

Bartosz Ledzion  
Karol Olejniczak  
Wojciech Pander

Ewaluacja trafności  
zakresu interwencji  
Działania 5.1  
Programu Operacyjnego  
Kapitał Ludzki



CASE-Doradcy Sp. z o.o.



Evaluation for  
Government  
Organizations S.C.



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW  
 THE CHANCELLERY OF THE PRIME MINISTER

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



## SPIS TREŚCI

|                                                                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Wykaz skrótów .....                                                                                                       | 4         |
| Streszczenie .....                                                                                                        | 5         |
| Wstęp .....                                                                                                               | 10        |
| Cele i przedmiot ewaluacji.....                                                                                           | 10        |
| Podejście badawcze i struktura raportu .....                                                                              | 12        |
| <b>1 Co się dzieje wokół nas? - Modele efektywnego zarządzania administracją publiczną w ujęciu międzynarodowym .....</b> | <b>14</b> |
| 1.1 Czym różnią się 3 modele administracji publicznej? - ujęcie strukturalne (statyczne) ..                               | 17        |
| 1.2 Czym się różnią 3 modele administracji publicznej? - ujęcie procesowe (dynamiczne)                                    | 23        |
| 1.3 Jak międzynarodowy kryzys gospodarczy może wpłynąć na trendy w zarządzaniu publicznym? .....                          | 34        |
| 1.4 Wnioski .....                                                                                                         | 36        |
| <b>2 Gdzie jesteśmy? - Próba wstępnej diagnozy stanu zarządzania polską administracją rządową.....</b>                    | <b>39</b> |
| 2.1 Co wiemy o polskiej administracji publicznej szczebla rządowego? - Dowody z badań empirycznych .....                  | 39        |
| 2.2 Co wiemy o polskiej administracji publicznej szczebla rządowego? - Wnioski z badań i opinii.....                      | 44        |
| 2.3 Czego powinniśmy się dowiedzieć? - Hipotezy i dalsze kierunki badań .....                                             | 50        |
| 2.4 Wnioski .....                                                                                                         | 52        |
| <b>3 Z czego wynika kształt Działania 5.1.? - Teoria bazowa i teoria zmiany .....</b>                                     | <b>54</b> |
| 3.1 W jaki sposób powstało Działanie 5.1? Teoria bazowa i teoria zmiany.....                                              | 54        |
| 3.2 W jakie modele zarządzania wpisują się projekty? - Nieuświadomione Teorie Bazowe i założenia nt. zmiany .....         | 56        |
| 3.3 Wnioski .....                                                                                                         | 58        |
| <b>4 Czy Działanie 5.1 odpowiada potrzebom i wyzwaniom? - Ocena adekwatności i spójności zewnętrznej .....</b>            | <b>60</b> |
| 4.1 Czy Działanie przystaje do wizji rozwoju polskiej administracji? .....                                                | 60        |
| 4.2 Czy Działanie 5.1 przystaje do potencjalnych potrzeb i wyzwań? .....                                                  | 61        |
| 4.3 Jak Działanie 5.1. przystaje do innych inicjatyw? - ocena komplementarności.....                                      | 66        |
| 4.4 Wnioski .....                                                                                                         | 76        |
| <b>5 Czy Działanie 5.1 ma szansę wywołać pozytywne zmiany? - Ocena spójności wewnętrznej i racjonalności.....</b>         | <b>78</b> |

|     |                                                                                             |     |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1 | Jaka jest spójność wewnętrzna interwencji podejmowanych w ramach Działania 5.1?             | 78  |
| 5.2 | Jaka jest racjonalność interwencji podejmowanych w ramach Działania 5.1?                    | 85  |
| 5.3 | Wnioski                                                                                     | 94  |
| 6   | Co możemy zrobić lepiej? - Wnioski i rekomendacje dla Działania 5.1.                        | 95  |
| 6.1 | Całościowe wnioski z badania                                                                | 95  |
| 6.2 | Rekomendacje systemowe - wychodzące poza Działanie 5.1                                      | 97  |
| 6.3 | Rekomendacje dla Działania 5.1 - Czego może uczyć się polska administracja rządowa?         | 100 |
| 6.4 | Rekomendacje dla Działania 5.1 - W jaki sposób może się uczyć polska administracja rządowa? | 101 |
|     | Bibliografia                                                                                | 105 |
|     | Aneks I - Metodologia badania                                                               | 115 |
|     | Aneks II - Matryce logiczne Działania i projektów                                           | 117 |

## WYKAZ SKRÓTÓW

**BA** – Biuro Administracyjne KPRM

**BBF** – Biuro Budżetowo-Finansowe KPRM

**BDG** – Biuro Dyrektora Generalnego

**BS** – Beneficjent Systemowy

**DKiN** – Departament Kontroli i Nadzoru

**DP** – Departament Prawny KPRM

**DSC** – Departament Służby Cywilnej KPRM – nazwa Departamentu uległa zmianie z Departamentu Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego (DSCPZK)

**Działanie** – Działanie 5.1 „*Wzmocnienie potencjału administracji rządowej*”

**EFS** – Europejski Fundusz Społeczny

**IW (IP II)** – Instytucja Wdrażająca (Instytucja Pośrednicząca II stopnia)

**IZ** – Instytucja Zarządzająca, Departament Wdrażania EFS w MRR

**KPRM** – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

**MF** – Ministerstwo Finansów

**MRR** – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

**NPG** - Model nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego (ang. *New Public Governance*)

**NPM** - Model menedżerskiego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*)

**PA** - Model klasycznej administracji - biurokracji weberowskiej (ang. *Public Administration*),

**PD** – Plan Działania

**PO KL** – Program Operacyjny Kapitał Ludzki

**Priorytet V** – Priorytet V PO KL „*Dobre rządzenie*”

## STRESZCZENIE

Publikowany raport obejmuje pierwszą część badania, zrealizowanego na zlecenie Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla Działania 5. 1 PO KL *Wzmocnienie potencjału administracji rządowej* w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przez CASE-Doradcy Sp. z o.o. oraz EGO s.c. - Evaluation for Government Organizations. Część pierwsza badania (Moduł 1) dotyczyła kwestii systemowych i strategicznych, część druga (Moduł 2) - kwestii procesowych i operacyjnych. Pełne wersje raportów są dostępne na stronie: <http://www.efs.kprm.gov.pl/>.

Celem prezentowanej w tej publikacji pierwszej części badania była odpowiedź na dwa kluczowe pytania:

1. Czy Działanie 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) odpowiada potrzebom i wyzwaniom polskiej administracji rządowej w procesie modernizacji i podnoszenia efektywności?
2. Czy Działanie 5.1. PO KL jest spójne logicznie i racjonalne oraz czy ma szanse powodzenia tzn. wywołania pozytywnej zmiany?

Aby udzielić odpowiedzi na te dwa pytania normatywne zespół badawczy odniósł się najpierw do trzech pytań mających charakter diagnostyczny: pytania o funkcjonujące w skali międzynarodowej modele i standardy zarządzania administracją (*co się dzieje wokół nas?*), pytania o sytuację w jakiej znajduje się polska administracja rządowa (*gdzie jesteśmy?*) oraz pytania o inspiracje i założenia jakie legły u podstaw Działania 5.1. PO KL.

### Metodologia

Przeprowadzone badanie miało charakter jakościowy. Oparto się na kompleksowej kwerendzie bibliotecznej, przeglądzie literatury krajowej i międzynarodowej z ostatnich 5 lat (ponad 150 pozycji), analizie modeli logicznych oraz na 43 ustrukturalizowanych wywiadach z krajowymi i międzynarodowymi ekspertami z pola administracji publicznej.

### Wnioski

Z przeprowadzonej analizy płynie pięć grup wniosków - odpowiadających głównym pytaniom postawionym w badaniu.

#### ***Co się dzieje wokół nas?***

W rozwiniętych państwach demokracji zachodnich administracje publiczne budowały swój potencjał stopniowo, akumulując - metodą prób i błędów - kolejne paradygmaty (modele) zarządzania - administrację klasyczną (tzw. biurokrację weberowską), model menedżerski

(*New Public Management*), zaś w ostatnich 5-6 latach zarządzanie partycypacyjne (*New Public Governance*). Niezależnie od wpływu obecnego kryzysu międzynarodowego cztery pola pozostaną aktualne w nowoczesnych podejściach do zarządzania administracją publiczną. Są to: systemy mierzenia wyników (ang. *performance measurement* - *PM*), pole budżetowania zadaniowego i ewaluacji, budowanie systemów wiedzy i uczenie się (w tym wzmacnianie zdolności koordynacyjnych, elastyczność przy jednoczesnym zachowaniu długookresowych strategii) zaś na poziomie pojedynczych organizacji publicznych - zdolności kierownicze (*leadership*). Te zidentyfikowane pola mogą posłużyć jako punkty orientacyjne dla Działania 5.1.

### ***Gdzie jesteśmy?***

Wiedza diagnostyczna na której można by budować ewentualne decyzje strategiczne, jest ograniczona. W ostatnich 4 latach (po przystąpieniu Polski do UE) powstało tylko 10 szerszych studiów, z czego tylko kilka badań empirycznych poświęconych diagnozie stanu administracji rządowej - jej potencjałowi, ograniczeniom, potrzebom. Tym samym nasza wiedza na temat typowych cech polskiej administracji, skali zjawisk, kierunku zmian jest ,jak na razie, ograniczona. Z zestawienia fragmentarycznych badań płyną sygnały o sześciu problemach polskiej administracji rządowej: braku stabilności, słabym potencjale w sferze zarządzania strategicznego, ograniczonym wykorzystaniu nowoczesnych systemów zarządzania środkami publicznymi (budżety zadaniowe), mało skutecznych mechanizmach tworzenia i wdrażania prawa, słabym przygotowaniu kompetencyjnym kadr do zarządzania (zamiast administrowania) programami rozwoju, niskim stopniu koordynacji i współpracy zarówno w sferze międzyinstytucjonalnej jak i w relacjach z aktorami zewnętrznymi. Wstępnie można też postawić hipotezę, iż w polskiej administracji wciąż przeważa paradygmat klasycznej administracji weberowskiej. Głównym postulatem płynącym z tej części naszej analizy jest jednak pogłębienie i poszerzenie diagnoz stanu polskiej administracji rządowej.

### ***Z czego wynika kształt Działania 5.1. PO KL?***

Działanie 5.1. PO KL częściowo powstało w swoistej próżni i na zasadzie reakcyjnej - jako konieczność odpowiedzi na wymogi Funduszy UE. Główny kierunek wyznaczyły zapisy Krajowego Programu Reform, doświadczenia portugalskiego programu operacyjnego dotyczącego sprawności administracji oraz wcześniejsze krajowe działania i inicjatywy przedakcesyjne. Kierunki wsparcia nie były oparte na empirycznych diagnozach administracji.

### ***Czy Działanie 5.1. PO KL odpowiada potrzebom i wyzwaniom?***

Brak wizji i strategii rozwoju polskiej administracji rządowej poważnie ogranicza funkcjonalność Działania 5.1. Jak dotąd nie udało się jasno zdefiniować potrzeb i wyzwań. Nie określono także *explicite* pożądanego stanu zmian (nie zdefiniowano charakteru "modernizacji" i "efektywności"). Tym samym trudno jest ocenić trafność i skutecznie sprofilować Działanie 5.1., kierując je na te elementy modeli zarządzania administracją, które najbardziej przystają do potrzeb polskiej administracji rządowej. W praktyce Działanie 5.1. ciąży ku popularnemu w latach 1990-tych modelowi menedżeryzmu (*New Public Management*). Nie uwzględnia jednak odpowiednio ważnych i niezbędnych elementów modeli klasycznej administracji jak i najnowszego zarządzania partycypacyjnego. Natomiast w kwestii przystawania do innych inicjatyw i strategii z pola administracji rządowej należy uznać, że Działanie 5.1. PO KL jest w pełni komplementarne.

### ***Czy Działanie 5.1. PO KL ma szanse wywołać pozytywne zmiany?***

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że Działanie ma duże szanse by znacząco przyczynić się do modernizacji procesów zarządzania polskiej administracji rządowej. Trzeba jednak wskazać, że Działanie 5.1. PO KL ma niespójną strukturę logiczną i dopiero nabiera charakteru systemowego. Po części wynika to ze wskazywanego już braku strategii - jasnej ramy i zewnętrznego punktu odniesienia. Po części jednak jest wynikiem niespójnej struktury wewnętrznej. Część Poddziałiań ma charakter funkcjonalny (bardzo szeroko zakreślone tematy interwencji), część zaś instytucjonalny (przypisane określonym beneficjentom). To skutkuje asymetrią w liczbie projektów jak i nakładaniem się projektów pomiędzy Poddziałaniami. Ponadto praktycznie nie istnieje system monitoringu na poziomie szerszych efektów (rezultatów i oddziaływania). Tym samym pojawia się duże ryzyko iż w przyszłości - gdy projekty Działania 5.1. dobiegną końca - nie będzie można udowodnić skuteczności przeprowadzonej interwencji. Wynika to z faktu, że pozytywna zmiana, którą mają wywołać unijne fundusze w polskiej administracji rządowej jak dotąd nie została jasno zdefiniowana - ani na poziomie programu, ani na poziomie projektów. Działanie 5.1. jak i jego projekty koncentrują się na wskaźnikach produktu (czyli informacji o tym co robimy i jak) praktycznie pomijając wskaźniki efektu - zmianę jakościową, którą projekty mają przynieść (czyli po co działamy i co z tego wynika).

## Rekomendacje

Raport z badania zawiera szereg sugestii poprawy bieżącego stanu rzeczy. Ujęto je w trzech grupach. Grupą pierwszą są **rekomendacje systemowe** (wychodzące poza Działanie 5.1.). Proponujemy aby:

1. jasno zdefiniować i wzmocnić ośrodek myśli strategicznej w strukturze polskiej administracji rządowej;
2. rozpocząć prace nad strategią polskiej administracji rządowej - opartą na szerokiej, kompleksowej analizie doświadczeń światowych oraz na empirycznej diagnozie stanu polskiej administracji;
3. rozpocząć system budowania wiedzy empirycznej o polskiej administracji rządowej - w oparciu o konkursy grantowe aktywizujące środowiska akademickie i naukowe;

Druga grupa rekomendacji zawiera sugestie na temat tego **czego może się uczyć polska administracja** w ramach Działania 5.1. Wysuwamy dwie sugestie. Wskazujemy na potrzebę uporządkowania struktury logicznej pól uczenia się polskiej administracji. Sugerujemy wzmocnienie przejrzystości struktury logicznej oraz wskaźników Działania 5.1. (zarówno na poziomie Poddziałów, grup projektów jak i pojedynczych projektów).

Bazując na analizie sytuacji międzynarodowej proponujemy skoncentrować uwagę na czterech polach. Nasza analiza wskazuje, że pozostaną one aktualne niezależnie od obranego w przyszłej strategii paradygmatu zarządzania. Dwa pierwsze pola mają charakter systemowy i są to:

- zarządzanie zorientowane na wyniki (obejmujące systemy wskaźników, budżetowanie zadaniowe oraz ewaluację),
- wzmacnianie mechanizmów koordynacji i współpracy między instytucjami.

Dwa pozostałe pola odnoszą się do poziomu indywidualnych instytucji. Są to:

- rozwijanie zdolności kierowniczych (*leadership*) i menedżerskich zorientowanych do wewnątrz organizacji (np. zarządzanie przez cele, zarządzanie operacyjne w tym użycie IT, zarządzanie zespołem) oraz
- rozwijanie zdolności kierowniczych i menedżerskich zorientowanych na zewnątrz organizacji (kontakt z obywatelami - klientami, budowanie partnerstw, negocjacje, zarządzanie sieciami).

Ostatnią, trzecią grupą rekomendacji są wskazówki na temat tego **jak miałyby się uczyć polska administracja**, czyli technik maksymalizujących efekty projektów Działania 5.1. PO KL. Proponujemy między innymi:



1. wprowadzenie zasady, by każdy projekt składał się z 3 komponentów - diagnozy, elementu eksploracyjnego doświadczeń międzynarodowych, pilotażu danego narzędzia w polskim kontekście;
2. odejście od promowania jednego rozwiązania dla wszystkich instytucji na rzecz rozwiązań dopasowanych do potrzeb poszczególnych instytucji i menedżerów publicznych;
3. wprowadzenie mechanizmu gwarantującego jakość i rzetelność naukową diagnoz prowadzonych dla administracji publicznej – np. system międzynarodowych recenzji.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że sprawna i nowoczesna administracja jest jednym z kluczowych elementów wspierających procesy rozwojowe krajów. Fundusze UE stwarzają Polsce wyjątkową możliwość ustrukturalizowanych i kompleksowych działań na rzecz modernizacji polskiej administracji rządowej. Skuteczność tych działań wymaga jednak całościowej strategii, budowanej we współpracy ze środowiskiem akademickim i przy wsparciu polityków, a opartej na wnioskach z doświadczeń innych krajów, wiedzy o własnym potencjale jak i deficytach. Mamy nadzieję, że niniejszy raport będzie wartościowym wkładem merytorycznym do debaty na temat wizji i strategii polskiej administracji rządowej.

# WSTĘP

## Cele i przedmiot ewaluacji

Niniejszy raport obejmuje pierwszą część badania pt. *Ewaluacja zakresu wsparcia oraz ocena pierwszego etapu wdrażania Działania 5.1 PO KL*, realizowanego na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przez CASE-Doradcy Sp. z o.o. oraz EGO s.c. - Evaluation for Government Organizations.

Badanie oparto na podejściu "Ewaluacji wspieranej teorią" (ang. *Theory-driven evaluation - TDE*) i podzielono na dwa moduły badawcze (A, B) - każdy złożony z szeregu roboczych obszarów badawczych.<sup>1</sup>

Celem modułu badania prezentowanego w niniejszym raporcie (Moduł A) było zweryfikowanie Teorii Bazowych i Teorii Zmiany dla całego Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,<sup>2</sup> czyli odpowiedź na dwa główne pytania:

1. Czy Działanie 5.1 PO KL odpowiada potrzebom i wyzwaniom polskiej administracji rządowej w procesie jej modernizacji i podnoszenia efektywności?
2. Czy Działanie 5.1 PO KL jest spójne logicznie i racjonalne oraz czy ma szanse powodzenia, tzn. wywołania pozytywnej zmiany?

Celem modułu drugiego (Moduł B - prezentowany w oddzielnym raporcie) było zweryfikowanie Teorii Wdrażania programu<sup>3</sup>, czyli odpowiedź na pytania:

3. Jak przebiega przekształcanie zasobów w produkty: które z etapów wdrażania przebiegają płynnie, a na których pojawiają się problemy i dlaczego?
4. Jak w przyszłości lepiej badać wymierne efekty projektów szkoleniowych?

---

<sup>1</sup> Podejście to opiera się na założeniu, iż programy publiczne to "teorie" zakładające, że dzięki konkretnym działaniom uzyskamy konkretną pozytywną zmianę. Badanie ewaluacyjne to proces testowania i weryfikowania praktycznej użyteczności tych "teorii" (Chen, 2004; Donaldson, 2007; Pawson, Tilley, 1997; Petrosino et al., 2000; Weiss, 1997). Stosując "Ewaluację wspieraną teorią" zakładamy, że każdy program składa się z trzech rodzajów teorii, które należy zidentyfikować, opisać, a następnie ocenić ich przydatność w danym przypadku. Są to teorie bazowe, teorie zmiany i teorie wdrażania.

TDE wybrano, ponieważ - wbrew pozorom - ma bardzo praktyczny charakter. Po pierwsze, pozwala na przejrzyste przedstawienie oraz weryfikację logiki naszych założeń, działań i ich realnych efektów, po drugie, pomaga w zrozumieniu mechanizmu sukcesu lub porażki danej interwencji, po trzecie - osadza konkretny program w szerszych paradygmatach i założeniach rozwoju społeczno-gospodarczego.

<sup>2</sup> **Teorie bazowe** to wiedza; będące inspiracjami dla programu szersze teorie społeczne, wcześniejsze doświadczenia, wyobrażenia, intuicyjne przeświadczenia osób lub grup interesariuszy, które tworzyły program.

**Teorie zmiany** (ang. *theory of change*) - to przyjęte przez twórców danego programu konkretne założenie, co do tego, jak ma wyglądać oczekiwana zmiana oraz co do jej mechanizmu przyczynowo-skutkowego, tego, co ma doprowadzić do oczekiwanej pozytywnej zmiany ("jeśli.. to...") (Chen, 2004; Donaldson, 2007; Pawson, 2009).

