszkoloną uznaje się uczestnika, który w pełni brał udział we wszystkich dniach szkoleniowych. Natomiast częste były sytuacje, w których adresaci szkoleń, ze względu na zakres pełnionych obowiązków i funkcje decyzyjne, nie uczestniczyli w pełni w szkoleniu, gdyż bieżące

obowiązki zmuszały do opuszczania zajęć. Ponadto specyfika grupy odbiorców szkoleń powoduje, że możliwości zapewnienia odpowiedniego zastępstwa są ograniczone.

4. Wartość dodana projektu

W ramach projektu po raz pierwszy dokonano diagnozy sześćdziesięciu dwóch urzędów administracji rządowej w zakresie trzech obszarów usługowych, co stanowi podstawę do dalszych działań, zarówno tych mających na celu pogłębienie informacji diagnostycznych, jak i zaradczych. Pozyskano informacje dające zarówno całościowy obraz sytuacji w urzędach administracji publicznej, jak i umożliwiające porównania pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Fakt, że dane rozwiązanie funkcjonuje już w innych urzędach, pozwala pokazać, że jest ono możliwe do zastosowania w podobnych instytucjach.

Stwierdzono również zainteresowanie działaniami projektowymi, w szczególności modelami kompetencyjnymi. Kilka urzędów zgłosiło się do projektodawców, wyrażając chęć wdrożenia modeli kompetencyjnych również na własnym terenie, do czego skłoniła je obserwacja funkcjonowania innych instytucji objętych projektem.

Ponadto działania projektowe stały się okazją do wymiany doświadczeń pomiędzy osobami o zbliżonym zakre-

sie kompetencji w różnych urzędach administracji rządowej oraz zapoznania się z rozwiązaniami funkcjonującymi w innych instytucjach, co zostało szczególnie docenione przez uczestników szkoleń. Nawiązane kontakty umożliwią również wymianę informacji w trybie roboczym. W celu wsparcia procesu wymiany wiedzy pomiędzy urzędami objętymi wsparciem projektodawca utworzył listę kontaktową, która została rozdyskrebowana wśród wszystkich uczestników szkoleń.

5. Instytucjonalno-organizacyjne uwarunkowania wdrażania projektu i czynniki mające wpływ na jego powodzenie

Rozpoczęcie realizacji zadań projektowych miało miejsce w momencie, gdy szeroko omawiano kwestię racjonalizacji zatrudnienia w administracji państwowej, co negatywnie wpłynęło na gotowość urzędów do uczestnictwa w projekcie, chociaż pomysł na projekt oraz zaplanowanie realizowanych działań miało miejsce dużo wcześniej. Podczas pierwszych spotkań przedstawiciele urzędów wyrazili obawy, że wyniki audytu, wykazujące przykładowo, że dany zakres obowiązków jest realizowany w innych instytucjach mniejszym nakładem osobowym, będą podstawą do redukcji zatrudnienia.

Kolejnym utrudnieniem jest ograniczona możliwość dysponowania cza-

sem osób spoza struktur instytucji beneficjenta, których zaangażowanie jest niezbędne do realizacji zadań projektowych. W szczególności dotyczy do urzędów objętych wsparciem. Zadania realizowane na rzecz projektu stanowią dodatkowe obciążenie pracowników w stosunku do ich obowiązków bieżących, natomiast nie zawsze jest możliwe zapewnienie dla nich zastępstwa na okres wykonywania pracy na rzecz projektu. Ponadto urzędy objęte wsparciem deklarują brak możliwości zapewnienia dodatkowego wynagrodzenia za realizację dodatkowych zadań dla osób zaangażowanych w projekt; podobnie w ramach projektu nie przewidziano środków finansowych na tego typu wynagrodzenie. Ponadto urzędy objęte wsparciem zgłaszają znaczne obciążenie wynikające z jednoczesnej realizacji kilku projektów współfinansowanych w ramach Działania 5.1 PO KL na ich terenie. Podnoszone są również argumenty związane z ogólną sytuacją w administracji rządowej, jak niski poziom wynagrodzeń i plany racjonalizacji zatrudnienia, podczas gdy poprzez projekty nakładane są na urzędy nowe obowiązki. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na osiągnięcie zakładanych efektów projektowych jest niechęć do wprowadzania usprawnień ze strony urzędów objętych wsparciem, powodowana często przyzwyczajeniem do stanu obecnego oraz strachem przed

zmianami.