<sup>3</sup> **Teorie wdrażania** (ang. *process theory*) - to operacyjna strategia, mechanizm zmieniania nakładów na efekty, zaplanowana sekwencja technicznych działań, organizacja pracy w ramach programu (Donaldson, 2007).

Przedmiotem niniejszego badania jest więc Działanie 5.1 - „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”, będące częścią Priorytetu V - „Dobre rządzenie”, realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Wsparcie w ramach Działania 5.1. kierowane jest do administracji rządowej.<sup>4</sup>

Pojęcie administracji rządowej wymaga dodatkowego wyjaśnienia. Wychodząc od definicji administracji publicznej<sup>5</sup>, można zdefiniować administrację rządową jako administrację realizującą zadania państwa. Nie jest to oczywiście definicja wyczerpująca, gdyż w zależności od charakteru realizowanych zadań, zakresu terytorialnego działania organów tej administracji i innych jej aspektów, można przedstawić wiele jej definicji oraz dokonać wielu jej podziałów.<sup>6</sup> Inne definicje administracji rządowej podkreślają to, że współczesną administrację rządową tworzą organy, urzędy oraz inne podmioty publiczne powołane do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, przypisane - na mocy konstytucji i ustaw - ministrom i podległym im innym jednostkom organizacyjnym. Z kolei Konstytucja RP z 1997 r. w rozdziale VI wprowadza termin „administracja rządowa” do określenia innych niż Rada Ministrów organów administracji, a więc te organy i obsługujące je aparaty urzędnicze, które zaliczyć można do administracji rządowej. Poza Radą Ministrów i jej kierownictwem są to: ministrowie (i podległe im ministerstwa), kierownicy tzw. urzędów centralnych (Polski Komitet Normalizacyjny, Służba Celna RP, Wyższy Urząd Górniczy, GUS, UOKIK, GDDKiA) oraz terenowa administracja rządowa zorganizowana wokół urzędu wojewody bądź bezpośrednio podporządkowana określonym organom szczebla centralnego (Garlicki, 2007, s.279).

Na potrzeby niniejszego raportu przyjmujemy, jako wyznacznik zróżnicowany terytorialnie i zadaniowo charakter administracji rządowej, podkreślając przy tym jej heterogeniczność.

---

<sup>4</sup> Działanie 5.1. składa się z kilku obszarów wsparcia zdefiniowanych w ramach Podziałów:

- Poddziałanie 5.1.1 *Modernizacja procesów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr* (beneficjent systemowy – DSC KPRM; od PD 2009 także DAS KPRM, BPRT KPRM oraz ZUŚ)
- Poddziałanie 5.1.2 *Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym* (beneficjent systemowy – Ministerstwo Finansów)
- Poddziałanie 5.1.3 *Staże i szkolenia praktyczne dla słuchaczy KSAP* (beneficjent systemowy – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej)
- Poddziałanie 5.1.4 *Wdrażanie reformy administracji skarbowej* (beneficjent systemowy – DSC KPRM; Poddziałanie zlikwidowane)

Szczegółowo są one omawiane i analizowane w Rozdziale 5 niniejszego raportu. Schemat Działania 5.1. PO KL został przedstawiony w Aneksie II.

<sup>5</sup> Administrację, którą można rozumieć jako przejęte przez państwo i realizowane przez jego niezawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach (Boć, 2000, s.16).

<sup>6</sup> Przykładowo, administrację rządową można podzielić, ze względu na zakres jej działania, na administrację rządową centralną (Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, ministrowie oraz centralne organy administracji rządowej) oraz na administrację rządową terenową (wojewoda i podległe mu służby, organy administracji niezespółonej). W przypadku administracji rządowej terenowej można wyróżnić jeszcze dodatkowy podział na administrację zespółoną i niezespółoną (Wierzbowski, 2007, s.104-105) .

## Podejście badawcze i struktura raportu

Autorzy niniejszego opracowania uznali, że aby przekonująco odpowiedzieć na postawione w Module A pytania badawcze należy zastosować następującą sekwencję działań:

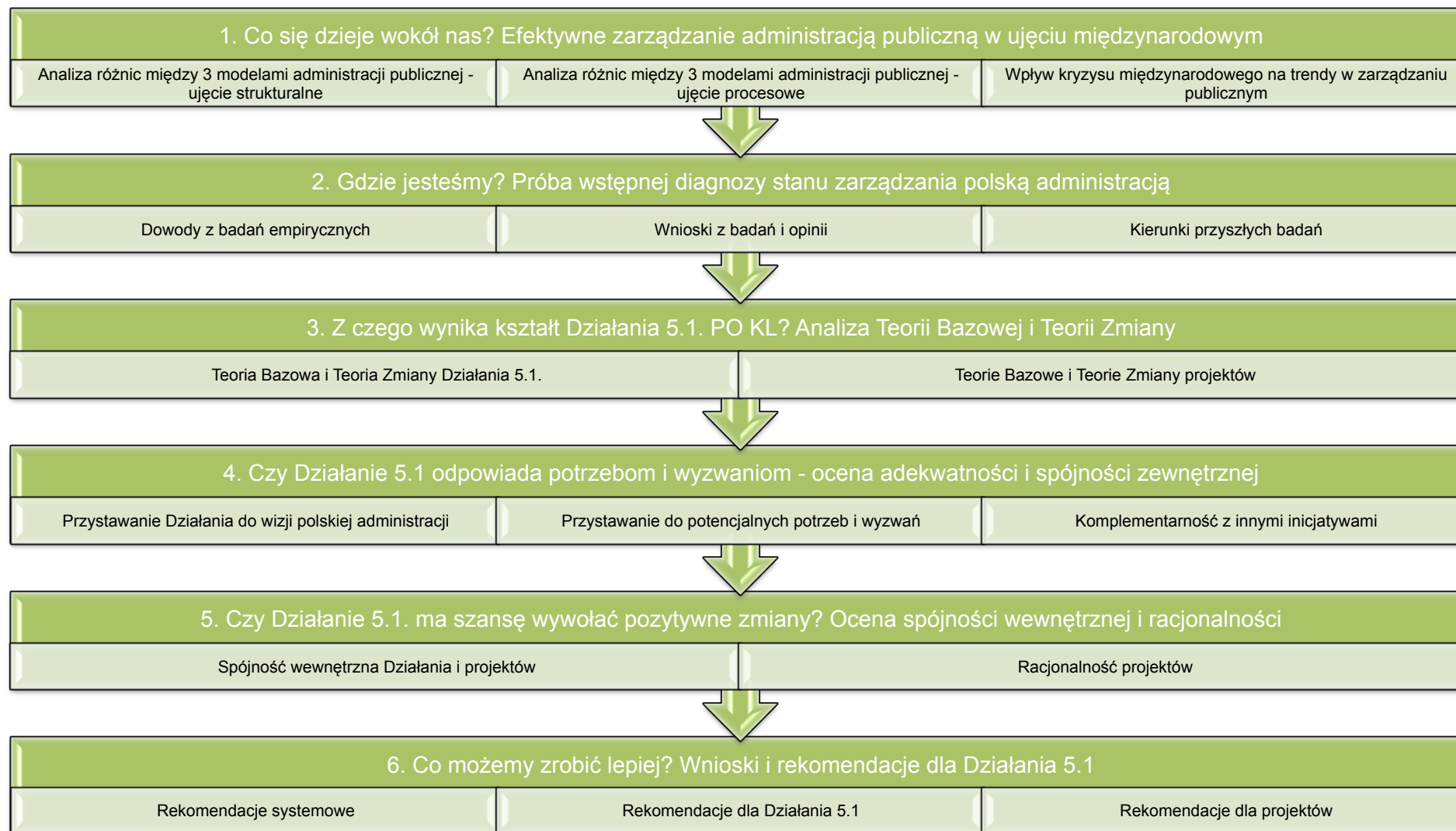
- zidentyfikować sytuację wokół nas - funkcjonujące w skali międzynarodowej modele, tendencje i standardy zarządzania administracją publiczną;
- podjąć próbę diagnozy polskiej administracji - odnieść sytuację, w jakiej znajduje się obecnie polska administracja rządowa do rzeczonych modeli zarządzania administracją publiczną;
- zidentyfikować i zrozumieć inspiracje (tzw. teorie bazowe) oraz założenia pozytywnych zmian (tzw. teorie zmiany), w oparciu o które zbudowano Działanie 5.1 PO KL;
- na tej podstawie ocenić trafność Działania 5.1 PO KL do potrzeb administracji rządowej oraz komplementarność Działania względem innych inicjatyw;
- ocenić spójność logiki Działania 5.1 PO KL i jego racjonalność w kontekście wyzwań i potrzeb polskiej administracji rządowej;
- zaproponować sposoby udoskonalenia Działania 5.1., tak by zmaksymalizować jego pozytywne efekty.

Przyjęty model badawczy dla Modułu A opiera się właśnie na takim toku rozumowania. Został zbudowany z sześciu obszarów, z których trzy pierwsze mają charakter diagnostyczny i kontekstowy, dwa kolejne oceniające, zaś ostatni - preskryptywny (patrz: rycina 1).

Poszczególne rozdziały niniejszego raportu odpowiadają kolejnym częściom modelu.

Badanie - z racji ograniczeń czasowych, finansowych, jak i rozległości tematyki - opiera się głównie na metodach jakościowych (wywiady, analiza ekspercka), ustrukturalizowanym przeglądzie literatury naukowej (krajowej i międzynarodowej) oraz analizie wyników zastanych badań ilościowych. Metodologia badania została szczegółowo opisana w Aneksie I).

Rycina 1. Model badawczy



# 1 CO SIĘ DZIEJE WOKÓŁ NAS? - MODELE EFEKTYWNEGO ZARZĄDZANIA ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ W UJĘCIU MIĘDZYNARODOWYM

Podejścia do interpretowania i maksymalizowania skuteczności i efektywności administracji publicznej zmieniają się wraz z kontekstem społeczno-gospodarczym, w którym działa administracja.<sup>7</sup> W literaturze tematu wyróżnianych jest kilka fal reform sektora publicznego. W uproszczeniu, odpowiadają im trzy paradygmaty - modele zarządzania administracją publiczną (Bevir, 2006, s.368; Dunsire, 1995; Hausner, 2008, s.13-33; Osborne, 2006; Peters, Wright, 1996):

- Model klasycznej administracji - biurokracji weberowskiej (ang. *Public Administration*), wdrażany przez ponad sto lat, od końca XIX wieku aż do końca lat 60. XX wieku, w swej idealnej formie opisany krytycznie przez M. Webera; czerpiący swe podstawy teoretyczne głównie z politologii - z wizją państwa unitarnego mającego politykę i system wdrażania zintegrowane pionowo w ramach rządu oraz z klasycznych teorii organizacji - zarządzania naukowego (Fredericka Taylora) i nieco późniejszego zarządzania administracyjnego (rozwijanego głównie w USA);
- Model NPM (ang. *New Public Management*) - menedżerskiego zarządzania publicznego, koncepcyjnie opisanego dopiero w latach 90. XX w. przez Hood'a (1991), ale w praktyce rozwijającego się od lat 70. XX w; był on reakcją na kryzysy paliwowe, kryzys "państwa opiekuńczego", jak i próbą dostosowania administracji publicznej do rzeczywistości postfordyzmu; jego zręby teoretyczne stworzyły ekonomia neoklasyczna i teorie racjonalnego wyboru;
- Model NPG (ang. *New Public Governance*) - nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego<sup>8</sup> - rodzącego się w nowym millenium, a wynikającego z narodzin społeczeństwa sieciowego (Castells, Cardoso, 2006), ograniczeń mechanizmów wolnorynkowych oraz kompleksowości wyzwań współczesnego świata wychodzących

---

<sup>7</sup> Warto tu zwrócić uwagę - za Bevir'm (2006, s.369), że "skuteczne zarządzanie" nie ma jednej definicji; jest różnie interpretowane nawet w ramach tego samego paradygmatu zarządzania. Terminem, który pojawił się ostatnio także w Polsce jest "*Good Governance*" – „Dobre Rządzenie” (Boni 2008; MRR 2008). Ono również nie ma jednej spójnej definicji gdyż jak zauważa Metha (2006) opiera się na normatywnych założeniach na temat tego jak powinien wyglądać proces decyzyjny i jaka winna być w nim rola instytucji publicznych oraz formalnych i nieformalnych struktur społecznych. Co jednak ciekawe i warte podkreślenia - w międzynarodowych analizach i praktyce światowych organizacji (ONZ, Bank Światowy, OECD) pojęcie "*Good Governance*" jest używane głównie w odniesieniu do krajów rozwijających się - ich wysiłków w budowie podstaw systemów demokratycznych.

<sup>8</sup> W odróżnieniu od dwóch poprzednich modeli w literaturze tematu nie wypracowano jeszcze jednej spójnej nazwy dla tego nowego fenomenu. Używane są też takie pojęcia jak: *collaborative governance* (Ansell, Gash, 2008; Public Administration Review - Special Issue 2006 60(1)); *digital-era governance* (Dunleavy et al., 2006), *new governance* (Bevir, 2006), *the Whole-of-Government Approach* (Christensen, Laegreid, 2007) czy *post-New Public Management* (Jun, 2009). W naszym tekście przyjęliśmy terminologię Osborn'a (Osborne, 2006), gdyż łączy terminy używane przez innych autorów.

daleko poza możliwości kontroli przez pojedynczych aktorów i instytucje (np. kwestie terroryzmu, ochrony środowiska, informacji); jego głównymi inspiracjami teoretycznymi są teorie sieci społecznych i teorie systemów.

Należy jednak wyraźnie podkreślić dwie kwestie. Po pierwsze, przechodzenie czy też adaptowanie modeli przebiegało w różnych krajach w odmienny sposób.<sup>9</sup> Po drugie, poszczególne modele nie wykluczają się wzajemnie, zaś zmiana rzadko ma charakter totalny i radykalny. Transformacja przybiera raczej formę kumulatywnych procesów, nakładania się kolejnych warstw, współistnienia różnych elementów trzech paradygmatów (Ansell, Gash, 2008; Bevir, 2006, s.368; Hausner, 2008, s.23; Powell, 1990).

Jednak jak zauważa Izdebski (2007, s.465), takie twierdzenie dotyczy *"państw o nieprzerwanej historii intelektualnej i administracyjnej"*. Tymczasem Polska musiała, co najmniej dwukrotnie wprowadzać jednocześnie rozwiązania z różnych modeli. Na przykład odejście od modelu biurokratycznego (wykrzywionego jednak mocno socjalistycznym upartyjnieniem) na rzecz czerpania wzorów i doświadczeń nowych modeli zarządzania publicznego było powiązane z radykalną transformacją systemu społeczno-gospodarczego, jaka dokonała się po roku 1989.

Nieciągły, "zrywowy" proces zmian jest według Izdebskiego (co potwierdzają również wnioski z przeprowadzonych przez nas wywiadów) jedną z głównych przyczyn aktualnych słabości polskiej administracji. Izdebski stawia więc wniosek, że *"tym potrzebniejsza jest wiedza o 'warstwach' [modelach - paradygmatach - przypis autorów] i tym, co okazuje się ich trwałym wkładem do najnowszych dziejów myśli administracyjnej i dziejów administracji. Tylko uwzględniając tę wiedzę – wraz z wiedzą o doświadczeniach oraz aktualnym stanie doktryny i instytucji innych państw, w szczególności państw kontynentu europejskiego, będzie można konstruować mogącą sprostać wymogom XXI w. administrację Rzeczypospolitej Polskiej, państwa członkowskiego Unii Europejskiej."* (Izdebski, 2007, s.18).

Ten ze wszech miar trafny postulat stał się punktem wyjścia dla naszego badania i uzasadnieniem dla niniejszego rozdziału. Oczywiście stworzenie wyczerpującego opisu modeli administracji wykracza daleko poza ramy jednego studium. Takie projekty są na świecie podejmowane przez najbardziej renomowane zespoły badawcze i międzynarodowe instytucje (Hesse et al., 2004; Pollitt, Bouckaert, 2004; OECD, 1995). Nasz skromny rozdział jest więc raczej próbą uchwycenia (w sposób syntetyczny i uproszczony) tylko głównych

---

<sup>9</sup> Na przykład w przypadku reform NPM, Pollitt & Bouckaert (2003, s.23) wyróżnili 4 strategie: drobnych udoskonalień utrzymujących jednak zasadnicze struktury biurokracji (ang. *maintain*), bardziej fundamentalnych zmian struktur i procesów - np. budżetowania, tworzenia agencji (ang. *modernize*), silnego wprowadzania mechanizmów rynkowych do sektora publicznego (ang. *marketize*) czy wreszcie radykalnego ograniczania roli i funkcji sektora publicznego (ang. *minimize*).



tendencji oraz zarysowania pól wspólnych i narzędzi, które - niezależnie od przyjętego paradygmatu - pozostają aktualne i użyteczne.

Chcąc nadać naszemu przeglądowi ustrukturalizowany charakter, zdecydowaliśmy się przedstawić cechy trzech modeli według 8 kategorii analitycznych podzielonych na dwa - wzajemnie uzupełniające się - bloki (Tabela 1).

**Tabela 1. Kategorie analityczne wykorzystane do porównania trzech modeli zarządzania**

| Kategoria                                                      | Opis                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ujęcie strukturalne (statyczne)</b>                         |                                                                                                                                          |
| Struktury                                                      | Preferowana organizacja struktur wewnątrz i między instytucjonalnych                                                                     |
| Kadry                                                          | Podejście do zasobów ludzkich - etos pracowników, ich rola i filozofia pracy, zasady budowania potencjału kadrowego i awansów            |
| Relacje z otoczeniem                                           | Założenia dotyczące relacji z obywatelami, politykami, organizacjami z innych sektorów                                                   |
| <b>Ujęcie procesowe (dynamiczne)</b>                           |                                                                                                                                          |
| Mechanizm wyznaczania celów i wizji (zarządzanie strategiczne) | Sposoby i techniki wyznaczania celów i wizji, założenia odnośnie roli i procesu budowania strategii                                      |
| Mechanizm organizowania środków finansowych (budżetowanie)     | Sposób tworzenia budżetów i logika organizacji planów budżetowych                                                                        |
| Mechanizm wdrażania celów i wizji (zarządzanie operacyjne)     | Podejścia i techniki zarządzania operacyjnego                                                                                            |
| Mechanizm koordynacji i kontroli                               | Główne założenia, zasady i sposoby zapewniania koordynacji oraz kontroli (wewnątrz- i międzyinstytucjonalnej)                            |
| Mechanizm oceny skuteczności i uczenia się                     | Główne założenia, filozofia i narzędzia oceniania skuteczności i jakości działań publicznych oraz wyciągania wniosków i budowania wiedzy |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Hausner, 2008, s.31; Mazur, 2008a, s.20; Osborne, 2006, s.383)

Niniejszy rozdział został podzielony na 4 części. W części pierwszej prezentujemy w sposób syntetyczny charakterystykę trzech modeli zarządzania według trzech kategorii statycznych, w części drugiej zaś według 6 kategorii dynamicznych. W części trzeciej prezentujemy kluczowe obserwacje dotyczące wpływu obecnego międzynarodowego kryzysu na ewentualne zmiany w trendach zarządzania publicznego. We wnioskach z rozdziału przedstawiamy główne elementy zarządzania publicznego, które pozostają kluczowe niezależnie od modeli i trendów zmian. Są to więc pola potencjalnego zainteresowania Działania 5.1 PO KL. Metodą, na której oparliśmy się w tej części badania, był ustrukturalizowany przegląd krajowej i międzynarodowej literatury tematu oraz wywiady z międzynarodowymi ekspertami (pełen opis metodologii - Aneks I).



## 1.1 Czym różnią się 3 modele administracji publicznej? - ujęcie strukturalne (statyczne)

W niniejszym rozdziale analizujemy po kolei, w ujęciu porównawczym podejścia do struktur, kadr i relacji z otoczeniem w trzech modelach - paradygmatach zarządzania publicznego - klasycznej administracji (biurokracji weberowskiej), menedżeryzmu (*New Public Management* - NPM) i zarządzania partycypacyjnego (*New Public Governance* - NPG). Na końcu podrozdziału, w Tabeli 2, prezentujemy syntetyczne zestawienie podstawowych podobieństw i różnic między trzema modelami zarządzania.

### 1.1.1 Struktury

Struktury w ujęciu biurokratycznym są silnie hierarchiczne, podzielone i odseparowane od siebie poprzez specjalizację sektorową (Egeberg, 2007). Dominują układy monocentryczne i resortowe (Hausner, 2008, s.31). Oznacza to, iż działania administracji publicznej są realizowane w sposób wertykalny, nie horyzontalny, a każda z instytucji odpowiedzialna za realizację swoich zadań działa w pewnej izolacji - "na własny rachunek" (ang. *silos structures*). Jednocześnie jednak podział ról jest jasny (funkcjonalny podział pracy), opiera się na procedurach i ścisłej kontroli realizacji zadań (w tym kontroli finansowej) przez instytucję znajdującą się wyżej w hierarchicznej strukturze władzy. Struktury klasycznej administracji przejawiają się również silną koncentracją, a w przypadku delegacji kompetencji i uprawnień - pionowym łańcuchem powiązań (Szczerski 2004; Tompkins, 2004).

Drugi model - NPM - wprowadza natomiast funkcjonalno-zadaniową organizację struktur: według zadań, funkcji i usług, które poszczególne jednostki mają spełniać. Z tym związane jest też odejście od struktur scentralizowanych (dekoncentracja i decentralizacja, również przestrzenna) na rzecz przekazywania zadań wyspecjalizowanym, *stricte* operacyjnym agencjom *quasi-rządowym* (ang. *quangos*) lub podziału dużych instytucji na mniejsze, bardziej efektywne, działające w oparciu o określone zadania, własny budżet, i będące "bliżej" odbiorców swoich usług (Mazur, 2006, s.57-61). Sztandarowym postulatem jest zmniejszanie aparatu państwowego i wprowadzanie mechanizmu konkurencji rynkowej poprzez całkowitą prywatyzację niektórych zadań publicznych lub zlecanie zadań na zewnątrz sektora publicznego (ang. *contracting out*) jednostkom prywatnym bądź quasi-prywatnym (Gruening, 2001; Hood, 1991; Jones, Thompson, 1997).

Natomiast w przypadku modelu trzeciego - NPG - znaczenia nabierają układy samorządowe i autonomiczne (Hausner, 2008, s.31), zaś centralnym pojęciem są sieci. Sieci to struktury współpracy - grupy współzależnych instytucji i powiązań między nimi, które skupiają

przedstawicieli różnych instytucji, z różnych sektorów, w celu adresowania kwestii uznanych za ważne dla ich członków (Agranoff, 2007, s.2; Mingus, 2006, s.601).

Wyróżniane są co najmniej 4 rodzaje sieci - odnoszące się do różnych poziomów procesu politycznego i pól podejmowania decyzji.<sup>10</sup> Z perspektywy struktur administracji publicznej kluczowe są sieci międzyorganizacyjne (ang. *interorganizational networks*) mogące mieć prawnie sformalizowany lub nieformalny charakter. Niezależnie od formy, charakteryzują się trwałym statusem, rozpoznawalnymi partnerami o określonej pozycji liderów i uczestników, ich regularnymi spotkaniami i jasnym systemem komunikacji między nimi, określoną strukturą zarządzania, grupami roboczymi i zadaniowymi, podziałem pracy i zadań między uczestnikami (Agranoff, 2007, s.7). W założeniu sieci proponują "reintegrację" struktur oraz procesów (Dunleavy et al., 2006, s.480), systemowe podejście łagodzące asymetrię i ograniczenia struktur z poprzednich modeli, takie jak: nadmierna sektorowa izolacja, sztywność, rozdrobnienie i fragmentaryzacja agencji, luki informacyjne (Agranoff, 2007; Bryson et al., 2006).

#### Rzeczywistość funkcjonowania sieci międzyorganizacyjnych

Najnowsze badania empiryczne dokonały falsyfikacji dwóch powszechnych opinii na temat sieci w zarządzaniu sektorem publicznym. Po pierwsze, okazało się, że sieci nie zastępują hierarchii, tradycyjnych struktur biurokratycznych, nie rozmywają całkowicie pól decyzji rządowych. Rządy pozostają dominującym ośrodkiem podejmowania decyzji normatywnych, choć strategia dochodzenia do decyzji ulega zmianie (Hirst, 2000; Kettl, 2006). Na poziomie pojedynczych organizacji to wciąż instytucje publiczne odgrywają rolę kluczową w sieciach, to do nich należy ostatni głos, sieci są też nadzorowane przez rządy (Agranoff, 2006, s.62-63). Po drugie, w praktyce tylko nieliczne sieci realizują konkretne działania operacyjne w ramach programów czy polityk (tzw. *action networks*). Zwykle sieci służą po prostu wymianie informacji (*information networks*), rozwojowi umiejętności ich uczestników (uczenie się od siebie nawzajem technicznych rozwiązań - *developmental networks*) czy uzgodnieniom, koordynacji i rozwijaniu wspólnych planów (*outreach networks*) (Agranoff, 2007). Empiria potwierdza jednak podstawową opinię - niezależnie od funkcji, sieci opierają się na trzech rzeczach: zaufaniu, komunikacji i liderach (Bardach, 1998).

### 1.1.2 Kadry

W ujęciu klasycznej administracji pracownik sektora publicznego jest urzędnikiem i administratorem, działającym w sposób schematyczny (standaryzacja oraz rutynizacja pracy) według określonego podziału zadań, w ramach jasnej hierarchii i podległości (dominuje relacja przełożony – podwładny) (Meier, Hill, 2005). Jego praca - oparta na urzędniczym etosie - zorientowana jest na wypełnianiu regulacji i procedur, staniu na straży zasad prawa (Olsen, 2006). Administrowanie w urzędzie odbywa się poprzez komunikację

<sup>10</sup> Mingus (2006, s.602-603) wyróżnia między innymi: sieci na rzecz polityk (ang. *policy networks*) koncentrujące się na konkretnym aspekcie polityki (np. polityka energetyczna) i złożone z ekspertów, profesjonalistów, naukowców; sieci międzyrządowe (ang. *intergovernmental networks*) łączące władze lokalne, regionalne, centralne i koncentrujące się na wspólnym wdrażaniu programów publicznych; sieci międzyorganizacyjne (ang. *interorganizational networks*) akcentujące kwestie menedżerskie, wdrożeniowe, skupiające organizacje publiczne, prywatne jak i 3. sektor, budowane wokół różnych wyzwań i problemów stających przed aktorami sektora publicznego; sieci tematyczne (ang. *issue networks*) aktywizowane przez debatę publiczną, problem medialny, skupiające - często w sposób krótkotrwały - zarówno uczestników instytucjonalnych, jak i indywidualnych.

za pomocą dokumentów. Dodatkowo podział pracy zmusza do dokonywania wielu uzgodnień uniemożliwiających szybkie rozpatrywanie spraw (formalizacja). Pracę urzędu administracji publicznej w ujęciu weberowskim definiują ogólne, stabilne zasady. Rekrutacja pracowników korpusu urzędniczego odbywa się na zasadzie konkursu, popularne są też specjalne szkoły przygotowujące kadry dla służby cywilnej. Kariera urzędnicza przebiega liniowo i charakteryzuje się kilkoma kwestiami: pracownicy zatrudnieni są w pełnym wymiarze czasu pracy (stabilizacja stosunku służbowego); oczekiwane jest zatrudnienie aż do końca kariery, wynagrodzenie związane jest z wykształceniem, kwalifikacjami i przede wszystkim stażem pracy w danej instytucji, kształcenie odbywa się w oparciu o szkolenia; ścieżki kariery są szczeblowe i oparte na uzyskiwanym doświadczeniu i stażu pracy, stanowiska kierownicze są obsadzone urzędnikami o długim stażu w administracji (Meier&Hill 2005; Czaputowicz 2008, Thompson 2005).

W modelu NPM pracownik sektora publicznego to menedżer, którego zadaniem jest skuteczna, płynna realizacja wyznaczonych zadań operacyjnych i wdrażanie interwencji publicznych. W swojej pracy ma relatywnie dużą swobodę w doborze środków i technik zarządzania - tak długo, jak gwarantują one dojście do ogólnie zdefiniowanych celów strategicznych. Wyraźnie podkreślane są wzorce biznesowe: zdolności organizacyjne, własna inicjatywa, kreatywność, zarządzanie zespołem, w tym szczególnie cechy kierownicze i przywódcze (ang. *leadership*). Nowe podejście zakłada także, że inicjacja wewnętrznej konkurencji między pracownikami (w tym możliwości redukcji liczby etatów urzędniczych), jak i kształtowanie umiejętności pracy zespołowej wpływają na podniesienie efektywności pracy urzędników, a tym samym sprzyjają osiąganiu lepszych rezultatów przez całą instytucję. W odróżnieniu od tradycyjnej administracji, ścieżki kariery są otwarte i nieliniowe - za standard uznawane są otwarte konkursy, również na wysokie stanowiska, co umożliwia przepływ pracowników między sektorem prywatnym a publicznym. System motywacji opiera się na narzędziach zaczerpniętych z sektora prywatnego, które w dużej mierze uzależniają wynagrodzenie pracowników od efektów - przede wszystkim krótkoterminowych - ich pracy. W modelu NPM popularne jest wytyczanie ścieżek kariery, widać też dbałość o motywacje pracowników (szkolenia, wizyty studyjne, staże). (OECD, 2005; Desmarais, 2008)

Podejście NPG zasadniczo kontynuuje nurt NPM - pracownik jest menedżerem realizującym cele organizacji, mającym dużą swobodę podejmowania decyzji. Zmienia się jednak znacząco struktura jego działań. W odróżnieniu od menedżerów NPM, którzy koncentrowali się na zarządzaniu własną organizacją i procesami, które w całości kontrolują, menedżerowie NPG poświęcają coraz więcej czasu na koordynację i współdziałania w sieciach, poza swoją organizacją (ang. *collaborative management*) (Stern, 2009). NPG, podobnie jak NPM z racji wskazywania wiedzy, jako kluczowego kapitału gospodarczego,

stawia silny akcent na ciągle podnoszenie kompetencji (nie tylko na formalnych szkoleniach, ale również sieciach wymiany doświadczeń, współpracy ze światem nauki), profesjonalizm, kreatywność, niezależne myślenie. Dodatkowo funkcjonowanie w sieciach zmusza do rozwijania zdolności koordynacyjnych, animacji działań publicznych, negocjacji i współpracy.<sup>11</sup> Zmienia się również rozumienie kierownictwa. Najnowsze analizy akcentują zdolności w zarządzaniu zmianą czy nawet ciągłym jej inicjowaniu (ang. *transformational leadership, stewardship*) (Alimo-Metcalfe, Alban-Metcalfe, 2006; Kee, Newcomer, 2008a). Analogicznie jak w NPM, system motywacji opiera się z jednej strony na systemie płac powiązanych z osiąganymi wynikami, z drugiej strony na zachętach w postaci szkoleń i atrakcyjnym systemie kadrowym (szybkie ścieżki kariery), coraz częstsze są też kontrakty terminowe (OECD, 2005, s.157-183).

### 1.1.3 Relacje z otoczeniem

Administracja biurokratyczna, ze względu na swój specjalistyczny charakter oraz przywiązanie do norm i przepisów prawa, stara się odseparować od otoczenia. Dotyczy to zarówno relacji z politykami (administracja realizuje zadania zlecone w ujęciu sektorowym (Egeberg, 2007), jak i relacji z obywatelami, których traktuje się jako petentów. Izolacja dotyczy też relacji z trzecim sektorem - organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz realizacji zadań administracji, a także – w skrajnym przypadku – z organizacjami i instytucjami innych sektorów. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest m.in. introwertyczna kultura pracy, skutkująca budowaniem napięć wśród urzędników oraz pomiędzy urzędnikami a obywatelami (Olsen, 2006).

Model NPM, obierając zaś rynkową orientację dla administracji publicznej, zmienia obywateli-petentów w klientów-konsumentów. Tym samym przykładą dużą wagę do badania ich potrzeb, diagnozowania jakości świadczonych usług, jak i reagowania na zmieniające się potrzeby klientów (społeczeństwa) (Gruening 2001; Swiss 1992). W relacjach z politykami urzędnicy grają rolę technokratów-specjalistów, koncentrujących się na efektywnym zarządzaniu organizacją bardziej niż na uczestniczeniu w podejmowaniu decyzji politycznych. Wprowadzana przez NPM prywatyzacja i minimalizowanie działań sektora publicznego silnie eksponuje rolę aktorów prywatnych - firm świadczących sprywatyzowane usługi publiczne, podmiotów realizujących kontrakty usług pomocniczych zlecane z sektora publicznego (Zawicki, 2002). W tym kontekście pojawia się też narzędzie partnerstw publiczno-prywatnych.

---

<sup>11</sup> Niektórzy autorzy używają terminów "*activating state*" (Werner, 2002), czy "*proactive management*" (Goerdel, 2006), co w praktyce oznacza, że aktywizującą rolę wśród aktorów społecznych i prywatnych podejmują menedżerowie publiczni.

Wreszcie model NPG kontynuuje nurt NPM, ale przesuwa akcent ze współpracy na współdecydowanie - współdziałanie ze społeczeństwem i aktorami z różnych sektorów (prywatnego, pozarządowego) w procesie tworzenia polityk, zarządzania, jak i produkcji usług (ang. *co-government co-management, co-production*) (Pestoff et al., 2006). Obywatele z klientów stają się więc interesariuszami (ang. *stakeholders*) (Izdebski, 2007, s.16); nie tylko otrzymują usługi i komentują ich jakość (jak to było w przypadku NPM), ale także oceniają całe interwencje i są włączani w formułowanie strategii, kierunków polityk czy definiowanie tworzenie nowych usług (OECD, 2005, s.27-53; Wolf, 2000).

#### **Pola wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego**

Badania porównawcze prowadzone przez OECD bazujące na danych Europejskiego Banku Inwestycyjnego pokazują, że głównymi polami wykorzystania PPP są takie inwestycje infrastrukturalne, jak: drogi i mosty, oczyszczalnie ścieków i stacje uzdatniania wody, zaś rzadziej infrastruktura kolejowa czy lotniska. W coraz większej liczbie krajów zaczyna się dyskusja i pierwsze próby zastosowania PPP do budowy i użytkowania szkół i szpitali, a nawet... więzień (OECD, 2005, s.142).

**Tabela 2. Trzy modele administracji publicznej - ujęcie strukturalne (statyczne)**

| <b>Kategoria analizy</b> | <b>Model klasycznej administracji<br/>(biurokracja weberowska)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>Model menedżerskiego zarządzania<br/>publicznego<br/>(<i>New Public Management</i>)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Model nowego partycypacyjnego<br/>zarządzania publicznego<br/>(<i>New Public Governance</i>)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Struktury                | Struktury hierarchiczne, podzielone i odseparowane od siebie poprzez specjalizację zadaniową; dominacja układów monocentrycznych i sektorowych; w przypadku delegacji kompetencji - silna kontrola i pionowy łańcuch powiązań                                                                                                                                                                                     | Funkcjonalno-zadaniowa organizacja struktur; dekoncentracja, decentralizacja, przekazywanie zadań operacyjnym agencjom quasi-rządowym, prywatyzacja części zadań i usług, zlecanie zadań na zewnątrz sektora publicznego                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Rosnąca rola układów samorządowych i autonomicznych; większość zadań wykonywana w ramach sieci - grup współzależnych instytucji skupiających przedstawicieli z różnych jednostek, sektorów                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Kadry                    | Pracownik sektora publicznego - urzędnikiem; zestandaryzowane i zrutynizowane działania, praca oparta na urzędniczym etosie zorientowana na wypełnianie regulacji i procedur; dominuje relacja przełożony-podwładny; rekrutacja na zasadzie konkursów, popularne specjalne szkoły kształcące korpus służby cywilnej; kariera urzędnicza przebiega liniowo, szczeblowo - opiera się na doświadczeniu i stażu pracy | Pracownik sektora publicznego - menedżerem, jego zadaniem realizacja wyznaczonych celów strategicznych, wdrażanie interwencji publicznych w ramach zadań swojej organizacji, relatywnie duża swoboda w doborze środków i technik zarządzania operacyjnego; silne wzorce biznesowe (inicjatywa, zarządzanie zespołem, kreatywność); wprowadzanie konkurencji między pracownikami; otwarte i nieliniowe ścieżki kariery, system motywacji oparty na narzędziach z sektora prywatnego (premie zależne od efektów pracy, staże, szkolenia) | Tak jak w NPM pracownik sektora publicznego - menedżerem; w jego pracy następuje jednak przesunięcie akcentu na koordynację i współdziałanie w sieciach, poza swoją organizacją; silny akcent na podnoszenie kompetencji, profesjonalizm i kreatywność a także na samodzielne inicjowanie zmian, zdolności koordynacyjne i negocjacyjne; otwarte i nieliniowe ścieżki kariery, system motywacji analogiczny jak w NPM, coraz częstsze zastosowanie kontraktów terminowych |
| Relacje z otoczeniem     | Odseparowanie się, izolowanie od otoczenia - zarówno w relacjach z politykami (niezależność i realizacja zadań zleconych w ujęciu sektorowym), obywatelami (traktowani jako petenci) jak i organizacjami innych sektorów (NGOsów, firm)                                                                                                                                                                           | W relacjach z politykami urzędnicy grają rolę technokratów-specjalistów od zarządzania organizacją i wdrażania polityk; w relacji ze społeczeństwem obywatele uznawani za klientów - konsumentów, którym świadczone są usługi; postulaty prywatyzacji i minimalizowanie sektora publicznego silnie eksponują rolę aktorów prywatnych - efektywnych dostawców lub partnerów w dostarczaniu usług (partnerstwa publiczno-prywatne)                                                                                                       | W procesie tworzenia i implementacji polityk oraz dostarczania usług akcent przesunięty ze współpracy na współdecydowanie - współdziałanie ze społeczeństwem (obywatelami) jak i aktorami z różnych sektorów (prywatnego, pozarządowego)                                                                                                                                                                                                                                  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródeł przytaczanych w Rozdziale 1.1.

## 1.2 Czym się różnią 3 modele administracji publicznej? - ujęcie procesowe (dynamiczne)

W niniejszym rozdziale analizujemy podejścia do pięciu kwestii procesowych (zarządzanie strategiczne, budżetowanie, zarządzanie operacyjne, koordynacja i kontrola, ocena skuteczności i uczenie się), prezentowane w trzech odmiennych modelach-paradygmatach zarządzania publicznego - klasycznej administracji (biurokracji weberowskiej), menedżeryzmie (*New Public Management* - NPM) oraz zarządzaniu partycypacyjnym (*New Public Governance* - NPG). Na końcu podrozdziału, w Tabeli 3, prezentujemy syntetyczne zestawienie podstawowych podobieństw i różnic między trzema modelami zarządzania.

### Mechanizm wyznaczania celów i wizji (zarządzanie strategiczne)

W tradycyjnym rozumieniu modelu biurokratycznego, aparat urzędniczy nie jest powiązany z wyznaczaniem celów i wizji rozwojowych, a jedynie służy skutecznej alokacji dóbr publicznych (por. Czaputowicz 2008, Mazur 2008) i utrwalaniu porządku (Hausner, 2008, s.31). Specjalizacja i separacja (dążenie do uniezależnienia się od polityków) skutkuje brakiem odważnych decyzji rozwojowych i podejściem skupionym na codziennym wykonywaniu obowiązków i realizacji zadań w oparciu o procedury, normy i przepisy prawa. Nie ma również miejsca na zarządzanie strategiczne, zaś kluczowe decyzje zapadają przy uwzględnieniu relacji przełożony-podwładny oraz przy uwzględnieniu hierarchiczności i podległości instytucji. Podejmowane w modelu biurokratycznym działania mają zwykle krótki horyzont czasowy (Hausner 2002).

NPM proponuje skrajnie odmienne podejście. Po pierwsze, wprowadza rozróżnienie (zastosowane w tym rozdziale) między funkcjami strategicznymi a operacyjnymi.<sup>12</sup> Po drugie, wprowadza pojęcie zarządzania przez cele (ang. MBO - *Management by Objectives*), które w jednym cyklu integruje kwestie planowania strategicznego (identyfikacja problemów i wyzwań oraz alternatywnych rozwiązań, wybór celów), alokacji zasobów (budżetowanie), działań operacyjnych i pomiaru postępów (monitoring) oraz pomiaru efektów (ewaluacja). Według NPM, wizje oraz cele strategiczne powinny być formułowane przez polityków, jednakże w oparciu o dowody empiryczne (diagnozy). Administracja jest zaś odpowiedzialna za dalsze doprecyzowanie celów głównych i przełożenie ich na mierzalne wskaźniki. Na płaszczyźnie narzędziowej przy budowie struktury strategii administracja sięgnęła po proste narzędzia biznesowe (Hood 1991; Jones & Thompson 1997).