Przeszkodą w sprawnej realizacji projektu są przedłużające się postępowania przetargowe, wynikające z uwarunkowań tego sposobu udzielania zamówień publicznych. Ze względu na niezadowalający poziom prac realizowanych przez jednego z wykonawców, beneficjent był zmuszony wypowiedzieć umowę oraz ponownie przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publiczne i wyłonić nowego wykonawcę.

6. Dobre praktyki

Rozwiązaniem sprzyjającym osiągnięciu zakładanych efektów projektu jest partycypacyjne podejście do wdrażania usprawnień. Głównie znajduje ono wyraz w tym, że urzędowi objętemu wsparciem pozostawiono swobodę w zakresie wyboru rekomendacji, które zostaną wdrożone na ich terenie. Wybór następuje spośród szerokiego katalogu zaleceń wypracowanych w wyniku audytu organizacyjnego. Powstrzymanie się od narzucania konkretnych rozwiązań przyczynia się do lepszego dostosowania wsparcia do potrzeb odbiorców – urząd może wybrać rekomendacje w największym stopniu odpowiadające jego potrzebom, uwzględniające jego specyfikę bądź też stanowiące kontynuację lub uzupełnienie wcześniej rozpoczętych działań modernizacyjnych. Dobrowolność wyboru sprzyja również otwartości urzędów

na działania projektowe oraz gotowości do wprowadzania usprawnień organizacyjnych na własnym terenie. Z punktu widzenia zaangażowania urzędów objętych wsparciem korzystny jest również fakt konsultowania planowanych i realizowanych działań na różnych etapach wdrażania projektu. Ma to miejsce przy okazji wywiadów grupowych oraz warsztatów, których uczestnikami są przedstawiciele wyższego i średniego szczebla kierowniczego związane z obszarami objętymi projektem.

Dobrą praktyką jest również zapewnienie urzędowi indywidualnego doradztwa podmiotu zewnętrznego w procesie wdrażania rekomendowanych usprawnień. Wywiady przeprowadzone wśród przedstawicieli urzędów objętych wsparciem potwierdzają silną potrzebę zapewnienia wsparcia we wprowadzaniu zmian, w szczególności zapewnienia zindywidualizowanego podejścia do poszczególnych instytucji. Rozwiązanie przyjęte w ramach projektu AZP II odpowiada więc na te potrzeby, a zapewnienie indywidualnie świadczonego wsparcia zwiększa prawdopodobieństwo, że zmiany funkcjonalne będą wprowadzane z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań każdego z urzędów. Obok bezpośrednich efektów w postaci wdrożenia usprawnień zarządczych, profilowane doradztwo przyczyni się do zwiększenia satysfakcji odbiorców z udzielonego

wsparcia, jak również będzie sprzyjało kształtowaniu pozytywnych postaw wobec działań reformatorskich w administracji rządowej.

Dla beneficjenta pomocne było również doradztwo ze strony podmiotu wewnętrznego w zakresie wdrażania projektu. Rozwiązanie takie zapewnia stałe wsparcie oraz umożliwia skonsultowanie różnych kwestii zawsze, gdy zajdzie taka potrzeba. Ponadto wpływa pozytywnie na jakość podejmowanych działań, gdyż z jednej strony wsparcie zewnętrznych ekspertów z danej dziedziny pozwala beneficjentowi lepiej zaplanować zadania projektowe, a z drugiej strony wpływa mobilizująco na wykonawcę realizującego te działania, bowiem doradca zewnętrzny uczestniczy w procesie odbioru wykonanych prac.

7. Wnioski

Akademia Zarządzania Publicznego II jest przykładem projektu, w przypadku którego trafnie określono problem, jak również zaplanowano odpowiednie działania, jednakże ze względu na niedostatki fazy realizacji, osiągnięte efekty mogą być niższe niż pierwotnie zakładano.

Jak już wspomniano, mocną stroną projektu są jego założenia. Po pierwsze trafnie określono inne od merytorycznych obszary, które są istotne dla sprawnego funkcjonowania urzędów, co znalazło potwierdzenie w opi-

niach przedstawicieli instytucji objętych wsparciem. Korzystnym rozwiązaniem jest kompleksowe podejście do zidentyfikowanych problemów, tj. przeprowadzenie zarówno diagnozy działania poszczególnych jednostek i wypracowanie na tej podstawie rekomendacji, jak i szkolenia dla kadry kierowniczej odpowiedzialnej za organizację pracy w obszarach będących przedmiotem zainteresowania projektu. Takie dwutorowe podejście zwiększa szansę na osiągnięcie zakładanych efektów, gdyż z jednej strony wskazywane są obszary wymagające zmian, a z drugiej strony – poprzez szkolenia – kształtuje się wśród kadry kierowniczej postawy sprzyjające wprowadzaniu usprawnień. Ważne jest również to, że adresatami szkoleń są nie tylko dyrektorzy generalni urzędów, lecz także kierownicy odpowiedzialnych komórek. W przeprowadzonych wywiadach dyrektorzy generalni zwrócili uwagę, że zaangażowanie ze strony osób kierujących komórkami organizacyjnymi jest niezbędne dla wprowadzenia pożądanых zmian, stąd też objęcie tej grupy działaniami projektowymi, tak jak ma to miejsce w ramach AZP II, jest wysoce pożądane. Sporadycznie dyrektorzy generalni przyznawali, że mają ograniczone możliwości wpływania na gotowość dyrektorów komórek do wdrażania usprawnień, natomiast modernizacja nie będzie miała miejsca bez rzeczywistego przekonania

z ich strony o słuszności wprowadzanych zmian, bez której nie staną się oni liderami zmian w podległych im komórkach organizacyjnych.

Opinie przedstawicieli urzędów objętych wsparciem dotyczące prac przeprowadzonych w ramach audytu są zróżnicowane; część respondentów oceniła je jako niewnoszące nowej wiedzy, prezentujące rozwiązania wcześniej znane. Zwrócono również uwagę na wysoki stopień pracowitości zadań, które zlecono samym instytucjom. Przedstawiciele kilku urzędów wyrazili niezadowolenie, argumentując, że jakość uzyskanych informacji była niewspółmierna do znacznego nakładu pracy, który poniesiono na przygotowanie materiałów dla wykonawcy audytu.

Przykład projektu **Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej - Akademia Zarządzania Publicznego II etap** pokazuje, jak istotna jest dbałość o etap realizacji, w szczególności zadań wykonawcy zewnętrznego.



12. Wnioski i rekomendacje

12.1. Analiza SWOT

MOCNE STRONY: S = STRENGTHS

- pozytywna ocena szkoleń przez ich uczestników (podrozdział 7.2)
- Sprawna i efektywna praca IP II, zapewniającej wsparcie dla Beneficjentów (podrozdział 8.3).
- Powstawanie efektów dodatkowych w wyniku realizacji Działania 5.1. (podrozdziały 12.1, 12.2, 12.3)
- Trafny dobór typów projektów do zdefiniowanych potrzeb i celów, jakim mają służyć (projekty systemowe) (podrozdział 8.2.1).

SŁABE STRONY: W = WEAKNESS

- Słaba struktura instytucjonalna – brak instytucji odpowiedzialnej za cały obszar Dobrego Rządzenia (podrozdział 8.1.1).
- Zbyt duży nacisk położony na projekty szkoleniowe, przy jednoczesnym ograniczeniu innych typów projektów, realizujących kompleksowe strategie, ukierunkowanych na zmiany systemu zarządzania w całej administracji (podrozdział 8.2.2, rozdział 7.2.)
- Niewielka użyteczność systemu monitoringu do pomiaru efektów wsparcia (rozdział 9).

SZANSE: O = OPPORTUNITIES

- Skuteczne wdrożenie projektów innowacyjnych testujących (podrozdział 8.2.1).
- Uświadomienie urzędnikom, jakie są cele wdrażanych reform oraz większe zaangażowanie urzędów w proces przemian poprzez ich partycypację przy projektowaniu założeń projektów (podrozdziały 8.1.2, 8.2.1)
- Umożliwienie realizacji projektów, w których wymagana jest współpraca pomiędzy instytucjami publicznymi a organizacjami pozarządowymi, międzynarodowymi lub środowiskiem naukowym (podrozdział 8.2.1.).
- Wykorzystywanie ewaluacji jako przestrzeni do zgłaszania uwag przez odbiorców wsparcia – oparcie zmian dostosowujących projekty do specyfiki różnych urzędów o wyniki ewaluacji.

ZAGROŻENIA: T = THREATS

- Brak odpowiedniej koordynacji działań reformatorskich podejmowanych na szczeblu państwa.
- Małe powiązanie i słaba koordynacja projektów realizowanych w ramach Działania 5.1 PO KL projektami realizującymi podobne cele, np. wdrażanymi w ramach Priorytetu VII PO IG (podrozdział 8.1.1).
- Duża rotacja pracowników w administracji publicznej, co osłabia efekty projektów szkoleniowych w kontekście podnoszenia potencjału administracji publicznej.
- Ukierunkowanie na cel, jakim jest absorpcja środków, a mniejszy nacisk na konkretne efekty.