---

<sup>12</sup> Obrazowo mówi się o funkcjach strategicznych jako sterowaniu (ang. *steering*), zaś o działaniach operacyjnych jako o "wiosłowaniu" (ang. *rowing*) (Osborne, Gaebler, 1992).



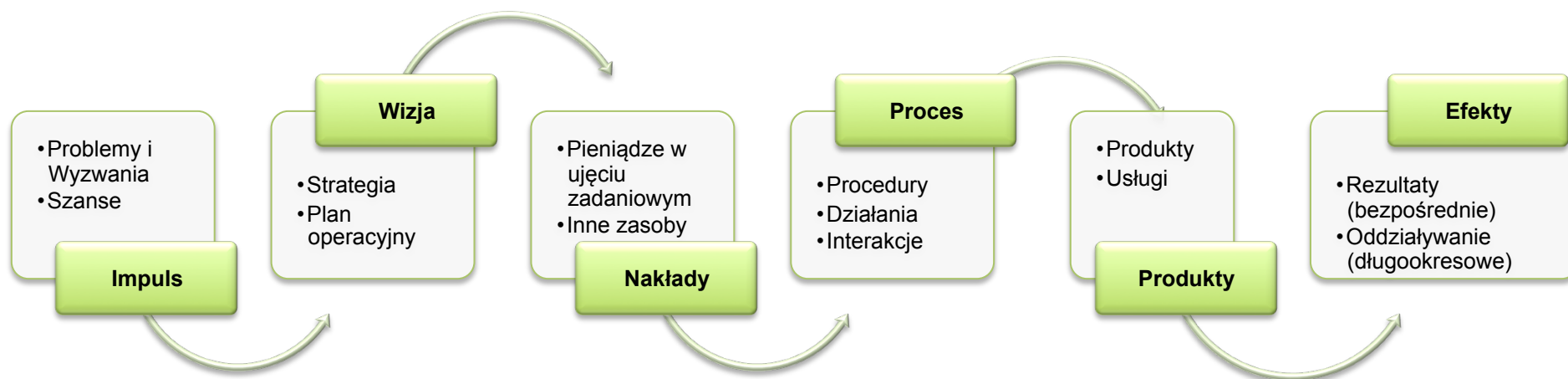
NPG także w tym polu bazuje na doświadczeniach NPM, przyjmując analogiczną do MBO logikę zarządzania zorientowanego na wyniki (ang. *performance-oriented management*) (patrz rycina 2) i postulując tworzenie strategii dla polityk, działań publicznych oraz organizacji publicznych. Używa także tych samych narzędzi. Różnice widać jednak w trzech kwestiach. Po pierwsze, strategiczne myślenie ma charakter całościowy (systemowy), wychodzący poza perspektywy sektorowe, ujmujące sytuację z perspektywy różnych interesariuszy i sieci relacji (ang. *holistic mapping*), obejmujące dłuższy horyzont czasowy (Wolf, 2000). Po drugie, punktem wyjścia i punktem docelowym do planowania i realizacji wszystkich działań są oczekiwane wyniki - rozumiane jako rezultaty i szersze efekty (czyli zamiast "zarządzania przez cele", "zarządzanie zorientowane na wyniki"). Po trzecie, w budowę strategii (zgodnie z założeniami przedstawianymi w punkcie nt. relacji z otoczeniem) włączane jest szerokie spektrum interesariuszy danej polityki - ich relacje, mimo iż na początku często o adwersarskim charakterze, ewoluują w procesie konsultacji, tworząc sytuację konsensusu (Ansell, Gash, 2008, s.547).

#### Narzędzia budowania strategii

Podstawowe narzędzia stosowane w sektorze publicznym do budowania strategii (np. SWOT, PESTLE) pochodzą z sektora prywatnego i - co trzeba zauważyć - były przyjmowane ze stosunkowo dużym opóźnieniem. Weszły na trwałe do praktyki sektora publicznego, ale bez większych modyfikacji - np. SWOT powstał w biznesie w latach 50. XX w., dotąd jest powszechnie używany - a w UE wręcz zalecany; próby adaptacji do sektora publicznego były nieliczne. Dopiero niedawno pojawiają się próby przeszczepiania nowszych narzędzi budowy strategii na grunt publiczny. Przykładami może być interpretacja Zrównoważonej Karty Wyników (*Balanced Scorecard*) dla sektora publicznego (Niven, 2008) (jako narzędzie dla biznesu BSC powstało już na początku lat 90. (Kaplan, Norton, 1992), czy CAF - zmodyfikowaną wersją EFQM (używanego jako narzędzie budowy strategii organizacji, a nie tylko samodiagnozy) (Thijs, Staes, 2007).



Rycina 2. Logika zarządzania zorientowanego na wyniki



Źródło: opracowanie własne na podstawie (Hatry, 2007; Keehley, Abercrombie, 2008)

### 1.2.1 Mechanizm organizacji środków finansowych (budżetowanie)

Ponieważ w modelu biurokratycznym aparat urzędniczy nie jest powiązany z celami rozwojowymi, urzędy realizują zwyczajowo przypisane role według tradycyjnych kategorii budżetowych (wyплаты, zakupy, koszt biura), a następnie rozliczają się z nich (budżetowanie liniowe i resortowe) (Berry, 2007, s.286). Wydatkowanie środków odbywa się w prostej relacji nakład – produkt, bez sięgania do oceny efektywności wydatkowania środków (brak podejścia rynkowego) czy oceny powstałych rezultatów i efektów. Zarządzanie finansowe w modelu biurokratycznym obejmuje cały system działania, który tworzą takie procedury jak: przygotowywanie założeń budżetowych, zakup i realizacja zamówień, weryfikacja założeń budżetowych w oparciu o stopień wydatkowania środków (Pandey 2007). Założenia budżetowe definiują zakres realizowanych zadań (poszczególne urzędy konkurują o środki na realizację własnych zadań). Pomimo sformalizowanych mechanizmów kontroli, wydatkowanie środków w modelu biurokratycznym pozbawione jest możliwości ścisłej kontroli ze strony podatników (rzeczywistych "sponsorów" działań) (Brandt 2006) i zwykle ma charakter przyrostowy (Shafritz, Russell, 2003, s.258).

Natomiast w NPM, a za nim i w NPG, obowiązuje budżetowanie zadaniowe (ang. *PB - Performance-based budgeting*), będące integralną częścią zarządzania zorientowanego na wyniki. Według najprostszej definicji PB łączy nakłady z produktami i szerszymi wynikami (miernikami efektów) (GAO, 1997). Polega ono na: podporządkowaniu operacji finansowych dokonywanych przez administrację do funkcji programów realizujących określone cele polityki społeczno-gospodarczej, określeniu mierników i zadań dla każdego z programów oraz mierzeniu kosztów realizacji tych zadań i ich efektów. Tym samym, jak ujmuje to Kettl (1997, s.449), NPM przeszło od pytania o nakłady (ile powinniśmy wydać?) do pytania o efekty (jakie produkty przynoszą nasze nakłady?).

NPG w całości przejęło budżetowanie zadaniowe. Jediną różnicą, która pojawia się w ostatnich latach jest to, że NPG silniej akcentuje szersze efekty finansowania tzn. rezultaty i oddziaływanie, a nie tak jak NPM - głównie procesy i produkty (Berry, 2007, s.286).

#### Budżet zadaniowy

Międzynarodowe doświadczenia pokazują, że koncepcja budżetowania zadaniowego (PB) w praktyce ujawnia swoje ograniczenia. Po pierwsze, w założeniu PB miało przesunąć akcent z kontroli nakładów na efekty, dając jednocześnie większą elastyczność menedżerom publicznym w samym procesie wdrażania. W praktyce elastyczność i deregulacja rzadko miały miejsce - nasiliła się natomiast kontrola (Berry, 2007, s.293). Po drugie, wyzwaniem pozostaje użycie przez polityków i decydentów informacji płynących z budżetów zadaniowych do racjonalnego konstruowania kolejnych budżetów. Wildavsky (1979, za Berry 2007) zauważa, że proces budżetowania (kto ile dostanie od rządu) opiera się na decyzjach politycznych i nie może być w pełni zrationalizowany.

W najnowszej publikacji OECD (2007) przedstawiono 10 rad płynących z doświadczeń 8 państw najbardziej zaawansowanych we wprowadzaniu budżetowania zadaniowego. 1.Nie ma jednego gotowego modelu - nowe lub adaptowane rozwiązania muszą przystawać do danego kontekstu polityczno-instytucjonalnego; 2.Niezbędny jest system planowania i raportowania dla całego rządu - sektorowe, punktowe inicjatywy nie działają. 3.Informacja o

wynikach musi być zintegrowana z procesem budżetowym. 4.Należy unikać tworzenia całościowych systemów automatycznego łączenia bieżących wyników z nakładami. Blokują one inicjatywę, nie uwzględniają przyczyn (często zewnętrznych) mających wpływ na bieżące wyniki. 5. Informacja o wynikach musi opierać się na wiarygodnych, prostych i na bieżąco uaktualnianych wskaźnikach produktu i rezultatu. 6.Ocena wyników powinna być prowadzona niezależnie - przez ekspertów a nie dane ministerstwo odpowiedzialne za budżet. 7.Kluczowe dla powodzenia wdrażania PB jest zapewnienie wsparcia politycznych liderów i wysokich funkcjonariuszy administracji publicznej. 8.Krytycznym elementem reformy są zasoby ludzkie (liczba personelu, ich kompetencje) - przede wszystkim Ministerstwie Finansów 9.Podejście do reformy musi mieć wpisany mechanizm adaptacji do zmieniających się okoliczności (politycznych, gospodarczych). 10.By zmienić sposób myślenia i postępowania ważnym jest stworzenie systemu zachęt i motywacji dla urzędników i polityków.

### 1.2.2 Mechanizm wdrażania celów i wizji (zarządzanie operacyjne)

W przypadku zarządzania operacyjnego wszystkie trzy modele opierają się na jednym, prostym zrębie zaproponowanym ponad 70 lat temu przez Gulicka (1937) - tzw. POSTCORB (*Planning* - planowanie, *Organizing* - organizowanie, *Staffing* - obsadzanie personelem, *Directing* - kierowanie, *Coordinating* - koordynowanie, *Reporting* - raportowanie, *Budgeting* - budżetowanie). Istnieją jednak pewne różnice.

W przypadku klasycznej biurokracji kieruje się ona zasadą imperatywną, stawia akcent na procedury, zaś wdrażanie działań ma wymiar sektorowy. Pozbawione jest mechanizmów, narzędzi i technik charakterystycznych dla nowych modeli zarządzania, w szczególności dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi i finansowymi czy też organizacji pracy. Brak jest też innych elementów zarządzania, takich jak na przykład wykorzystanie nowoczesnych technologii itd. W przypadku biurokracji mówi się też częściej o administrowaniu działaniami organizacji (wykonywanie poleceń i realizacji zadań) (Olsen, 2006).

NPM stawia natomiast akcent na procesy wdrażania - ich szybkość, jakość i efektywność. Zarządzanie operacyjne (przede wszystkim w formie świadczenia usług), jeśli nie może zostać zlecone poza sektor publiczny, opiera się w dużej mierze na mechanizmach, narzędziach i technikach zapożyczanych i adaptowanych z sektora prywatnego (Gruening, 2001; Hood, 1991). Funkcje i działania publiczne są rozbijane na szereg oddzielnych i łatwych w zarządzaniu procesów (Olejniczak, 2008, s.69). Kluczową rolę odgrywa jakość usług mierzona zwykle relacją z klientami i ich stopniem zadowolenia (co wynika ze sztandarowego hasła: *Putting customers first*). Tu także menedżerowie publiczni adaptują przeniesiony wprost z amerykańskich i japońskich fabryk model zarządzania jakością (*TQM - Total Quality Management*) (Thijs, Staes, 2007, s.456). W praktyce w kontekście procesów NPM często podnosił hasło *reengineering'u* - a więc radykalnego przeorganizowania (często wręcz od podstaw) systemów wdrażania.

Podejście NPG różni się od poprzednich w dwóch kwestiach. Po pierwsze, stara się silniej zintegrować dotychczas oddzielane od siebie 4 komponenty sektora publicznego - politykę, kadry, środki finansowe i organizacje we współgrający system (OECD, 2005, s.201).

Po drugie, POSTCORB nie jest już jedynym schematem działania menedżerów publicznych. Poświęcając coraz więcej czasu na funkcjonowanie w sieciach międzyorganizacyjnych, są zmuszeni do: identyfikowania i aktywizowania potencjalnych współuczestników, definiowania kwestii i zadań, mobilizowania do osiągnięcia konsensusu i podejmowania działań, tworzenia warunków w otoczeniu sieci korzystnych dla jej rozwoju. Jednak w realizacji tych nowych zadań menedżerowie sięgają zwykle po tradycyjne narzędzia NPM: analizy pól sił (ang. *force-field analysis*), grupy problemowe / zadaniowe, konsultacje, zespołowe burze mózgów (Agranoff, 2007, s.26-27).

#### **Zróżnicowanie technik zarządzania - wybór w rękach menedżerów publicznych**

W krajach północy Europy wybór technik zarządzania pozostawiany jest zwykle w rękach menedżerów średniego szczebla (Laegreid et al., 2007; Rantanen et al., 2007). Z jednej strony przynosi to bardzo duże zróżnicowanie pomiędzy instytucjami ale z drugiej gwarantuje wysoką elastyczność i dobre dostosowanie narzędzi do specyfiki konkretnej instytucji oraz zadań, które realizuje. Taka zdecentralizowana strategia ma też dodatkowe korzyści - uprawomocnia menedżerów, zachęca do innowacji, a ewentualne koszty błędnego zastosowania narzędzi są dużo niższe, gdyż skala pomyłki jest mała.

Thijs i Staes (2007, s.460) pokazują takie elastyczne strategie w odniesieniu do pola TQM (zarządzania jakością) - wiele krajów stosuje jednocześnie różne narzędzia - prócz własnych ogólnokrajowych modeli (zapewniających porównywalność), powszechne są ISO, zrównoważona karta wyników, PSEM, czy CAF. Użycie konkretnych modeli zależy od specyfiki danego urzędu i działu, funkcji i usług które świadczy, a w praktyce pozostawiane jest do decyzji menedżerów.

### **1.2.3 Mechanizm koordynacji i kontroli**

Koordynacja w biurokracji opiera się na podziale zadań. Poszczególne urzędy dążą do separacji funkcjonalnej, czego przejawem jest izolacja i brak chęci współpracy z innymi instytucjami i podmiotami. W przypadku nakładania się pól działań rozstrzyga hierarchia. Dodatkowo, ze względu na konieczność konkurowania o środki dla instytucji, prowadzi się ograniczone działania mające zapewnić koordynację wdrażania polityk.<sup>13</sup> Władza polityczna określa, jak środki mogą być wykorzystane (jak, kiedy, gdzie i przez kogo). Z kolei administracja swoją legitymację opiera na założeniu, że zadania mają charakter techniczny, zaś podejmuje swoje działania w celu określenia prawidłowych rozwiązań, (Olsen 2006). Oczywiście całkowita separacja działań od zwierzchników politycznych i instytucjonalnych nie jest możliwa, w związku z czym w systemie biurokratycznym istnieją mechanizmy wymuszania posłuszeństwa. Mechanizmy te są potrzebne, gdyż jak zauważa Brandt (2006), biurokracje są tradycyjnie postrzegane jako monopol dostawców usług publicznych, którzy mają więcej informacji niż ich zlecniodawcy na temat rzeczywistych kosztów dostarczania tych usług i czy są one rzeczywiście potrzebne. Kontrola według Webera jest immanentną cechą systemu biurokratycznego i jest elementem walki pomiędzy politykami a urzędnikami

<sup>13</sup> O koordynacji procesów wewnątrz biurokratycznych instytucji rządowych pisze m.in. Hood 2007, Brandt 2006.

(Weber 1978 w: Brandt 2006). Administracja biurokratyczna sprawuje w konsekwencji nadzór i kontrolę nad podległymi sobie jednostkami; narzędziami są audyt i kontrola.

W NPM administracja publiczna jest poddana deregulacji i operuje na zasadzie wielu wyspecjalizowanych i w dużej mierze niezależnych agencji. Koordynację działań ma zapewniać wspólna wizja, ramy strategiczne, w które poszczególne instytucje mają się wpisać ze swoimi działaniami. Technicznym narzędziem koordynacji są grupy zadaniowe, platformy współpracy operatorów różnych programów. Tak pracownicy, jak i instytucje mają większą swobodę w działaniach, ale są rozliczani z wyników - rozwiązanych problemów, służbie konsumentom. Ponadto kierownicy jednostek w nowoczesnej administracji publicznej pracują na podstawie kontraktów krótkoterminowych, na podstawie których są rozliczani za osiągnięte rezultaty. Bardzo często są też odpowiedzialni przed klientami imiennie, a nie anonimowo, jak w administracji klasycznej (Hood 1991; Shafritz & Russell 2003).

Wreszcie w NPG koordynacja opiera się na wizji strategicznej spajającej działania różnych aktorów oraz na aktywności w sieciach i platformach. Wypracowywanie konsensusu, uspołnianie działań, identyfikowanie nakładających się pól interwencji ma miejsce właśnie w sieciach. W ramach sieci głównym mechanizmem miękkiej kontroli jest pozycja danego uczestnika (instytucji) oparta na jego wiedzy i kanałach informacyjnych, które kontroluje (Agranoff, 2007). Jednocześnie jednak, jak wskazują eksperci, rośnie rola audytu, który umożliwia instytucjom publicznym sprawowanie nadzoru nad aktorami niepublicznymi uczestniczącymi w sieciach i partnerstwach publicznych (Bevir, 2006, s.365).

#### Skala kontroli i koordynacji wg L.Metcalfa

Według klasycznej analizy L. Metcalfa (1994; 2000), koordynację i kontrolę między organizacjami w odniesieniu do polityk publicznych można mierzyć na skali - piramidy o 9 poziomach. Poziomem najniższym - podstawą piramidy koordynacji jest jasny podział kompetencji i niezależne wdrażanie zadań (*who does what*). Poziom drugi to komunikacja z innymi aktorami oparta na wymianie informacji (*info exchange*). Wyższy poziom to konsultacje i uwzględnianie reakcji, komentarzy innych instytucji (ang. *accepting feedback*). Poziom czwarty to unikanie rozbieżności, a więc wypracowywanie wspólnego stanowiska (*speaking with one voice*). Piąty poziom to konsensus, a gdy ten nie może zostać osiągnięty, sięga się po mediację (poziom 6), a w przypadkach skrajnego konfliktu arbitraż (poziom 7) instytucji wyższej w hierarchii. Poziomem 8 jest definiowanie wspólnych ograniczeń (*common limits*), zaś najwyższym poziomem wynikającym z poprzednich jest wspólna strategia i priorytety.

### 1.2.4 Mechanizm oceny skuteczności i uczenia się

Jak już przedstawiono, wydatkowanie środków w modelu biurokratycznym administracji odbywa się w prostej relacji nakład – produkt, bez sięgania do oceny efektywności wydatkowania środków oraz oceny powstałych rezultatów i efektów. Brak podejścia

rynkowego powoduje, iż sposób mierzenia i weryfikowania skuteczności administracji ma charakter wydatkowy - liczy się ilość wydanych środków, nie zaś osiągnięty efekt.<sup>14</sup>

Biurokracja ogranicza zdolność uczenia się organizacji oraz wpływa na efektywność prowadzonych działań w organizacji (Pandey 2007). Nie doskonali swoich działań w sensie strategicznym, gdyż skupiona jest na realizacji postawionych przed nią bieżących zadań (perspektywa krótkoterminowa działań biurokracji). Usprawnienia dotyczą wyłącznie działalności operacyjnej (tzw. *single loop learning*).<sup>15</sup> W tym wymiarze metodą zdobywania wiedzy i weryfikowania swoich działań są zwykle szkolenia. Rzadziej w tym aspekcie biurokracja korzysta z zewnętrznych ekspertów, prowadzonych badań i analiz. Uczeniu się organizacji biurokratycznej nie sprzyja też administracyjny styl zarządzania w organizacji oraz sztywne i hierarchiczne struktury organizacyjne (Hausner 2002).