12.2 Wnioski i rekomendacje

Na podstawie przeprowadzonych badań można sformułować wnioski i rekomendacje, dotyczące z jednej strony rodzajów projektów, które mogłyby przyczynić się do realizacji celów, a nie są obecnie realizowane, a z drugiej strony – rozwiązań organizacyjnych, które przyczyniłyby się do wyższej skuteczności. Poniższa tabela prezentuje podsumowanie najważniejszych wniosków płynących z badania oraz sformułowanych na ich podstawie rekomendacji.



zestawienie na następnej stronie

Lp.	WNIOSEK	REKOMENDACJA
1.	<p>Utrudnieniem w osiągnięciu wysokiej skuteczności Działania 5.1 jest łączenie funkcji instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie Priorytetu V na poziomie Instytucji Pośredniczącej i Instytucji Zarządzającej (które pełnią różną funkcję w systemie wdrażania funduszy europejskich).</p>	<p>Zalecane jest wzmocnienie struktury organizacyjnej poprzez ustanowienie Instytucji Pośredniczącej dla Priorytetu V, odrębnej od Instytucji Zarządzającej, tak jak ma to miejsce w przypadku innych osi priorytetowych. O ile w obecnej perspektywie nie będzie to prawdopodobnie możliwe, to warto rozważyć, jaka instytucja w przyszłej perspektywie finansowej jest najbardziej predestynowana do pełnienia tej funkcji i objęcia odpowiedzialności za wdrażanie zasad dobrego rządzenia w całej administracji publicznej.</p>
2.	<p>Na proces budowania potencjału administracji publicznej wpływa zaangażowanie pracowników w projektowanie zmian instytucjonalnych i ich wdrażanie.</p>	<p>Rekomendowane jest większe zaangażowanie w proces dokonujących się przemian samych zainteresowanych, czyli urzędów administracji publicznej i stworzenie im możliwości pewnego ingerowania w zakres realizowanych projektów (stworzenie możliwości wpływu na dostosowanie projektów do specyfiki różnych urzędów). Tak wypracowywane rozwiązania będą nie tylko bardziej użyteczne i realistyczne (uwzględniające środowisko, w jakim będą wdrażane), lecz także – dzięki częściowej internalizacji – lepiej przyjmowane przez osoby, które następnie będą je wprowadzać w życie.</p>
3.	<p>Zakres działań, jakie mogą zostać objęte wsparciem w ramach Działania 5.1, jest co prawda szeroki, jednak na podstawie przeprowadzonego badania oraz w oparciu o opinie ekspertów uczestniczących w panelu można wskazać dodatkowe rodzaje działań/projektów, które obecnie nie są realizowane, a mogłyby przyczynić się do wzmocnienia potencjału administracji publicznej.</p>	<p>Wśród typów realizowanych operacji (projektów), które kwalifikują się do objęcia wsparciem, można zaproponować dodatkowo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zaprojektowanie i wdrożenie mechanizmów wymiany pracowników administracji publicznej zajmujących się zblizonymi tematycznie zagadnieniami (pomiędzy instytucjami polskimi i zagranicznymi, pomiędzy polskimi instytucjami centralnymi). 2. Zaprojektowanie i wdrożenie mechanizmów zarządzania zasobami ludzkimi, które sprzyjają ograniczeniu zjawiska rotacji kadr w administracji publicznej. 3. Audyt zatrudnienia i obciążenia pracą w administracji publicznej. Opracowanie narzędzi umożliwiających cykliczne monitorowanie efektywności pracy. 4. Usprawnienie mechanizmów konsultacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie programów operacyjnych w celu zapewnienia wysokiej komplementarności projektów realizowanych przy wsparciu z funduszy pomocowych. 5. Upowszechnianie systemu mierzenia jakości usług publicznych. 6. Wzmocnienie zdolności instytucji kontrolnych do wsparcia instytucji publicznych we wdrażaniu systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym i rozliczania realizacji zadań.