W NPM głównym mechanizmem oceny są oczywiście rynek i konkurencja. Jednak tam, gdzie programy publiczne nie mogły być poddawane zwykłej ocenie kosztów-zysków, zaczęto stosować monitoring i ewaluację. Opierają się one na systemie pomiaru efektów względem poniesionych nakładów, za pomocą szeregu wskaźników opisujących oczekiwane produkty (przede wszystkim ich jakość), rezultaty i oddziaływanie polityk czy programów krajowych.<sup>16</sup> Ocena skuteczności danej interwencji jest dodatkowo wzmacniana porównywaniem z innymi, analogicznymi przedsięwzięciami lub wynikami podobnych organizacji publicznych, tzw. *benchmarking*. Ten ostatni pomaga identyfikować "najlepsze praktyki" w danym polu (Keehley, Abercrombie, 2008). Głównym źródłem inspiracji pozostaje sektor prywatny. Uczenie się - szczególnie z badań ewaluacyjnych - ma w praktyce NPM tendencję do koncentrowania się na kwestiach bieżących wskaźników, poprawie procedur, krótkiej perspektywie osiągania wysokiej jakości produktów - a więc tego, co leży w polu zainteresowania i bezpośredniej kompetencji menedżerów (znów *single-loop learning*) (Olejniczak, 2008, s.70; Smith, 1995). Odbywa się to kosztem kwestii strategicznych (oddziaływania, zmian kontekstowych).

W przypadku NPG do oceny skuteczności również stosowany jest mechanizm rynkowy oraz system monitoringu i ewaluacji oparty na pomiarze wskaźników (OECD, Premfors, 2006,

---

<sup>14</sup> Biurokracja amerykańska stosowała co prawda ewaluację programów publicznych już w latach 40. XX w. (w Europie ewaluacja przyszła dopiero z NPM). Ówczesne badania skoncentrowane były jednak na opisie relacji przyczynowo-skutkowej (z zastosowaniem podejść wzorowanych na naukach przyrodniczych), a nie formułowaniu oceny na temat wartości danej interwencji (Olejniczak, 2008, s.67).

<sup>15</sup> Pojęcie to pochodzi z klasycznej teorii organizacji uczących się (Argyris, 1977). *Single loop learning* to szybka, techniczna odpowiedź organizacji na zidentyfikowany problem, skorygowanie błędów, proces doskonalenia procedur. W odróżnieniu od tego, *double-loop learning* to reakcja organizacji czy jednostek, która pociąga za sobą fundamentalną zmianę w myśleniu – przede wszystkim na temat norm, głównych celów, założeń polityki, którą kieruje się dana organizacja.

<sup>16</sup> W przypadku monitoringu jest to zadanie techniczne i menedżerskie, oparte na prostym zestawianiu wskaźników. W przypadku ewaluacji chodzi o zastosowanie szerszych badań społeczno-ekonomicznych (zwykle przez zewnętrznych dla danej organizacji konsultantów - naukowców).

s.334; OECD, 2005, s.23). W tym wypadku jednak wskaźniki mają szerszy charakter (uwzględniający kryteria środowiskowe, kulturowe, społeczne), kładziony jest nacisk na wskaźniki rezultatu i oddziaływania (a więc te opisujące rzeczywistą zmianę społeczno-ekonomiczną wywołaną daną interwencją) (Bouckaert, 2006; Wolf, 2000, s.695). W przypadku głównego narzędzia uczenia się - ewaluacji - akcent jest stawiany na jej funkcje strategiczne (*double loop learning*): wzmacnianie odpowiedzialności przed społeczeństwem (informowanie o wynikach programów), wyjaśnianie mechanizmów sukcesu lub porażki danej interwencji oraz wskazywanie sposobów zmiany kierunku działań na bardziej przystający do potrzeb i wyzwań (Olejniczak, 2008, s.75-77). Do oceny programów włączani są też różni interesariusze. Co ciekawe, w NPG organizacje uczą się już nie tylko od najlepszych, ale od siebie nawzajem, a wymiana doświadczeń ma charakter globalny.<sup>17</sup>

#### **Skuteczność uczenia się z ewaluacji**

Jak pokazują badania empiryczne, można mówić o dwóch głównych rodzajach uczenia się z ewaluacji: operacyjnym - dotyczącym bieżących procesów (w uproszczeniu informujących, jak sprawniej zarządzać i realizować zadania) oraz strategicznym - dotyczącym kwestii strukturalnych (wyjaśniającym efekty interwencji i mechanizm osiągania sukcesu) (Olejniczak, 2008). Uczenie się organizacji publicznej jest determinowane szerszą kulturą administracyjną, w której operuje (otwartością na krytykę, zdolnością do autorefleksji i zmiany, tradycją w stosowaniu ewaluacji) (Furubo et al., 2002). Na poziomie organizacyjnym kluczową rolę w uczeniu się odgrywają natomiast: aktywność urzędników i ich umiejętność sprecyzowania potrzeb informacyjnych, jakość badania (naukowe podejście badawcze, przejrzystość i wiarygodność wniosków) oraz interaktywny proces prowadzenia badania (dialog między administracją zlecającą badanie a naukowcami) (Ferry, Olejniczak, 2008).

<sup>17</sup> Co symptomatyczne, sam termin "best practice" jest zastępowany przez "good practice" - by podkreślić, iż nie ma jedynie słusznych rozwiązań, że ciekawe inspiracje mogą płynąć z różnych, nie tylko anglosaskich administracji, a każde rozwiązanie musi być zaadaptowane do lokalnego kontekstu (Olejniczak, 2008, s.74).



**Tabela 3. Trzy modele administracji publicznej - ujęcie procesowe (dynamiczne)**

| Kategoria analizy                                              | Model klasycznej administracji (biurokracja weberowska)                                                                                                                                                                                                  | Model menedżerskiego zarządzania publicznego (New Public Management)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Model nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego (New Public Governance)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mechanizm wyznaczania celów i wizji (zarządzanie strategiczne) | Brak; aparat urzędniczy nie jest powiązany z wyznaczaniem celów i wizji rozwojowych, służy jedynie skutecznej alokacji dóbr publicznych i utrwalaniu porządku                                                                                            | Wprowadza rozróżnienie między działaniami strategicznymi ("sterowanie") a operacyjnymi ("wiosłowanie"); wprowadza pojęcie Zarządzania przez Cele (MBO) - zidentyfikowanym problemom i szansom odpowiadają strategiczne cele, tym zaś przyporządkowane są fundusze i plany działań; wizje - cel strategiczne sformułowane przez polityków w oparciu o wyniki empirycznych diagnoz, zaś operacjonalizowane i wdrażane przez menedżerów publicznych | Przyjmuje założenia analogiczne jak w NPM z tym że: wprowadza logikę zarządzania zorientowanego na wyniki; myślenie strategiczne ma całościowy - międzysektorowy charakter, ujmujący sytuację różnych interesariuszy i dłuższy niż w sektorze prywatnym horyzont czasowy                                                                                                                                                                          |
| Mechanizm organizowania środków finansowych (budżetowanie)     | Budżetowanie liniowe i resortowe, zwykle o charakterze przyrostowym; wydatkowanie w prostej relacji nakłady-stopień wydatkowania środków, brak oceny jakości efektów                                                                                     | budżetowanie zadaniowe - środki przypisane funkcjom programów i instytucji realizujących określone cele rozwojowe polityk; łączy nakłady z produktami i szerszymi wynikami (miernikami efektów)                                                                                                                                                                                                                                                  | kontynuuje zadaniowe podejście do budżetowania; w odróżnieniu od NPM przesuwą akcent z procesów i produktów interwencji publicznych na ich szersze efekty (rezultaty i oddziaływanie)                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Mechanizm wdrażania celów i wizji (zarządzanie operacyjne)     | Model POSTCORB (planowanie, organizowanie, obsadzanie personelem, kierowanie, koordynowanie, raportowanie, budżetowanie) interpretowane na zasadzie imperatywnej - akcent na procedury; działania o silnie sektorowej orientacji; słabe wykorzystanie IT | Model POSTCORB ale z akcentem na procesy - ich szybkość, jakość, efektywność; funkcje i działania rozbijane na szereg oddzielnych i prostych procesów; powszechne wykorzystanie technik operacyjnych i narzędzi zarządzania operacyjnego z sektora prywatnego, jak i narzędzi zarządzania jakością procesów                                                                                                                                      | W modelu POSTCORB (zorientowanym do wewnątrz organizacji) łączy w jeden system planowanie, kadry, środki finansowe; dla działań poza organizacją (sieci) wprowadza nowy model zarządzania operacyjnego (identyfikacja i aktywizacja uczestników, definiowanie zadań sieci, mobilizowanie uczestników i budowanie konsensusu, podejmowanie działań); "skrzynka narzędziowa" zarządzania operacyjnego analogiczna jak w NPM - wzorowana na biznesie |
| Mechanizm koordynacji i kontroli                               | Koordynacja oparta na jasnym podziale zadań, separacja funkcjonalna; relatywna izolacja i ograniczona współpraca czy nawet obieg informacji; kontrola immanentną cechą systemu - oparta na hierarchii; główne narzędzia - audyty i kontrole procedur     | Koordynację administracji poddanej deregulacji zapewnia wspólna wizja strategiczna; narzędziem technicznym koordynacji - grupy zadaniowe, platformy współpracy różnych operatorów programów; kontrola i rozliczanie na podstawie osiąganych wyników (w tym stopnia                                                                                                                                                                               | Koordynacja zapewniana przez spójną wizję strategiczną oraz oparta na aktywności i wymianie informacji między różnymi interesariuszami w sieciach i platformach; w sieciach głównym narzędziem miękką kontrola - oparta na pozycji danego uczestnika                                                                                                                                                                                              |



|                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                             | zadowolenia obywateli-klientów)                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | (o pozycji decyduje wiedza i dostęp do kanałów informacji)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Mechanizm oceny skuteczności i uczenia się | Ocena skuteczności ma charakter wydatkowy; brak oceny efektywności pod kątem osiągniętych produktów czy efektów; skupienie na bieżących działaniach i izolacja struktur ogranicza uczenie się; usprawnienia dotyczą jedynie kwestii operacyjnych; główne narzędzie uczenia się to szkolenia | Głównym mechanizmem oceny jest rynek i konkurencja; tam gdzie programy nie mogą być poddane zwykłej ocenie kosztów-zysków stosowany jest monitoring i ewaluacja; ocena skuteczności i uczenie się dodatkowo wzmacniane są porównaniami pomiędzy organizacjami ( <i>bechmarking</i> ) i wzorowaniem się na "najlepszych praktykach"; | Do oceny efektów stosowany mechanizm rynkowy oraz system monitoringu (zestawianie planowanych wskaźników z osiągniętymi) i ewaluacji (zestawianie celów działań z ich rzeczywistymi efektami); do oceny programów włączani są również interesariusze akcent stawiany jest na szersze efekty - nie tylko zakładane cele i produkty; uczenie się przebiega w sieciach - w tym w oparciu o międzynarodową wymianę doświadczeń |

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródeł przytaczanych w Rozdziale 1.2.

### 1.3 Jak międzynarodowy kryzys gospodarczy może wpłynąć na trendy w zarządzaniu publicznym?

Bezpośrednim katalizatorem dla dotychczasowych fal reform były zwykle kryzysy; Wielki Kryzys dał impuls do zmian neoklasycznej administracji publicznej, reformy NPM były bezpośrednio spowodowane kryzysami naftowymi (Dębicka, 2008, s.25-76); regionalno-narodowe wstrząsy były też katalizatorami reformy pojedynczych, krajowych administracji (Kettl, 2005, s.81). Jak zauważają Pollitt i Bouckaert (2003, s.21), motyw jest zwykle bardzo prosty - "zaoszczędzić pieniądze" w czasach załamania *prosperity*. Rządy muszą sprostać rosnącym wydatkom socjalnym i pakietom ratunkowym z jednej strony, a z drugiej kurczącym się wpływom podatkowym. Cięcia i racjonalizacja wydatków publicznych stają się więc priorytetem. Obecne komentarze na temat natury bieżącego kryzysu, mimo iż pełne sprzeczności co do jego przyczyn i dalszych scenariuszy jego przebiegu, są jednak zgodne w jednym punkcie - ma on charakter strukturalny i dotychczas niespotykaną skalę, a tym samym "przeorze" on współczesne struktury, wymusi reorganizację społeczeństw i rynków (RSA Sekcja Polska, 2009). Na pewno będzie prowadzić też do przewartościowania niektórych "dobrych praktyk".

W świetle powyższego uważamy więc, że jak najbardziej zasadnym jest rozważenie już teraz, jaki wpływ może mieć kryzys na tendencje zarządzania sektorem publicznym - które z dotychczasowych podejść i narzędzi nabiorą większego znaczenia, a które zejdą na plan dalszy. Nie chodzi nam o narzędzia walki z doraźnymi problemami, lecz o zidentyfikowanie elementów trzech modeli, które będą istotne mimo bieżących turbulencji i mogą stać się podstawą zarządzania ery post-kryzysowej.

Analizując bieżącą literaturę tematu, a przede wszystkim opierając się na rozmowach z ekspertami (Wywiady 2009), zidentyfikowaliśmy pięć takich tendencji.

Po pierwsze - co podkreślali wszyscy nasi rozmówcy - wzrost wydatków publicznych (pakiety ratunkowe dla sektora prywatnego) wzmocni w krótkim, jak i w dłuższym okresie "szacunek dla grosza publicznego" ("*value for money*"), tzn. poszukiwanie oszczędności, bardziej precyzyjne kierowanie ograniczonych strumieni finansowych, akcentowanie pomiaru efektów i skuteczności. Tym samym kluczowe będą trzy elementy racjonalizowania działań i wydatków: systemy mierzenia wyników (ang. *performance measurement*), budżetowanie zadaniowe oraz ewaluacja, pojawiające się łącznie w kontekście hasła polityk opartych na dowodach (ang. *evidence-based policies*).

Po drugie, ujawnione ograniczenia rynku, sektora prywatnego i stworzonych przez niego mechanizmów prawdopodobnie wyhamują postulaty NPM dotyczące minimalizowania administracji publicznej i budowania systemu wyłącznie w oparciu o wzory biznesowe.

Można oczekiwać wygaszenia takich tendencji, jak: całkowitego zlecenia funkcji i działań poza sektor publiczny, dalszego rozrostu agencji quasi-publicznych, korporacyjnego podejścia, wprowadzania rozwiązań quasi-rynkowych i silnej konkurencji. W USA, które poszły bardzo daleko w "minimalizowaniu państwa", nowa administracja już teraz podejmuje próby odwrócenia trendu kontraktowania zadań poza sektor publiczny ("*contracting out*"), które osiągnęło stopień "wydrażonego państwa" (ang. *hollow state*). Odwrót od części rozwiązań biznesowych był już wyraźny przed kryzysem (patrz np. Dunleavy et al., 2006, s.471), zaś głosy podkreślające specyfikę sektora publicznego i nieprzystawalność kopii rozwiązań biznesowych (szczególnie tych przestarzałych) były eksponowane już ponad dekadę temu (Hood, Jackson, 1991; Metcalfe, Richards, 1990; Stewart, Ranson, 1994). Teraz jednak siła tych argumentów staje się większa.

Po trzecie, analitycy wskazują na niepewność i ograniczone możliwości precyzyjnego oszacowania i kontroli ryzyka (Power, 2004). "*Risk management*" hasło tak popularne przed kryzysem w sektorze biznesu i przenoszone do sektora publicznego, popadło w niełaskę. Znaczenia nabiera natomiast dyskusja na temat reaktywności (ang. *responsiveness*) instytucji publicznych - ich zdolności do szybkiego adresowania nieoczekiwanych skomplikowanych problemów i wyzwań. Dyskusja ta w USA trwała już po atakach terrorystycznych i tragedii huraganu Kathrina (Yang, 2007), w świetle obecnego kryzysu nabiera jednak nowej siły. Chodzi o zdolność do krótkoterminowej adaptacji do potrzeb różnych grup społecznych przy jednoczesnej realizacji zakładanej strategicznej wizji (w tym uczeniu się z kolejnych interwencji) jak i adresowaniu kwestii długoterminowych (wpływanie na trendy zmian, tworzeniu nowych szans, rozwiązywaniu problemów w zarodku) (tzw. *agile government* - sprawne, zwinne zarządzanie - Bartlett, 2008). Jedną z głównych metod jest płynne i dynamiczne zarządzanie sieciami informacji, działań, koordynowania partnerów.

Z poprzednim punktem związana jest kwestia czwarta - odpowiedzialności i kontroli, której po doświadczeniach z instytucjami finansowymi już teraz silnie domagają się różne środowiska. Poziom skomplikowania współczesnych systemów i procesów wymaga jednak olbrzymiej wiedzy eksperckiej, nierzadko mocno rozproszonej. Co więcej, rozległe powiązania, relacje i płaskie struktury uniemożliwiają wprowadzenie prostych, sztywnych zasad kontroli z tradycyjnego modelu sektora publicznego. Tu ponownie wraca kwestia sieci. Tym, co daje przewagę i autorytet w układach sieciowych, są wiedza i informacja (Bevir, 2006). Można z tego wnioskować, że administracja publiczna, chcąc sięgnąć po dominujący głos, musi rozbudowywać potencjał wiedzy oraz swoje zasoby informacyjne, by móc sprawniej koordynować, nadzorować i do pewnego stopnia kontrolować. Zarządzanie wiedzą staje się strategicznym obszarem rozwoju organizacji publicznych (Mazur, 2008b).

Wreszcie po piąte, w odniesieniu do cech pojedynczych organizacji powraca dyskusja nad rolą liderów w nowym zarządzaniu. To liderzy organizacji publicznych odpowiedzialni są za szybkość reagowania, jakość koordynacji i współpracy z innymi aktorami przestrzeni społeczno-gospodarczej, zarządzanie zmianą czy wręcz ciągle prowokowanie zmian (Kee, Newcomer, 2008b, 2008a; Stewart, O'Donnell, 2007). W tym kontekście nasi komentatorzy zauważają, że - paradoksalnie - mimo kryzysu świata biznesu, w sektorze publicznym (na poziomie operacyjnym) pojawi się wiele pomysłów z biznesu. Tracący pracę specjaliści z sektora prywatnego będą szukać zatrudnienia w sektorze publicznym. Przyniosą ze sobą swoje *know-how*. Kryzys jest więc okazją do pozyskania wartościowych kadr dla sektora publicznego.

## 1.4 Wnioski

Staraliśmy się w miarę syntetycznie opisać trzy modele zarządzania w sektorze publicznym. Jeśli mielibyśmy jednak pokazać "esencję" modeli, zamykając je w kilku kluczowych "hasłach", to proponujemy następujące zestawienie (rycina 3):

Rycina 3: Modele zarządzania w administracji publicznej - główne hasła



Źródło: opracowanie własne

Raz jeszcze należy podkreślić, że modele w praktyce nie są rozłączne, w rzeczywistości administracji krajów rozwiniętych chodzi jedynie o odmienne rozłożenie akcentów i lepsze lub gorsze przystosowanie do adresowania konkretnych kwestii.<sup>18</sup> Z drugiej jednak strony niektóre elementy nie zawsze mogą być łączone ze sobą w kontekście organizacji publicznych - nawet w ramach tego samego modelu, gdyż stojące za nimi założenia wzajemnie się wykluczają.<sup>19</sup> Użyteczność modeli i ich poszczególnych elementów należy

<sup>18</sup> Na przykład sieci nie zastępują i nie wykluczają istnienia hierarchii, raczej łączą różne organizacje hierarchiczne; kontrola nie znika, lecz jest bardziej miękka i jest osiągana innymi sposobami (pozycją opartą na wiedzy, ekspertyzie i informacji, negocjacjami).

<sup>19</sup> Micklethwait & Wooldridge (2000, s.327) trafnie ilustrują te sprzeczności na przykładzie głównych haseł NPM - redukcji zatrudnienia, *reengineering'u* i kompleksowego zarządzania przez jakość (TQM). Redukcja oznacza, że pracownicy są zbędni, tymczasem TQM wskazuje ich jako nieocenione zasoby; *Reengineering* zakłada radykalną

więc zawsze analizować w praktycznym kontekście - czasu, otoczenia, w którym funkcjonują, jak i funkcji, które mają spełniać (Olsen, 2006), ponieważ dla poszczególnych organizacji elementy różnych modeli są bardziej lub mniej odpowiednie.<sup>20</sup>

Podstawową kwestią jest określenie, które z elementów trzech modeli warto rozwijać, gdyż są przydatne i pozostaną aktualne w każdej sytuacji, a rola ich może nawet wzrosnąć za sprawą obecnego międzynarodowego kryzysu. Zidentyfikowaliśmy cztery takie pola. Towarzyszą im określone przez naszych rozmówców kluczowe pytania o zarządzanie publiczne (*big questions of public management*) - na wzór tych, które sformułował 10 lat temu Behn (1995). Administracje krajów zachodnich nie znają jeszcze na nie odpowiedzi. Dla Polski jest to więc szansa na włączenie się w poszukiwania odpowiedzi poprzez badania empiryczne własnej sytuacji, a nie jedynie bierne czekanie na rozwiązania, które można skopiować.