PROPONOWANY SPOSÓB WDRÓŻENIA	ADRESAT REKOMENDACJI
<p>Jako centrum decyzyjne odpowiedzialne za reformę administracji publicznej jawi się KPRM. Wskazane byłoby wzmocnienie KPRM jako najlepszego ośrodka kształtowania polityki rządu oraz wsparcie ośrodków analitycznych pracujących na potrzeby tej instytucji.</p>	<p>Instytucja Zarządzająca, KPRM, pozostałe IP II dla Priorytetu V</p>
<p>Wykorzystywanie w większym stopniu wiedzy i doświadczenia, które są już wewnątrz administracji – poprzez angażowanie samych pracowników urzędów w wypracowywanie rekomendacji, narzędzi, rozwiązań systemowych. Rozwiązania motywujące pracowników do większego uczestnictwa we wprowadzaniu zmian powinny zostać wypracowane przez działy kadr we współpracy z kierownictwem. Mogą zostać oparte zarówno na planowaniu dla najbardziej zaangażowanych pracowników indywidualnych ścieżek kariery, wprowadzaniu do kryteriów oceny pracowników wskaźników odnoszących się efektów działań pracownika w zakresie wdrażania nowych rozwiązań, jak i warunków pracy (np. wyposażenie techniczne stanowiska pracy) czy gratyfikacji finansowych (nagrody, premie).</p>	<p>IP II, Beneficjenci</p>
<p>Rozszerzenie listy typów realizowanych projektów w Szczegółowym Opisie Priorytetów.</p>	<p>IP II we współpracy z IZ</p>



Lp.	WNIOSEK	REKOMENDACJA
4	<p>Projekty innowacyjne testujące przyczyniają się do transferu wiedzy eksperckiej do administracji publicznej. Ze względu na fakt, że realizują je podmioty spoza sektora administracji publicznej, projekty te umożliwiają spojrzenie na problemy funkcjonowania administracji z zewnętrznej perspektywy.</p>	<p>Rekomendowane jest zwiększenie stopnia realizacji projektów innowacyjnych testujących, jako projektów sprzyjających wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań, których wypracowanie wewnętrznymi zasobami administracji mogłoby być utrudnione.</p>
5	<p>Otwartość urzędów objętych wsparciem na angażowanie się w realizację projektów systemowych oraz wdrażanie usprawnień będących ich następstwem, warunkująca skuteczność podejmowanych działań, jest zróżnicowana. Jednocześnie niektóre z urzędów zgłaszają potrzebę większego wpływu na zakres wsparcia oraz chęć realizacji własnych inicjatyw, w wysokim stopniu dostosowanych do własnych potrzeb.</p>	<p>Z punktu widzenia gotowości urzędów objętych wsparciem do wdrażania pożądanych rozwiązań i zmian, proponowanych w ramach projektów systemowych, warto umożliwić tym podmiotom realizację własnych, oddolnych inicjatyw. Projekty te mogą przyczynić się do lepszego samopoznania instytucji i zdiagnozowania potrzeb modernizacyjnych, co będzie stanowiło podstawę do dalszych działań udoskonalających, podejmowanych bądź w ramach projektów systemowych, bądź we własnym zakresie.</p>
6.	<p>Wśród typów realizowanych projektów dominują te o charakterze szkoleniowym, co wpływa na ograniczenie skuteczności Działania 5.1 oraz zmniejsza jego efektywność.</p>	<p>Zaleca się, aby na etapie programowania przyszłej perspektywy ograniczyć udział projektów szkoleniowych na rzecz projektów ukierunkowanych na: a) wypracowywanie i wdrażanie nowych standardów (np. w zakresie efektywnej realizacji zdań publicznych, raportów finansowych udostępnianych zewnętrznym odbiorcom, współpracy z organami nadzoru i kontroli), b) rozwiązań organizacyjnych (np. stworzenie architektury korporacyjnej administracji publicznej, wprowadzanie w życie nowych zakresów zadań dla pracowników na określonych stanowiskach i podziałów obowiązków, hierarchizacja zadań), czy c) konkretnych, praktycznych narzędzi (np. narzędzi służących zwiększeniu partycypacji społecznej, komunikacji z obywatelami i przedstawicielami organizacji pozarządowych lub procedur, które pozwalają działać w sytuacjach niestandardowych i problemowych).</p>

Organizacja kolejnych konkursów otwartych na innowacyjne projekty testujące. Promowanie informacji o naborze wśród organizacji o charakterze naukowo-badawczym (instytuty/uczelnie/NGO).

IP II

Obok realizacji projektów systemowych w standardowej formule, rekomendowane jest przeznaczenie pewnej części dostępnych środków finansowanych na realizację tego typu projektów. Należy zwrócić uwagę, aby ilość czasu pomiędzy ogłoszeniem naboru a zamknięciem konkursu umożliwiała potencjalnym zainteresowanym przygotowanie odpowiedniej jakości aplikacji. Wiedzę o rozwiązaniach, które po praktycznym przetestowaniu spotykają się z pozytywną opinią, warto upowszechnić wśród pozostałych jednostek administracji publicznej.

IP II

W przyszłej perspektywie finansowej warto zapewnić większą równowagę pomiędzy typami realizowanych projektów (mniej projektów typowo szkoleniowych, a więcej projektów innowacyjnych testujących i działań pilotażowych umożliwiających przetestowanie i doskonalenie wypracowywanych narzędzi przed ich wdrożeniem w skali całej administracji). Warto zastanowić się również nad przeprowadzeniem przeglądu zakresu kompetencji i zadań/usług realizowanych przez różne instytucje pod kątem:

IZ, IP II

a) obecnego wписywania się w realne potrzeby obywateli i gospodarki (które ulegają zmianom wraz z upływem czasu), b) identyfikacji obszarów, w których być może zadania niepotrzebnie realizowane są przez kilka instytucji (powielanie tych samych zadań).



Lp.	WNIOSEK	REKOMENDACJA
7.	<p>Realizacji zadań sprzyjających podnoszeniu potencjału administracji publicznej może sprzyjać wymiana doświadczeń z instytucjami zagranicznymi. Obecnie w Działaniu 5.1 brakuje projektów, które byłyby ukierunkowane na implementację wzorców zagranicznych, w szczególności poprzez współpracę międzynarodową lub wymiany pracowników. Dotyczy to przede wszystkim upowszechniania dobrych praktyk i uczenia się od bardziej doświadczonych partnerów.</p>	<p>Warto rozważyć zwiększenie nacisku na projekty, które służą wymianie doświadczeń i wdrażaniu dobrych praktyk. Narzędziem tej wymiany wiedzy mógłby być program wymiany pracowników urzędów. Podobne rozwiązania mogą być stosowane także w kraju: między komórkami organizacyjnymi i resortami.</p>
8.	<p>Ważnym aspektem realizowanych działań są projekty przyczyniające się do większego zorientowania administracji publicznej na rezultaty. W procesie tym dużą rolę odgrywa wdrożenie budżetu zadaniowego.</p>	<p>W celu skutecznego wykorzystywania budżetu zadaniowego rekomenduje się informowanie i edukowanie obywateli o możliwościach, jakie daje budżet zadaniowy.</p>
9.	<p>Badanie wykazało duże trudności na etapie wprowadzania w życie nowych rozwiązań w urzędach objętych wsparciem w ramach Działania 5.1, jeżeli nie towarzyszy temu procesowi zewnętrzne doradztwo. Implementacja zmian organizacyjnych w organizacji czy zmiany zarządcze wymagają konsultacji z ekspertami, którzy zaprojektowali system planowany do wdrożenia. Czasem otrzymane od nich wytyczne pozostają na zbyt wysokim poziomie ogólności, więc dla skutecznego wdrożenia konieczna jest ich operacjonalizacja i wskazanie, jak konkretnie mają działać w przypadku danego urzędu czy organizacji.</p>	<p>W celu podniesienia skuteczności Działania 5.1 warto rozważyć zapewnienie szerszego wsparcia doradczego na poziomie operacyjnym przy wdrażaniu usprawnień wynikających z realizacji Działania 5.1 w urzędach objętych wsparciem.</p>
10.	<p>Wyniki badania wskazują na niewielką rolę wsparcia szkoleniowego w ramach Działania 5.1 w procesie modernizacji zarządzania w administracji. Niewielki jest też odsetek respondentów, którzy uznali, że zdobyta podczas szkoleń wiedza ma kluczowe znaczenie lub znaczny wpływ na te usprawnienia.</p>	<p>Należy rozważyć możliwość ograniczenia projektów szkoleniowych na rzecz innych, przyczyniających się do modernizacji zarządzania w administracji. W przypadku szkoleń natomiast rekomenduje się uprzednie, bardziej szczegółowe badanie w tym zakresie i dostosowanie tematyki szkoleń do zidentyfikowanych braków.</p>