Pierwszym wyróżnionym polem kluczowym są systemy mierzenia wyników (ang. *performance measurement* - PM). Mierniki działań publicznych są podstawą zarówno strategicznego planowania, jak i operacyjnych działań. PM jest jednak interpretowany na nowo - wychodzi poza dotychczasowe mocno mechanistyczne systemy menedżerskie, które koncentrowały się na pomiarze produktów, krótkoterminowych wskaźnikach sukcesu i rankingach instytucji. Główne elementy nowego podejścia, proponowanego np. administracji prezydenta Obamy to: tworzenie wskaźników dla programów, a nie instytucji; ograniczanie liczby wskaźników, dopasowując je do potrzeb informacyjnych; akcent na analizę trendów zamiast krótkoterminowego ich osiągania; zrezygnowanie z rankingów, kontroli i karania organizacji za krótkoterminowe spadki wskaźników; wykorzystywanie mierników do tego, by postawić diagnozę: zrozumieć naturę problemów i szans oraz możliwości ich adresowania (Metzenbaum, 2009).

Z PM ściśle powiązane jest pole budżetowania zadaniowego i ewaluacji. Należy jednak podkreślić, że z logicznego punktu widzenia PM jest względem ich uprzedni - jest podstawą, na której dopiero budowane są dwa kolejne elementy<sup>21</sup> sprawnego funkcjonowania. Budżety zadaniowe podnoszą racjonalność zarządzania finansami i ukierunkowywania ich na rzeczywiste potrzeby. Ewaluacja zaś wyjaśnia mechanizmy sukcesu i porażki. Nowe podejścia do ewaluacji traktują programy publiczne jako "hipotezy", które są weryfikowane w oparciu o zróżnicowaną, naukową metodologię (Donaldson, 2007; Pawson, 2002, 2009).

---

zmianę i zorganizowanie procesów wdrażania od początku, natomiast TQM stawia nacisk na siłę ciągłego, stopniowego doskonalenia i inkrementalnych usprawnień.

<sup>20</sup> Robbins (2008, s.655) zauważa i udowadnia na przykładzie studium przypadku administracji Nowego Yorku, że np. departamenty finansowe pozbawione cech biurokracji (jasny łańcuch odpowiedzialności, system kontroli, *check & balance*) skazane byłyby na korupcję i nieefektywność.

<sup>21</sup> W praktyce wiele krajów zaczynało od budżetów zadaniowych, potem nadbudowując struktury celów (Postuła, Perczyński, 2008).

Takie ewaluacje niosą ze sobą olbrzymi ładunek praktycznej wiedzy, zarówno operacyjnej, jak i strategicznej.

Trzecim polem, pośrednio związanym z ewaluacją, jest budowanie systemów wiedzy i uczenie się. Oprócz ewaluacji, jako narzędzia krytycznej refleksji nad racjonalnością prowadzonych działań, pojawiają się sieci - wymiany informacji, koordynowania działań. Na poziomie pojedynczych organizacji do sektora publicznego przenikają nurty badawcze (Easterby-Smith et al., 1999; Easterby-Smith, Lyles, 2005) i praktyka uczących się organizacji (Senge, 2006; Senge et al., 1994), rozwijana od końca lat 90. XX w. głównie w odniesieniu do sektora prywatnego. Uwzględniając specyfikę sektora publicznego, ważkim staje się jednak pytanie, w jaki sposób rozwijać bardziej inteligentne systemy, które nie będą zamieniać pomysłów w schematyczne działania oraz jak wykorzystywać nowoczesne technologie w tym procesie (Hood, Margetts, 2007).

Wreszcie czwartym polem - na poziomie pojedynczych organizacji publicznych - są zdolności kierownicze. Termin ten uwzględnia zarówno tradycyjne zdolności menedżerskie, jak i nowoczesne atrybuty lidera - umiejętności budowania konsensusu, animacji dialogu, zarządzania sieciami partnerów, budowania kompromisów oraz trwałych partnerstw, wywoływania zmiany i adaptacji (Kee, Newcomer, 2008b, 2008a; Stewart, O'Donnell, 2007). Hasło "*Leadership*" wciąż nie zostało zdefiniowane w polskim kontekście, choć trzeba przyznać, że i w zachodnich administracjach nie jest doprecyzowane (Elgie, 2006, s.513). W kontekście sektora publicznego rodzi się też pytanie o to, jak liderów połączyć z pracą zespołową (główną formą pracy organizacji publicznych) oraz jak budować siłę zespołów wokół potencjału ich członków.

## 2 GDZIE JESTEŚMY? - PRÓBA WSTĘPNEJ DIAGNOZY STANU ZARZĄDZANIA POLSKĄ ADMINISTRACJĄ RZĄDOWĄ

Wyjaśnienie relacji zachodzących między wyzwaniami modernizacyjnymi stojącymi przed administracją rządową w Polsce, a kształtem Działania 5.1 PO KL, planami działania oraz strukturą projektów wymaga odniesienia się do diagnozy stanu funkcjonowania administracji rządowej. Takie podejście umożliwia ocenę trafności przyjętych przedsięwzięć w odniesieniu do zidentyfikowanych deficytów administracji rządowej (Mazur, 2008a).

Jednakże z uwagi na brak całościowej diagnozy stanu administracji rządowej opartej w pełni na dowodach empirycznych, ocena stopnia adekwatności przyjętych rozwiązań w ramach Działania 5.1 POKL nie jest w pełni możliwa.

Celem niniejszego rozdziału jest więc próba zarysowania diagnozy stanu polskiej administracji rządowej w oparciu o dostępne, fragmentaryczne źródła danych (ekspertyzy oraz badania empiryczne). Rozdział został podzielony na cztery części. W części pierwszej przedstawiamy rezultaty najnowszych badań empirycznych oraz kluczowych ekspertyz dotyczących administracji rządowej i prowadzonych w ostatnich 5 latach. W części drugiej wnioski z badań empirycznych zestawiamy z opiniami z przeprowadzonych przez nas 43 wywiadów indywidualnych z przedstawicielami środowiska naukowego, jak i praktykami - przedstawicielami administracji rządowej. Te obserwacje i refleksje prezentujemy, zgodnie z przyjętym przez nas schematem analizy kondycji administracji rządowej, w układzie 8 pól (porównaj tabela 1). W części trzeciej niniejszego rozdziału proponujemy natomiast szereg hipotez do przyszłych badań, których weryfikacja pomogłaby pogłębić obecną, bardzo fragmentaryczną i ograniczoną wiedzę o kondycji i potencjale polskiej administracji rządowej (ponownie w przekroju 8 pól).

### Ograniczenia niniejszej diagnozy

Należy zaznaczyć, że opracowany zarys diagnozy stanu administracji rządowej nie stanowi całościowego obrazu, potwierdzonego twardymi danymi z badań empirycznych. Jedynie fragmenty naszej analizy zostały oparte na wynikach ostatnio przeprowadzonych badań, pozostałe wnioski stanowią zagregowane opinie prezentowane w literaturze tematu (podkreślimy jednak raz jeszcze - nieempirycznej) lub wyrażane przez autorów ostatnio opublikowanych ekspertyz i analiz oraz szerokie grono ekspertów uczestniczących w wywiadach indywidualnych.

### 2.1 Co wiemy o polskiej administracji publicznej szczebla rządowego? - Dowody z badań empirycznych

Punktem wyjścia do podejmowania interwencji publicznych w zakresie usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej jest diagnoza - właściwe zidentyfikowanie własnego potencjału, ograniczeń (problemów), jak i szans. Jednak dotychczas nie powstała całościowa diagnoza stanu administracji rządowej oparta na badaniach empirycznych. Wydaje się, że



dotychczasowy brak kompleksowych opracowań oceniających kondycję administracji rządowej wynika przede wszystkim z braku strategiczno-koordynacyjnego ośrodka odpowiedzialnego za wytyczanie celów (Wywiady 2009). Ponadto przyczyn można upatrywać także w niewystarczającym potencjale analitycznym administracji, przy jednoczesnym braku środków na ten cel.

Powyższe czynniki zaważyły na tym, że jak do tej pory polska administracja rządowa nie dysponuje całościową wiedzą o sobie samej, opartą na wiarygodnych dowodach empirycznych. Obecnie dostępne informacje są fragmentaryczne, dotyczą wycinkowych obszarów działania administracji, mają charakter opinii, studiów dokumentów, rzadko badań ilościowych.

Zewnętrzne środki pomocowe istotnie uaktywniły administrację w tym zakresie, przyczyniły się do coraz większego zainteresowania badaniami różnych obszarów jej działania. W chwili obecnej przejaw wzmożonej aktywności znajduje swoje odzwierciedlenie w dużej liczbie projektów diagnostycznych zgłaszanych do realizacji z Priorytetu V PO KL.

Mimo wzrostu zaangażowania władz publicznych nad pracami diagnostycznymi i analitycznymi w obszarze działania sektora publicznego na szczeblu rządowym, udało się nam zidentyfikować jedynie 10 badań wykonanych po przystąpieniu do Polski UE (2004-obecnie), które miałyby charakter empiryczny (jakościowy lub ilościowy) ewentualnie analityczny (ekspertyzy). W tabeli przedstawiamy listę oraz kluczowe wnioski płynące z tych opracowań w kontekście budowy całościowej diagnozy stanu administracji rządowej.

**Tabela 4. Zestawienie badań empirycznych dotyczących diagnozy stanu administracji rządowej**

| Data i nazwa badania                                                                                                             | Główny cel badania                                                                                                                                                                                      | Kluczowe wnioski z badania w kontekście całościowej diagnozy administracji rządowej                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Metodologia badania                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2007 r.<br>Badania prowadzone przez KPRM w zakresie fluktuacji zatrudnienia w Korpusie Służby Cywilnej                           | Określenie poziomu fluktuacji zatrudnienia w KSC w 2007                                                                                                                                                 | Badanie pokazało relatywnie wysoki poziom wskaźnika fluktuacji zatrudnienia w KSC, w szczególności w ministerstwach i urzędach wojewódzkich, gdzie wartość wskaźnika przekroczyła 20%.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Analiza danych zastanych                                                                                                         |
| 2007 r.<br>Badania prowadzone przez KPRM w zakresie motywacji urzędników w Korpusie Służby Cywilnej w 2007 r.                    | Określenie poziomu motywacji urzędników KSC w 2007                                                                                                                                                      | Kluczowym wnioskiem płynącym z badania jest bardzo negatywna ocena systemu motywacyjnego w KSC zarówno przez pracowników, jak i osoby kierujące zespołami w KSC. Obecny system jest nieprzejrzysty, nie motywuje pracowników do efektywnej pracy. Można domniemywać, że taka opinia znajduje swoje odzwierciedlenie w poziomie motywacji i efektywności pracowników KSC i może wpływać na wysoki poziom fluktuacji kadr w administracji rządowej.                                                                                                                | Badanie ilościowe                                                                                                                |
| 2008 r.<br>Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej (Pieklus et al., 2008)                                             | Uzyskanie aktualnych i miarodajnych danych diagnozujących kondycję kapitału ludzkiego administracji rządowej. Na bazie diagnozy powstała Strategia szkoleniowa w służbie publicznej na lata 2008 – 2010 | W obszarze kadr (zasobów ludzkich) badanie zidentyfikowało istotne luki kompetencyjne wśród pracowników KSC w zakresie umiejętności merytorycznych, zaś w odniesieniu do wysokich stanowisk państwowych luki kompetencyjne umiejętności menedżerskich, koncepcyjnych oraz merytorycznych.                                                                                                                                                                                                                                                                        | Kompleksowe badanie empiryczne ilościowo-jakościowe                                                                              |
| 2008 r.<br>Diagnoza modelu zarządzania jakością (Skierniewski, 2008)                                                             | Rozpoznanie aktualnego stanu administracji rządowej w Polsce w zakresie zarządzania jakością                                                                                                            | Stan polskich urzędów administracji rządowej w zakresie zarządzania jakością jest niezadowolający. Bardzo mały odsetek urzędów zdecydował się na opracowanie własnej polityki jakości, jeszcze mniej urzędów podjęło działania mające na celu wdrożenie systemów zarządzania jakością. Obecnie największą popularnością cieszą się systemy zarządzania jakością ISO, jednak coraz większe zainteresowanie budzi model doskonałości CAF. Badanie ankietowe pokazało, że stan wiedzy urzędników w administracji rządowej na temat zarządzania jakością jest niski. | Badanie empiryczne, ilościowe (CAWI)<br>Z uwagi na nieprawidłowości metodologiczne badania nie można uznać za w pełni wiarygodne |
| 2008 r.<br>Ocena przygotowania administracji rządowej do zarządzania poprzez cele i budżet zadaniowy w Polsce (Mackiewicz, 2008) | Ocena stopnia przygotowania administracji rządowej do wdrożenia budżetu zadaniowego                                                                                                                     | Słabe przygotowanie polskiej administracji do zarządzania poprzez cele i mierzenia wyników na tle innych krajów UE. Sceptyczne nastawienie pracowników instytucji publicznych do możliwości wykorzystywania budżetu zadaniowego, jako narzędzia zarządzania środkami publicznymi. Brak odpowiedniej wiedzy wśród pracowników odnośnie nowoczesnych narzędzi zarządzania finansami publicznymi.                                                                                                                                                                   | Empiryczne badanie ilościowe;<br>Przegląd literatury                                                                             |

|                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| 2008 r.<br>Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady <i>good governance</i> w Polsce (Wilkin et al., 2008)                          | Opracowanie zestawu wskaźników służących pomiarowi efektów realizacji zasady <i>good governance</i> w Polsce                                                                                                                                    | Funkcjonowanie władzy państwowej jest najsłabiej zaawansowanym elementem polskiej transformacji systemowej, biorąc pod uwagę trzy filary systemu: rynek, państwo i społeczeństwo obywatelskie. To właśnie słaby postęp w reformowaniu państwa, w kierunku oparcia go na zasadach dobrego rządzenia, jest być może najważniejszą przyczyną tego, że Polska z pozycji lidera transformacji postsocjalistycznej przesunęła się na jedną z końcowych pozycji. Najbardziej problemowym dla Polski aspektem wdrażania zasady <i>good governance</i> okazały się być jakość i egzekucja prawa. Wartości analizowanych wskaźników w tym obszarze nie tylko nie poprawiają się, ale często wręcz ulegają pogorszeniu.                                                                                                   | Analizy statystyczne, Analizy eksperckie, panel ekspercki, przegląd literatury |
| 2008 r.<br>Programowanie strategiczne i jego realizacja, jako narzędzia polityki rozwoju, MRR 2008 (Bober et al., 2008a)                                              | Określenie deficytów systemu programowania i koordynacji polityki rozwoju w Polsce                                                                                                                                                              | Aktualny system programowania strategicznego w Polsce jest podporządkowany wdrażaniu polityki rozwoju regionalnego oraz programowaniu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Administracja centralna dysponuje blisko 200 dokumentami o charakterze strategicznym. Brak jest mechanizmów zapewniających skoordynowane wdrażanie tych strategii.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Analiza dokumentów                                                             |
| 2008 r.<br>Wyzwania stojące przed administracją rządową w latach 2009-2013, a plany działań w ramach PO KL (Mazur, 2008a)                                             | Opisanie wyzwań stojących przed administracją rządową w Polsce oraz przedstawienie tych przedsięwzięć na rzecz jej modernizacji, które mogą zostać uwzględnione w planach działania na lata 2009-2013 – dla Priorytetu V. Dobre Rządzenie PO KL | Odtworzenie kluczowych deficytów oraz wyzwań modernizacyjnych administracji rządowej                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Ekspertyza - analiza dokumentów                                                |
| 2008 r.<br>Plan wzmocnienia zdolności strategicznych w polskiej administracji publicznej. Identyfikacja potrzeb, działania oraz niezbędne środki (Bober et al. 2008b) | Celem opracowania jest sporządzenie Planu działań na rzecz wzmocnienia zdolności strategicznych w polskiej administracji publicznej.                                                                                                            | Opracowanie pozwoliło na identyfikację słabości polskiej administracji publicznej w sferze zarządzania strategicznego, do najważniejszych z nich możemy zaliczyć: <ul style="list-style-type: none"> <li>• niezadawalającą znajomość zasad metodologicznych i organizacyjnych prowadzenia diagnozy strategicznej,</li> <li>• relatywnie niski stopień powiązania wyników prac diagnostycznych z kształtem procesu programowania,</li> <li>• problemy z zapewnieniem, w horyzoncie wieloletnim, środków finansowych na realizację celów strategicznych polityki rozwoju,</li> <li>• dominacja aspektów kontrolno-nadzorczych nad aspektami związanymi z uczeniem się i refleksją nad konsekwencjami podjętych/planowanych działań,</li> <li>• niski stopień powiązania wyników ewaluacji z procesami</li> </ul> | Ekspertyza - analiza dokumentów, przegląd literatury                           |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                             | decyzyjnymi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                        |
| 2009 r.<br>Kozak, M., Ledzion, B.,<br>Olejniczak, K. Weremiuk A.,<br>Wojtowicz, D. (2009) Ex Post<br>Evaluation of Cohesion Policy<br>Programmes 2000-06 Co-<br>financed by ERDF. Working<br>Package 11 – Task 2:<br>National Assessment Report<br>POLAND, draft version -<br>March 2009, Warsaw: EPRC<br>& EUROREG. | Ocena wpływu polityki spójności na<br>sposób zarządzania administracją<br>publiczną obsługującą fundusze UE | Wyniki pokazują, że Fundusze Strukturalne były ważnym czynnikiem<br>modernizacji polskiej administracji. Jednak ich wpływ był ograniczony do<br>osób i instytucji bezpośrednio zarządzających programami unijnymi.<br>Rozlewanie się pozytywnych praktyk na pole zarządzania środkami<br>krajowymi jest bardzo ograniczone i bardziej widoczne na poziomie<br>regionalnym (samorządów) niż administracji centralnej. | Empiryczne badanie<br>jakościowe<br>(ustrukturalizowane<br>wywiady), analiza<br>dokumentów oraz<br>przegląd literatury |

Źródło: opracowanie własne

## 2.2 Co wiemy o polskiej administracji publicznej szczebla rządowego? - Wnioski z badań i opinii

W tym podrozdziale do opracowania zarysu diagnozy stanu administracji rządowej wykorzystaliśmy zarówno prezentowane już wnioski z nielicznych badań empirycznych, jak i konkluzje wyrażone przez autorów ostatnio opublikowanych ekspertyz, studiów, a także opinie szerokiego grona ekspertów uczestniczących w wywiadach indywidualnych (Wywiady 2009). W szczególności do odtworzenia fragmentów analizy wykorzystaliśmy ekspertyzę S. Mazura (Mazur, 2008a).

Wnioski płynące z badań przedstawiamy w Tabeli 5, pogrupowane według 8 wyróżnionych przez nas kategorii analitycznych modeli zarządzania (porównaj Tabela 1 - Rozdział 1). W każdym polu analizy koncentrujemy się głównie na identyfikacji deficytów administracji rządowej, pomijając opis jej mocnych stron (potencjału). Takie podejście wynika głównie z logiki programowej - interwencje publiczne ze środków pomocowych są tak konstruowane, aby oddziaływać na zidentyfikowane problemy, niwelując przyczyny określonych deficytów, niż dodatkowo wzmacniać właściwie działające obszary danego sektora. Z tym podejściem do planowania strategicznego można oczywiście polemizować (reaktywne adresowanie problemów vs. proaktywne wzmacnianie własnej przewagi komparatywnej). Uznaliśmy jednak, że na obecnym etapie rozwoju polskiej administracji to bardziej reaktywne podejście do wyznaczania celów jest uzasadnione.

Tabela 5. Ograniczenia i wyzwania polskiej administracji rządowej - zestawienie wniosków z badań i opinii

| Pole analityczne        | Kluczowy deficyt / problem polskiej administracji rządowej                                                                                       | Przypuszczalne przyczyny deficytu/problemu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Źródło informacji                                                |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>UJĘCIE STATYCZNE</b> |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                  |
| <b>Struktury</b>        | Wyodrębnianie struktur organizacyjnych jest przypadkowe, a zarządzanie niejednolite.                                                             | Bardzo często pomysły na wyodrębnianie nowych struktur (nowych podmiotów) są rozsądne, ale pojawiają się „odcinkowo” i nigdy nie są konsekwentnie realizowane i utrzymywane. Nowe podmioty są bardzo często poddawane chaotycznej presji, bardzo często są ponownie „kolonizowane” politycznie. Nie mogą się rozwinąć w pełni jako autonomiczne podmioty będące w domenie rządu.                                                                                               | Opinie ekspertów                                                 |
|                         | Brak ciągłości i stabilności w funkcjonowaniu struktur państwowych - bardzo często struktury są zmieniane, organy autonomiczne upolityczniane.   | Rozrost i przenikanie czynnika politycznego w obszar merytorycznej działalności instytucji. Wynika to z dużej tendencji do upolityczniania administracji.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Opinie ekspertów                                                 |
| <b>Kadry</b>            | Wysoki poziom fluktuacji zatrudnienia w KSC, w szczególności w ministerstwach i urzędach wojewódzkich, gdzie wartość wskaźnika przekroczyła 20%. | Nieodpowiednio skonstruowany system motywacji kadr w KSC.<br>Niski poziom zarobków, w stosunku do osób zajmujących się obsługą środków UE, jak i do osób na porównywalnych stanowiskach w sektorze prywatnym.<br>Mała dynamika wzrostu płac w sektorze publicznym.                                                                                                                                                                                                             | Wnioski oparte na badaniach empirycznych i danych statystycznych |
|                         | Niski poziom wiedzy merytorycznej wśród pracowników, jak i niska efektywność pracowników w administracji rządowej.                               | Nieodpowiednio skonstruowany system motywacji kadr w KSC, który nie ocenia pracowników za rzeczywiste efekty ich pracy (w tym brak obiektywnych systemów awansowania i wynagradzania).<br>Brak systemów pomiaru efektywności pracowników (opinia ekspertów).<br>Luki kompetencyjne wśród pracowników KSC w zakresie umiejętności merytorycznych.                                                                                                                               | Wnioski oparte na badaniach empirycznych i danych statystycznych |
|                         | Zbyt mała liczba nowoczesnych liderów, właściwie przygotowanych do kierowania zespołami.                                                         | Znaczące luki kompetencyjne kadry zarządzającej odnoszące się do umiejętności menedżerskich, koncepcyjnych oraz merytorycznych.<br>Bardzo duże ograniczenia w transferze pracowników z sektora prywatnego do administracji publicznej wynikają bezpośrednio z ustawy o służbie cywilnej (zarówno przed, jak i po nowelizacji). Jest to szczególnie istotna bariera w dobie kryzysu, który teoretycznie sprzyja przechodzeniu specjalistów z sektora prywatnego do publicznego. | Badania empiryczne, opinie ekspertów                             |
|                         | Znikomy przejaw inicjatyw i umiejętności kreatywnego myślenia, brak umiejętności pracy w zespole.                                                | Kultura organizacyjna polskiej administracji rządowej zakłada tradycyjny, autorytarny tryb zarządzania, w którym szefowie podejmują decyzję i nie cedują odpowiedzialności na innych - to sprzyja tworzeniu kultury asekuracji                                                                                                                                                                                                                                                 | Opinia ekspertów                                                 |

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                      |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | oraz prowadzi do braku chęci podejmowania decyzji, a co za tym idzie ryzyka.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                      |
|                             | Słabości systemu szkoleń i podnoszenia kwalifikacji.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Często szkolenia są nieadekwatne do rzeczywistych potrzeb urzędników. Zbyt rzadko prowadzone badania i diagnozy w zakresie potrzeb szkoleniowych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Opinia ekspertów                     |
|                             | Postępująca erozja etosu pracy i poczucia misji służby publicznej.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Brak motywacji pracowników<br>Brak wyraźnego powołania                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Badania empiryczne, opinia ekspertów |
|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                      |
| <b>Relacje z otoczeniem</b> | Działania zorientowane na wewnętrzne procedury, a nie na szeroko rozumiany interes społeczny (wyizolowanie ze społeczeństwa).<br>Postrzeganie przez administrację publiczną współdziałania z partnerami społecznymi i środowiskowymi w sposób rytualny i imperatywny.<br>Niski stopień kapitalizowania korzyści wynikających z zastosowania mechanizmów współpracy z organizacjami pozarządowymi. | W zakresie partycypacji społecznej istnieje pewna świadomość, w dodatku zainicjowana przez Unię Europejską, ale działania tego typu są wdrażane niekonsekwentnie.<br>W przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego administracja poszła "do przodu" za sprawą ustawodawstwa i środków europejskich. Jednak postęp w tym zakresie jest niewystarczający i niesatysfakcjonujący. PPP jest bardzo rzadko stosowane, co wynika z jednej strony z braku wyrobionych umiejętności i standardów w tym zakresie, z drugiej strony jest przejawem braku inicjatywy i niechęci do podejmowania ryzyka przez administrację.<br>Wymóg konsultacji społecznych dokumentów strategicznych, decyzji środowiskowych, jak i udział partnerów społecznych w gremiach decyzyjnych jest traktowany przez administrację obligatoryjnie i nie przynosi większych korzyści. Taka sytuacja wynika z jednej strony z braku przygotowania administracji oraz ze zbyt „lobbistycznego” podejścia partnerów społecznych, z drugiej zaś strony ze sceptycznego podejścia administracji do rozwiązań w zakresie partycypacji. | Opinie ekspertów                     |
|                             | Niski poziom systemowego współdziałania z ośrodkami badawczymi i naukowymi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Brak jednolitej koncepcji w zakresie współpracy z ośrodkami badawczymi i naukowymi.<br>Brak wystarczającego zainteresowania współpracą z administracją rządową ze strony ośrodków naukowych i badawczych. To z kolei może wynikać ze zróżnicowanego potencjału tych instytucji, jak i niskiego stopnia przygotowania do świadczenia usług w tym zakresie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Opinie ekspertów                     |

Źródło: opracowanie własne



Tabela 5 c.d. Ograniczenia i wyzwania polskiej administracji rządowej - zestawienie wniosków z badań i opinii

| Pole analityczne                                                      | Kluczowy deficyt / problem polskiej administracji rządowej                                                                                                                                                                                                                             | Przypuszczalne przyczyny deficytu/problemu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Źródło informacji                    |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| <b>UJĘCIE DYNAMICZNE</b>                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                      |
| <b>Mechanizm wyznaczania celów i wizji (zarządzanie strategiczne)</b> | Niedookreślona i zmieniająca się wizja                                                                                                                                                                                                                                                 | Brak całościowej diagnozy w obszarze administracji rządowej.<br>Brak dokumentu strategicznego określającego cele i kierunki modernizacji administracji w perspektywie długookresowej.<br>Okres strategicznego i długookresowego myślenia ogranicza się do 4 lat (kadencji rządu).<br>Niewystarczające zrozumienie wśród elit politycznych idei dobrego rządzenia i znaczenia administracji rządowej dla jej realizacji.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Opinie ekspertów                     |
|                                                                       | Brak dokumentu politycznie uzgodnionego i respektowanego, o charakterze strategicznym, który wytyczałby cele i kierunki jej reformowania w perspektywie długookresowej.<br>Brak jest mechanizmów zapewniających skoordynowane tworzenie i wdrażanie polityk oraz programów publicznych | Brak całościowych diagnoz, opracowań cechujących się odpowiednimi standardami metodologicznymi, które stanowiłyby podstawę decyzji do systemowego doskonalenia administracji i podnoszenia jakości rządzenia.<br>Ponadto brak jest danych, które w ujęciu porównawczym, pozwalałyby lokować zmiany i tendencje zachodzące w polskiej administracji względem procesów modernizacyjnych zachodzących w innych krajach.<br>Potencjał administracji rządowej w zakresie kompetencji strategicznych i analitycznych jest niewystarczający.<br>Brak strategiczno-koordynacyjnego ośrodka odpowiedzialnego za wytyczanie celów – wyprowadzanych z programu politycznego rządu – dla administracji rządowej oraz strategiczną koordynację ich realizacji. | Opinie ekspertów, badania empiryczne |
| <b>Mechanizm organizacji środków finansowych (budżetowanie)</b>       | Niski stopień efektywnego wykorzystania nowoczesnych systemów zarządzania środkami publicznymi (budżetów zadaniowych). Obecnie funkcjonuje tradycyjny (liniowy, sektorowy i przyrostowy) nieefektywny model zarządzania budżetem.                                                      | Polska administracja jest we wstępnym okresie wdrażania budżetów zadaniowych (cały proces rozpoczął się w 2006 roku).<br>Słabe przygotowanie polskiej administracji do zarządzania poprzez cele i mierzenia wyników.<br>Nieznajomość zasad zarządzania budżetami zadaniowymi.<br>Nieodpowiedni dobór mierników, brak identyfikacji źródeł ich pozyskania.<br>Sceptyczne nastawienie pracowników instytucji publicznych do możliwości wykorzystywania budżetu zadaniowego.<br>Brak oddelegowanych osób wyłącznie do wdrażania budżetów zadaniowych w poszczególnych jednostkach (brak etatów). Kompetencje do strategicznych decyzji budżetowych są pozostawione w działach księgowych zamiast w kierownictwie organizacji.                        | Badania empiryczne, opinie ekspertów |

|                                                                   |                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                 |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
|                                                                   |                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                 |
| <b>Mechanizm wdrażania celów i wizji (zarządzanie operacyjne)</b> | Znikome wykorzystanie nowoczesnych podejść do zarządzania - (zarządzanie przez cele i pomiar wyników).                 | Słabe przygotowanie polskiej administracji do zarządzania poprzez cele i pomiaru wyników.<br>Sceptyczne podejście do wdrożenia nowoczesnych narzędzi.<br>Niski stan wiedzy na temat narzędzi zarządzania jakością.<br>Prace koncepcyjne nad budową systemów oceny poziomu osiągniętych wyników przez kolejne instytucje są w bardzo wczesnym stadium (w ramach prac nad budżetem zadaniowym).<br>Niepełna standaryzacja usług publicznych oraz brak systemu ich monitorowania.<br>Niski stopień wykorzystania technologii informatycznych. | Badania empiryczne i opinie ekspertów           |
|                                                                   | Brak jest jednej koncepcji strategicznej zarządzania administracją, kierownictwo każdego z urzędów ustala swoje zasady | Decyzje dotyczące koncepcji oddane są w kompetencje poszczególnych kierowników urzędów, czyli głównie kierownictw politycznych, czyli: koncepcja i wizja działania zależy w dużej mierze od ministra. To powoduje totalną różnorodność, przy braku celów spójnych dla całej administracji rządowej poszczególne resorty tworzą własne wizje i cele.                                                                                                                                                                                        | Opinie ekspertów                                |
|                                                                   |                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                 |
| <b>Mechanizm koordynacji i kontroli</b>                           | Nieefektywny mechanizm tworzenia, wdrażania i egzekucji prawa.                                                         | Mechanizm uzgodnień międzyresortowych działa nieefektywnie i w zasadzie nie przyczynia się on do poprawy jakości tworzonego prawa.<br>Przyczyną takiego stanu rzeczy może być nieskuteczna polityka państwa, które sprowadza swe działania do eliminacji szkodliwych przepisów, zamiast skoncentrować się na zmianach niewłaściwych mechanizmów, będących przyczyną ich powstawania.                                                                                                                                                       | Opinie ekspertów, analiza danych statystycznych |
|                                                                   | Brak jednego spójnego systemu narzędzi, którym mogliby posługiwać się decydenci.                                       | Bardzo duża autonomiczność poszczególnych resortów i ich izolacja – każda instytucja tworzy własny styl i podejście do zarządzania administracją – brak jednolitych wytycznych                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Opinie ekspertów                                |
|                                                                   | Niski poziom współpracy, przepływu informacji, dzielenia się wiedzą między instytucjami publicznymi.                   | Nieefektywna działalność zespołów międzyresortowych, brak decyzyjności gremiów.<br>Brak odpowiednich narzędzi informatycznych.<br>Administracja rządowa jest podzielona i odseparowana od siebie poprzez specjalizację sektorową. Działania administracji nie są realizowane w sposób horyzontalny, a każda z instytucji odpowiedzialna jest za realizację swoich                                                                                                                                                                          | Opinie ekspertów                                |

|                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                      |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
|                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                 | zadań i działa na własny rachunek.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                      |
| <b>Mechanizm oceny skuteczności i uczenia się</b> | Bardzo nisko wykorzystanie przez administrację rządową nowoczesnych metod oceny skuteczności programów publicznych.                                                                                                                                             | Brak wiedzy w tym zakresie.<br>Funkcjonujący model zarządzania administracją utrudnia wprowadzenie nowych rozwiązań i narzędzi.<br>Sceptyczne nastawienie pracowników instytucji do zmiany i nowych narzędzi zarządzania.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | badania empiryczne, opinie ekspertów |
|                                                   | Nieefektywne mechanizmy integrowania oceny programów i polityk publicznych podejmowanych (zlecanych) przez administrację rządową z procesami decyzyjnymi.<br>Brak wykorzystywania ewaluacji w administracji rządowej (z wyjątkiem administracji „funduszowej”). | Brak wypracowanych mechanizmów i standardów oceny / ewaluacji programów i polityk publicznych oraz powiązania wyników z procesami decyzyjnymi<br>Ewaluacja funkcjonuje wyłącznie w obszarze zarządzania funduszami europejskimi, jej zastosowanie wynika z regulacji prawnych.<br>Do 2008 roku brak stosownej ustawy kładącej obowiązek ewaluacji polityk publicznych. <sup>22</sup> Obecna ustawa nakłada obowiązek wyłącznie ewaluacji ex-ante programów rozwoju, nie odnosząc się do ewaluacji on-going (wspomagającej procesy) i ex-post (oceniającej efekty). Ustawa nie zakłada też poddania ocenie strategii.<br>Niski poziom kultury ewaluacyjnej i uczenia się w administracji rządowej.<br>Sceptyczne nastawienie urzędników do ewaluacji. | Opinie ekspertów                     |
|                                                   | Niezadowalająca jakość oceny skutków podejmowanych działań oraz niska jakość polityki regulacyjnej.                                                                                                                                                             | Badania skutków interwencji były prowadzone w Polsce na bardzo niewielką skalę, miały głównie charakter jakościowy, niż potwierdzony empirycznie bądź statystycznie.<br>Brak odpowiedniej metodologii i baz danych do prowadzenia wiarygodnych badań skutków interwencji publicznych                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Opinie ekspertów                     |

Źródło: opracowanie własne

<sup>22</sup> Chodzi o zapisy art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 oraz z 2007 r. Nr 140, poz. 984) zmienionej ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Zgodnie z nimi, instytucja opracowująca program finansowany ze środków publicznych (niekoniecznie europejskich) przygotowuje przed jego przyjęciem raport ewaluacyjny.

## 2.3 Czego powinniśmy się dowiedzieć? - Hipotezy i dalsze kierunki badań

Główna teza prezentowana w polskiej literaturze jak i przez krajowych ekspertów (Hausner 2008; Izdebski 2007; Wywiady 2009) oraz wyłaniająca się z naszego zestawienia jest taka, że polska administracja nie rozwinęła się wystarczająco, aby móc określić, do którego modelu zarządzania jej najbliższej. Światowe administracje rozwijają się na zasadzie ewolucji, która występuje w ujęciu linearnym. Początkowo mamy do czynienia z paradygmatem państwa prawnego i nadbudowanym na nim modelu weberowskim, na to nakłada się nowy model zarządzania publicznego, nad tym jest kolejny model zarządzania partycypacyjnego. Poza nielicznymi przypadkami (np. Nowa Zelandia), administracja nie przechodzi całkowicie z jednego modelu na drugi, ale rozwija się w poprzez nakładanie się kolejnych warstw, kolejnych paradygmatów.

Tymczasem w Polsce nigdy żadna warstwa nie została zbudowana do końca, nie mamy w pełni ukształtowanego modelu klasycznego z państwem prawa, fragmentarycznie i punktowo wprowadzane są rozwiązania wynikające z modelu nowego zarządzania publicznego oraz zarządzania partycypacyjnego.<sup>23</sup> Dotychczasowy brak ukształtowanego modelu administracji w Polsce wynika głównie z faktu jej stosunkowo krótkiej historii, jak i z pewnej różnorodności wzorców, na których opierał się jej rozwój.

Niestety, wskazywany już brak analiz empirycznych połączony ze zróżnicowaniem polskiej administracji rządowej uniemożliwia nie tylko całościową diagnozę, ale nawet stwierdzenie, które z elementów poszczególnych modeli przyjęły się w Polsce, jaka jest skala tego zjawiska, jak głęboka jest to internalizacja, w jakich segmentach administracji funkcjonują te elementy i z jakim skutkiem. Można jedynie postawić ogólną hipotezę, że w polskiej administracji wciąż przeważa paradygmat klasycznej administracji.

Na podstawie zebranych dowodów i obserwacji, możemy wskazać pola wymagające dodatkowych badań. Poniżej stawiamy hipotezy na temat potencjału polskiej administracji, zwracając jednocześnie uwagę na dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze, hipotezy te nie muszą mieć zastosowania do wszystkich typów administracji rządowej w takiej samej skali. Po drugie, hipotezy te oczywiście należałoby uszczegółowić - podając potencjalne determinanty problemów, a następnie zweryfikować w badaniach empirycznych i dopiero na tej podstawie podejmować działania. Wierzymy jednak, że stawianie pytań jest najlepszym

---

<sup>23</sup> Do takich najbardziej wyraźnych przejawów ostatnich dwóch trendów możemy zaliczyć: proces stopniowego wprowadzania budżetów zadaniowych, zmiany w nowej ustawie o służbie cywilnej, rozpoczęcie procesu ewaluacji w ramach polityk publicznych, narzucenie wymogu ustawowego konsultacji społecznych, ustawa o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym oraz liczne projekty w zakresie modernizacji systemów zarządzania sektorem publicznym.

punktem wyjścia do racjonalnych, opartych na faktach działań na rzecz modernizacji polskiej administracji.

### **Hipotezy dotyczące Struktury**

H1.1: Struktury administracji rządowej wciąż operują w relatywnej izolacji od siebie. Nie istnieją efektywne procedury i warunki systemowe tworzenia się efektywnych struktur sieciowych umożliwiających adresowanie międzysektorowych, horyzontalnych wyzwań.

H1.2: Jak dotąd tylko administracja zajmująca się wdrażaniem Funduszy Strukturalnych przechodzi na organizację zadaniową.

### **Hipotezy dotyczące Kadr**

Zasadniczo pole to zostało już relatywnie dobrze zdiagnozowane. Wydaje się, że na tym etapie można koncentrować się na szczegółowych pytaniach dla poszczególnych działów administracji rządowej, co umożliwiłoby lepsze rozpoznanie specyficznych potrzeb i sprofilowanie projektów szkoleniowych.

H.2.1: Pracownicy polskiej administracji rządowej nie wiedzą, jak skutecznie zarządzać pracą zespołową i wykorzystywać potencjał pracy zespołowej.

H.2.2: Pracownicy polskiej administracji rządowej nie wiedzą, jak zarządzać zmianą i jak pilotować skutecznie proces adaptacyjny nowych narzędzi.

### **Hipotezy dotyczące Relacji z otoczeniem**

H.3.1: Polska administracja rządowa ma problem w kontaktach z obywatelami - w większości przypadków są oni traktowani jako petenci, zamiast odbiorcy usług lub też współuczestnicy.

H.3.2: Polska administracja rządowa nie potrafi skutecznie budować partnerstw publiczno-prywatnych i publiczno-publicznych wokół identyfikowanych problemów i wyzwań.

H.3.3: Polska administracja nie potrafi współpracować z sektorem prywatnym w realizacji inwestycji publicznych.

### **Hipotezy dotyczące Mechanizmów wyznaczania celów i wizji (zarządzanie strategiczne)**

H.4.1: Polska administracja rządowa ma problem z budowaniem wiedzy o sobie i otoczeniu, w którym operuje (tworzeniu lub zlecaniu wiarygodnych diagnoz).

H.4.2: Polska administracja rządowa nie potrafi współtworzyć (we współpracy z politykami) przejrzystych i spójnych w swej treści dokumentów strategicznych.

H.6.2: Polska administracja rządowa wciąż nie zaadaptowała zarządzania zorientowanego na wyniki będącego podstawą budowania, wdrażania, jak i weryfikacji skuteczności spójnych, prorozwojowych strategii.

#### **Hipotezy dotyczące Mechanizmów organizowania środków finansowych (budżetowanie)**

Pole to zostało już relatywnie dobrze zbadane i zdiagnozowane. Trwają prace nad budżetem zadaniowym.

#### **Hipotezy dotyczące Mechanizmów wdrażania celów i wizji (zarządzanie operacyjne)**

H.6.1: Pracownicy administracji publicznej wciąż mają słabą wiedzę i umiejętności na temat efektywnej organizacji swoich zadań i pracy (w tym zastosowania nowoczesnych podejść i narzędzi zarządzania).