PROPONOWANY SPOSÓB WDRÓŻENIA	ADRESAT REKOMENDACJI
<p>Proponuje się wprowadzenie do oceny projektów elementów motywujących beneficjentów do implementowania dobrych praktyk, w szczególności zagranicznych (np. dodatkowe punkty w ramach procedury aplikacyjnej).</p>	<p>IZ, IP II, Beneficjenci</p>
<p>Działania informacyjno-promocyjne skierowane do społeczeństwa.</p>	<p>Beneficjenci</p>
<p>Dobrym rozwiązaniem wydaje się takie konstruowanie umów z wykonawcami projektów (firmami zewnętrznymi, które są wybierane w procedurze zamówień publicznych), aby po ich stronie był obowiązek zapewnienia konsultacji w trakcie realizacji projektu. Ponadto, warto uwzględnić możliwość angażowania doradców ze środowiska akademickiego i organizacji pozarządowych.</p>	<p>Beneficjenci</p>
<p>Zalecane jest przeprowadzanie analizy specyfiki i potrzeb urzędów przed realizacją projektów szkoleniowych i uporządkowanie w grupy instytucji o możliwie zbliżonych potrzebach. Warto też w większym stopniu zróżnicować uczestników szkoleń według poziomu zaawansowania wiedzy w danym obszarze.</p>	<p>IP II, Beneficjenci</p>



Lp.	WNIOSEK	REKOMENDACJA
11.	<p>Na szczególną uwagę zasługują projekty: Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednolicania technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej oraz Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców. Wiedza zdobyta w tych projektach jest często lub bardzo często wykorzystywana przy wykonywaniu obowiązków zawodowych przez uczestników tych szkoleń (odpowiednio 67 i 63%).</p>	<p>Warto rozpowszechnić dobre praktyki dotyczące wymienionych projektów (w szczególności te związane z przygotowaniem instytucji objętych wsparciem do szkoleń) pomiędzy innymi beneficjentami.</p>
12	<p>Choć zasada równości szans płci i wieku jest realizowana w projektach Działania 5.1, to należy zwrócić uwagę na aspekty natury organizacyjnej – w przypadku działań skierowanych do osób powyżej 45. roku życia zastrzeżenia budził sposób zbierania informacji o potrzebach szkoleniowych oraz sposób organizacji, wymagający od uczestników wzięcia udziału w całym pakiecie szkoleń.</p>	<p>Zalecane jest wprowadzenie modyfikacji przy kolejnych działaniach skierowanych do osób powyżej 45. roku życia poprzez dostosowanie procedur rekrutacyjnych do specyfiki tej grupy.</p>
13.	<p>Przestrzeganie zasady równości szans płci w większości urzędów objętych badaniem jest rozumiane jako brak ograniczeń w dostępie do szkoleń dla którejkolwiek płci (respondenci wywiadów). Z kolei badanie ankietowe uczestników szkoleń wykazało, że przekazywane przez trenerów i trenerki treści miały charakter neutralny – brak było odniesień do płci.</p>	<p>W celu podniesienia świadomości równościowej w urzędach objętych wsparciem proponuje się większe uwrażliwienie beneficjentów oraz wykonawców realizujących szkolenia na ich zlecenie na kwestie promocji równości szans płci.</p>
14.	<p>Utрудnieniem w ocenie skuteczności Działania 5.1 jest to, że system monitoringu w obecnej postaci jest użyteczny do mierzenia postępu w realizacji celów w ograniczonym stopniu.</p>	<p>Warto rozważyć modyfikację lub przyjęcie nowego zestawu wskaźników do pomiaru skuteczności Działania 5.1.</p>

PROPONOWANY SPOSÓB WDRÓŻENIA	ADRESAT REKOMENDACJI
<p>Wskazane byłoby zorganizowanie spotkania służącego przedstawieniu innym beneficjentom sposobu przygotowania odbiorców wsparcia w ramach tych dwóch projektów lub opracowanie broszury lub miniprzewodnika dobrych praktyk i jego dystrybucja w urzędach objętych wsparciem.</p>	<p>IP II</p>
<p>Ważnym działaniem wydaje się wcześniejsze informowanie o celach działań skierowanych do osób powyżej 45. roku życia, co ograniczy domysły potencjalnych uczestników na temat tego, że podejmowane są działania służące wykazaniu ich niekompetencji. Po drugie, warte rozważenia jest stworzenie ogólnych ram i założeń rekrutacji osób powyżej 45. roku życia i skonsultowanie z psychologami lub osobami specjalizującymi się w tej tematyce. Wytyczne dotyczące rekrutacji tej grupy powinny zostać rozpowszechnione we wszystkich instytucjach organizujących szkolenia.</p>	<p>IP II, Beneficjenci</p>
<p>Wśród możliwych działań można wymienić: przygotowanie wytycznych przez IP II na temat wymagań, które powinny być kierowane do wykonawców realizujących szkolenia i przekazanie ich beneficjentom (w tym wytycznych dotyczących przygotowania materiałów szkoleniowych); nadzór beneficjentów nad stosowaniem tych zaleceń przez wykonawców; przygotowanie trenerów i trenerek do prowadzenia szkoleń z uwzględnieniem kwestii równościowych; kontrola przez beneficjentów materiałów szkoleniowych przed ich dystrybucją wśród uczestników i uczestniczek szkoleń.</p>	<p>IP II, Beneficjenci</p>
<p>Zaangażowanie w prace prowadzone przez OECD nad zmianami systemu monitoringu PO KL. Wykorzystanie przy tym efektów projektów już zrealizowanych odnoszących się do systemu monitoringu PO KL oraz doświadczeń instytucji z tego systemu korzystających.</p>	<p>Institucja Zarządzająca, IP II</p>



Lp.	WNIOSEK	REKOMENDACJA
15.	W wielu systemach monitoringu, w tym również w systemie stworzonym na potrzeby PO KL, obecna jest tendencja polegająca na mierzeniu efektów przy użyciu nakładów, co rodzi pytanie o to, jakie aspekty warto mierzyć, aby uzyskać informację użyteczną do pomiaru stopnia realizacji celów.	W kontekście celów Działania 5.1, proponuje się koncentrację na efektywności wewnątrzorganizacyjnej oraz na jakości dostarczanych usług i związanej z tym satysfakcji klientów.
16.	Respondenci w badaniu jakościowym wskazywali na problem z interpretacją wybranych wskaźników Działania 5.1 – problem dotyczy stosowanych pojęć, nie sposobu liczenia wskaźników.	Należy dokonać przeglądu definicji wskaźników i zidentyfikować wszystkie niejasne sformułowania. Kolejnym krokiem powinno być doprecyzowanie pojęć budzących wątpliwości w Podręczniku wskaźników PO KL.

PROPONOWANY SPOSÓB WDRÓŻENIA	ADRESAT REKOMENDACJI
<p>Wskaźniki ukierunkowane na pomiar efektywności wewnątrzorganizacyjnej mogą odnosić się do wydajności kosztowej, w tym wydajności pracy (koszty poniesione na wykonywanie określonych działań w przeliczeniu na pracownika). Pomiar satysfakcji klientów może odnosić się do konkretnego wymiaru jakości usługi (np. szybkości, dostępności).</p>	IP II we współpracy z IZ
<p>W niniejszym raporcie zostały wskazane pojęcia budzące wątpliwości interpretacyjne, ale ich lista może być dłuższa. Można rozważyć przeprowadzenie miniankiety” wśród beneficjentów lub omówić wątpliwości podczas spotkania roboczego beneficjentów. Zmiany w podręczniku wskaźników powinny prowadzić do ujednoczenia definicji (przykład przedstawiony został na str. 70 raportu).</p>	IP II we współpracy z IZ



13. Załącznik



Skrócone nazwy projektów stosowane na wykresach

Lp.	Skrócona nazwa projektu	Pełny tytuł projektu
1	Analiza potrzeb szkoleniowych	Przeprowadzenie badania i analiza potrzeb szkoleniowych, opracowanie planu działań (strategii szkoleniowej) w służbie publicznej na lata 2008-2010 oraz realizacja szkoleń
2	Modernizacja systemów zarządzania	Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej
3	Opis stanowisk pracy	Opracowanie koncepcji systemu opisów stanowisk pracy i wartościowania wysokich stanowisk państwowych oraz powiązania jego wyników z systemem wynagrodzeń
4	Poprawa jakości usług ZUS	Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców
5	Poprawa jakości zarządzania – AZP II	Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap
6	Specjalistyczne szkolenie UE	Specjalistyczne szkolenie z zakresu praktycznych aspektów uczestnictwa polskiej administracji rządowej w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej
7	Strategia ZZL W SC	Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej
8	Szkolenia państwowy zasób kadrowy	Szkolenia osób powołanych na wysokie stanowiska państwowe z państwowego zasobu kadrowego
9	Techniki legislacyjne RCL	Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednolicania technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej
10	Wartościowanie stanowisk pracy	Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń administracji rządowej
11	Wdrożenie budżetu zadaniowego	Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012
12	Wdrożenie strategii szkoleniowej	Wdrożenie strategii szkoleniowej
13	Wsparcie wdrożenia budżetu zadaniowego	Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008-2012

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