H.6.2: Pracownicy administracji rządowej nie mają wiedzy na temat budowania, koordynowania i podtrzymywania - na poziomie operacyjnym - działań sieci organizacji.

#### **Hipotezy dotyczące Mechanizmów koordynacji i kontroli**

H.7.1: Polska administracja rządowa ma problem z koordynacją swoich działań - zarówno na najniższym systemowym poziomie skali koordynacji (jasny podział zadań), jak i na wyższych poziomach wymagających obiegu informacji i konsultacji.

#### **Hipotezy dotyczące Mechanizmów oceny skuteczności i uczenia się**

H.8.1: Polska administracja rządowa nie wykorzystuje narzędzi oceny skuteczności interwencji publicznych, jak i mechanizmów wyciągania wniosków ze zrealizowanych przedsięwzięć.

H.8.2: Polska administracja rządowa nie posiada mechanizmów systemowego gromadzenia, budowania i dzielenia się wiedzą w skali międzyinstytucjonalnej.

## **2.4 Wnioski**

Wyjaśnienie relacji zachodzących między wyzwaniami modernizacyjnymi stojącymi przed administracją rządową w Polsce, a kształtem Działania 5.1 PO KL nie jest możliwe ze względu na brak całościowej diagnozy stanu administracji rządowej opartej na badaniach empirycznych.

Dostępne informacje na temat funkcjonowania administracji rządowej są fragmentaryczne, dotyczą wycinkowych obszarów, mają w dużej mierze charakter opinii, studiów dokumentów,

rzadko badań empirycznych. W trakcie prowadzonych prac badawczych zidentyfikowano jedynie 10 opracowań o charakterze diagnostycznym dotyczących administracji rządowej.

W oparciu o dostępne badania, jak i przeprowadzone wywiady zidentyfikowaliśmy problemy i deficyty administracji rządowej. Do najważniejszych z nich możemy zaliczyć:

- brak stabilności w funkcjonowaniu struktur państwowych oraz postępowanie procesu upolityczniania kluczowych sfer działania administracji rządowej;
- niski potencjał administracji rządowej w sferze zarządzania strategicznego - tworzeniu wizji, wdrażaniu oraz ocenie polityk i programów publicznych;
- ograniczone wykorzystanie nowoczesnych systemów zarządzania środkami publicznymi (budżety zadaniowe);
- nieskuteczne mechanizmy tworzenia i wdrażania prawa;
- słabe przygotowanie kompetencyjne kadr do zarządzania (miast administrowania) programami rozwoju - chodzi o szereg luk kompetencyjnych w umiejętnościach menedżerskich, koncepcyjnych i merytorycznych;
- niski stopień koordynacji i współpracy zarówno w sferze międzyinstytucjonalnej jak i w relacjach z aktorami zewnętrznymi (sektor prywatny i sektor pozarządowy).

Brak analiz empirycznych połączony ze zróżnicowaniem polskiej administracji rządowej uniemożliwia nie tylko całościową diagnozę, ale nawet stwierdzenie, które z elementów modeli zarządzania administracją publiczną przyjęły się w Polsce, jaka jest skala tego zjawiska, w których segmentach administracji funkcjonują te elementy i z jakim skutkiem. Stąd też w rozdziale postawiliśmy szereg hipotez dla przyszłych badań i diagnoz empirycznych. Można także postawić ogólną hipotezę, że w polskiej administracji wciąż przeważa paradygmat klasycznej administracji. Hipotezy te wymagają jednak - co należy raz jeszcze podkreślić - sumiennej weryfikacji empirycznej i wyjaśnienia ewentualnych przyczyn zaistniałych zjawisk.

### 3 Z CZEGO WYNIKA KSZTAŁT DZIAŁANIA 5.1.? - TEORIA BAZOWA I TEORIA ZMIANY

Celem tego rozdziału jest zrozumienie założeń i inspiracji, które legły u podstaw stworzonego Działania 5.1. Dzięki temu będziemy mogli umiejscowić podejmowane inicjatywy poprawy polskiej administracji publicznej w szerszym kontekście efektywnych modeli zarządzania administracją i zidentyfikować - uświadomiony lub nie - kierunek zmian wywoływanych Działaniem 5.1.

W pierwszej części rozdziału trzeciego staramy się zidentyfikować inspiracje, jakimi kierowali się twórcy Działania 5.1 (Teorie bazowe) oraz ich założenia na temat pozytywnej zmiany, którą miałyby przynieść Działanie 5.1 (Teoria Zmiany). W części drugiej śledzimy założenia każdego z dotychczas realizowanych projektów.

#### 3.1 W jaki sposób powstało Działanie 5.1? Teoria bazowa i teoria zmiany

Priorytet V PO KL "Dobre rządzenie" bazuje na zapisach Rozporządzenia Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, gdzie dla tego obszaru w okresie programowania 2007-2013 zostały przeznaczone specjalne środki na tzw. wzmocnienie zdolności administracyjnych dla wszystkich regionów objętych celem konwergencji. W związku z tym konieczne okazało się ich odpowiednie zagospodarowanie, a to spowodowało dyskusję nad kierunkami ich wydatkowania. Sytuację komplikował brak jednego ośrodka odpowiedzialnego za administrację publiczną – krzyżowały się tutaj kompetencje wielu ministrów. Rolę koordynatora pełniło wówczas Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, jako instytucja odpowiedzialna za przygotowanie całego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, które współpracowało w tworzeniu zapisów piątej osi priorytetowej z innymi instytucjami.

Pierwszym źródłem inspiracji dla wydatkowania środków były doświadczenia innych państw w realizacji podobnych programów (Wywiady 2009). Drugim zaś źródłem, wyznaczającym kierunek, były kwestie zawarte w Krajowym Programie Reform i przedsięwzięcia flagowe tego programu (budżet zadaniowy, reforma sądownictwa gospodarczego, skrócenie czasu rejestracji działalności gospodarczej, itd.). Obszary te zostały również wymienione we wspomnianym Rozporządzeniu jako jeden z elementów kluczowych dla wdrażania Strategii Lizbońskiej, z czego należy wnosić, że podnoszenie konkurencyjności na poziomie krajowym stało wysoko w hierarchii celów Komisji Europejskiej. Ponieważ nie było całościowej koncepcji reformy sektora publicznego w Polsce, postanowiono skupić się na tych właśnie priorytetach. W związku ze wspomnianym już brakiem jednego ośrodka decyzyjnego w tym obszarze, rolę koordynatora wzięło na siebie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które odpowiednie obszary tematyczne konsultowało z zainteresowanymi instytucjami, w tym



z Urzędem Służby Cywilnej (aktualnie KPRM) w przypadku Działania 5.1, Ministerstwem Sprawiedliwości oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Na poziomie konsultacji dochodziło do rozbieżności opinii na temat kształtu Priorytetu (w tym w ramach Działania 5.1), a ostatecznie uformowany kształt był wynikiem pewnego kompromisu. Natomiast można stwierdzić, że na ostateczny kształt programu i jego celów wpływ miał zakres odpowiedzialności konkretnych resortów.

Pierwowzorem zapisów zawartych w Prioryecie V PO KL był dokument *Sektorowy Program Operacyjny Administracja Sprawna i Służebna*, który miał stanowić odrębny Program Operacyjny bazujący na doświadczeniach portugalskich. Portugalia wydawała się dobrym źródłem inspiracji (Wywiady 2009). Program portugalski był wyraźnie ukierunkowany na wzmacnianie sektora publicznego i zdolności administracyjnych a powstał on w wyniku rekomendacji z ewaluacji *mid-term* Programu Operacyjnego ds. Zatrudnienia, Kształcenia i Rozwoju Społecznego. Ewaluacja stwierdziła, iż potencjalne oddziaływanie Działania dotyczącego zasobów ludzkich w administracji publicznej nie jest satysfakcjonujące w kontekście przyjętych w 2003 r. założeń portugalskiej Reformy Administracji Publicznej. W związku z powyższym, w środku okresu programowania, w toku konsultacji z KE powstała idea opracowania jednego programu operacyjnego poświęconego administracji publicznej, który powinien być przykładem dla innych państw członkowskich i dla nowej perspektywy finansowej. Co ciekawe, dla nowego programu nie była przeprowadzana odrębna diagnoza, lecz była ona jedynie składową z diagnoz postawionych w wielu dokumentach dotyczących portugalskiej reformy administracji publicznej. Za silne strony portugalskiego Programu uznać należy ogromne poparcie dla reformy administracji publicznej wdrażanej przy wykorzystaniu środków strukturalnych na poziomie rządu oraz koncentrację środków finansowych na dwóch głównych projektach:

- a) dotyczącym jednego dokumentu tożsamości zastępującego różne dokumenty wymagane np. przez ubezpieczycieli społecznych, urzędy skarbowe, etc.
- b) „empresa na hora”, czyli „firma w godzinę” – w ramach programu przeszkolono pracowników, którzy obsługują klientów rozpoczynających działalność gospodarczą. Projekt „empresa na hora” ma swoją kontynuację w postaci rejestracji znaków towarowych w godzinę, patentów, etc.

Oba te kierunki wydatkowania środków były silnie popierane przez Komisję Europejską. To doświadczenie portugalskie znalazło także swoje odzwierciedlenie w zapisach polskiego Priorytetu V PO KL (działania na rzecz „jednego okienka”, szkolenia dla pracowników administracji skarbowej). Chociaż w doświadczeniach portugalskich szukano skutecznych rozwiązań problemów w konkretnych obszarach funkcjonowania administracji, a przyjęte rozwiązania dotyczyły ważnych problemów polskiej administracji, to wydaje się jednak, że

decydujące znaczenie w tym przypadku miał brak koncentracji środków na określonych priorytetach lub po prostu brak samych priorytetów - polskiej wizji.

Podsumowując, należy stwierdzić że zarówno koncepcja przedstawiona Komisji Europejskiej do negocjacji jak i późniejsze Działanie 5.1. nie bazowały na konkretnej diagnozie sytuacji administracji publicznej w Polsce i nie odpowiadały na jasno wytyczone, konkretne kierunki rozwoju (brak wizji i strategii rozwoju). Działanie 5.1. od początku nie miało więc spójnego zestawu Teorii Bazowych (inspiracji i wiedzy na której by je świadomie i konsekwentnie zbudowano) ani też jasnego określenia relacji między interwencją publiczną a jasno zdefiniowaną, pozytywną zmianą która miałyby zaistnieć dzięki Działaniu 5.1. Zapisy Działania 5.1. stanowiły drogę zaadaptowania dostępnych środków przeznaczonych na wzmacnianie zdolności administracyjnych.

### 3.2 W jakie modele zarządzania wpisują się projekty? - Nieuświadomione Teorie Bazowe i założenia nt. zmiany

Brak szerszej wizji na poziomie Działania wymaga analizy na niższym poziomie - spojrzenia, projekt po projekcie, w jakie modele zarządzania się wpisują. Projekty realizowane w ramach Działania 5.1 mogą potencjalnie dotyczyć wielu obszarów funkcjonowania administracji, takich jak: rozwój kadr administracji, budowanie relacji z otoczeniem, wspieranie mechanizmów wyznaczania celów i wizji administracji, mechanizmów uczenia się administracji oraz mechanizmów organizowania środków finansowych. W konsekwencji działania te mogą prowadzić do wzmacniania roli administracji. Analiza ocenianych projektów wskazuje jednak, że nie wszystkie wymienione obszary są w równym stopniu objęte interwencją działania. Poniższe tabele przedstawiają ocenę kierunków wsparcia w odniesieniu do trzech modeli funkcjonowania administracji (modelu biurokratycznego Webera, modelu NPM oraz NPG - porównaj rozdziały 1.1. i 1.2).

Tabela 1. Projekty realizowane do roku 2009

| MODEL                                                                                                                                                                      | WEBER | NPM | NPG |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----|-----|
| <b>5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr</b>                                                                                              |       |     |     |
| Przeprowadzenie badania i analiza potrzeb szkoleniowych, opracowanie planu działań (strategii szkoleniowej) w służbie publicznej na lata 2008-2010 oraz realizacja szkoleń | 1     | 1   | 1   |
| Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej                                                                                                            | 0     | 2   | 0   |
| Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń w administracji rządowej                                                                                 | 0     | 2   | 1   |
| Szkolenia osób powołanych na wysokie stanowiska państwowe z państwowego zasobu kadrowego                                                                                   | 1     | 2   | 1   |

|                                                                                                                                                          |   |   |   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|
| Opracowanie koncepcji systemu opisów stanowisk pracy i wartościowania wysokich stanowisk państwowych oraz powiązania jego wyników z systemem wynagrodzeń | 0 | 2 | 0 |
| <b>5.1.2. Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym</b>                                                                              |   |   |   |
| Przygotowanie administracji rządowej do sporządzenia zadaniowego planu wydatków na rok 2008                                                              | 0 | 2 | 1 |
| Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008 – 2012                                                       | 0 | 2 | 1 |
| Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008 – 2012                                                          | 0 | 2 | 1 |
| <b>5.1.3. Staże i szkolenia praktyczne dla słuchaczy KSAP</b>                                                                                            |   |   |   |
| Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy KSAP                                                                                                      | 1 | 1 | 0 |
| <b>5.1.4. Wdrażanie reformy administracji skarbowej</b>                                                                                                  |   |   |   |
| Szkolenia psychospołeczne i specjalistyczne dla pracowników administracji skarbowej                                                                      | 2 | 1 | 0 |

Gdzie 0 oznacza brak wspierania określonego modelu działaniami, 1 – oznacza częściowe wspieranie działań w danym obszarze, 2 – oznacza wspieranie określonego modelu funkcjonowania administracji.

Tabela 2. Projekty realizowane od roku 2009

| MODEL                                                                                                                                                                          | WEBER | NPM | NPG |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----|-----|
| <b>5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr</b>                                                                                                  |       |     |     |
| Wdrożenie strategii szkoleniowej                                                                                                                                               | 1     | 1   | 1   |
| Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej poprzez podniesienie kompetencji kadry kierowniczej                                                                       | 1     | 1   | 1   |
| Wspieranie procesów decyzyjnych                                                                                                                                                | 0     | 1   | 2   |
| Podniesienie standardów służby cywilnej poprzez usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi, wzmocnienie przejrzystości działania oraz poprawę wizerunku służby cywilnej        | 0     | 2   | 1   |
| Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednolicania technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej                                        | 2     | 1   | 0   |
| Specjalistyczne szkolenia z zakresu praktycznych aspektów uczestnictwa polskiej administracji rządowej w procesie decyzyjnym UE                                                | 1     | 1   | 1   |
| Modernizacja systemów zarządzania oraz kompetencji kadr administracji rządowej poprzez wdrażanie przedsięwzięć ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji | 0     | 2   | 1   |
| Strategia na rzecz równego traktowania w administracji publicznej                                                                                                              | 0     | 1   | 1   |
| Wsparcie na rzecz ZUS                                                                                                                                                          | 2     | 1   | 0   |
| Modernizacja systemu zarządzania państwem                                                                                                                                      | 0     | 2   | 0   |

Gdzie 0 oznacza brak wspierania określonego modelu działaniami, 1 – oznacza częściowe wspieranie działań w danym obszarze, 2 – oznacza wspieranie określonego modelu funkcjonowania administracji.

Analiza powyższych tabel wskazuje, iż podstawowym kierunkiem realizowanych działań są działania, które przyczyniają się do wzmacniania modelu NPM w administracji. Dotyczy to zarówno działań realizowanych dotychczas, jak i działań przewidzianych dopiero do realizacji (od roku 2009). Takie podejście wydaje się zbieżne z kierunkami strategicznych zmian, jakie zamierza się wprowadzić w polskiej administracji, a jakie reprezentuje Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów.<sup>24</sup> Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w przypadku działań realizowanych do roku 2009, istotnym kierunkiem działań był kierunek wspierania elementów modelu biurokratycznego, natomiast zdecydowanie mniej było działań na rzecz realizacji modelu NPG. Sytuacja ta obecnie nieco się zmieniła, gdyż wśród projektów można znaleźć pewną równowagę działań na rzecz wspierania pozostałych modeli (tzn. biurokratycznego oraz modelu NPG). Natomiast zdecydowanie dominującym pozostaje nadal kierunek działań wzmacniających model NPM.

Warto również zauważyć, że równowaga pomiędzy dwoma wspomnianymi modelami (biurokratyczny i NPG) oraz przeważający kierunek NPM nie są bynajmniej traktowane jako nieprawidłowość, gdyż w polskiej administracji występują wciąż obszary charakterystyczne dla wszystkich trzech modeli, stąd też prawidłowym podejściem jest podejście wzmacniające najsłabsze ogniwa każdego z tych modeli.

Realizowane projekty zakładają więc dokonanie zmian w funkcjonowaniu administracji (częściowo nieświadomie) wpływających na rozszerzenie obszarów charakterystycznych dla modelu New Public Management; widać też wyraźnie, że wiele z projektów jest po prostu kontynuacją działań przedakcesyjnych (szerzej patrz rozdział 4.3.3.).

### 3.3 Wnioski

Teorię bazową i teorię zmiany w przypadku Działania 5.1 wyznacza wiedza oraz doświadczenia związane z obszarami reform, stanowiących część Krajowego Programu Reform, takie jak m.in. budżet zadaniowy, uproszczenie rejestracji i prowadzenia działalności gospodarczej etc. Obszary te wyznaczyły główne kierunki interwencji Priorytetu V PO KL. Częściowo korzystano także z doświadczeń portugalskich, które były zbieżne ze stanowiskiem Komisji Europejskiej w zakresie modernizacji administracji na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej.

Należy natomiast podkreślić, że kierunki wsparcia nie były oparte na przeprowadzonych diagnozach administracji (brak empirycznej i opartej o wskaźniki diagnozy), nie wynikały one ze strategicznej wizji (brak dokumentu strategicznego określającego kierunki rozwoju administracji publicznej oraz docelowego modelu zarządzania). Bezpośrednim efektem

<sup>24</sup> Więcej informacji na temat kierunków prac zespołu w obszarze reformy administracji można znaleźć na stronie [www.zds.kprm.gov.pl](http://www.zds.kprm.gov.pl), np. w materiałach: (Bonin 2008; Rymaszewski 2008a, 2008b)

braku strategicznej wizji był także brak respektowania zasady strategicznej koncentracji na określonych działaniach (wiele działań bez określonego priorytetu). Programowanie środków opierało się na zasadzie reakcyjnej, gdzie poszczególne instytucje (resorty) o odpowiednich kompetencjach, ze względu na brak jednego ośrodka decyzyjnego, stanowiły wehikuł implementacji działań oraz gwarantować sprawne wydatkowanie środków.

Z kolei odnosząc realizowane w ramach Działania 5.1 projekty do Teorii Zmiany (a więc do pewnych założeń, co do tego, jak ma wyglądać oczekiwany efekt oraz co do jej mechanizmu przyczynowo-skutkowego) można stwierdzić, iż zmiany te idą w kierunku wdrażania menedżerskiego modelu zarządzania publicznego (New Public Management). Jest to zdecydowanie dominujący kierunek interwencji, zarówno w odniesieniu do projektów realizowanych do roku 2009, jak i do projektów, które rozpoczęły się i będą realizowane po roku 2009. Z kolei istnieje pewna równowaga pomiędzy wspieraniem tych obszarów administracji, które są właściwe pozostałym modelom, tj. modelowi biurokratycznemu oraz modelowi NPG. Jest to efekt tego, że w polskiej administracji występują wciąż obszary charakterystyczne dla wszystkich trzech modeli funkcjonowania administracji, stąd też prawidłowym podejściem jest podejście wzmacniające najsłabsze ogniwa każdego z tych modeli. Należy jednak podkreślić, że kwestie modeli nie są ujmowane *explicite* w projektach ani w całym Działaniu 5.1. Przewaga NPM wynika z pewnej siły ciężenia - wzorowania się na zachodnich trendach docierających i przyswajanych przez polską administrację.

## 4 CZY DZIAŁANIE 5.1 ODPOWIADA POTRZEBOM I WYZWANIAM? - OCENA ADEKWATNOŚCI I SPÓJNOŚCI ZEWNĘTRZNEJ

W niniejszym rozdziale oceniamy adekwatność Działania 5.1 w odniesieniu do szerszej wizji rozwoju polskiej administracji (1 Rozdział) oraz w odniesieniu do potrzeb - zidentyfikowanych przez nas wcześniej deficytów (2 Rozdział). Na zakończenie weryfikujemy komplementarność Działania 5.1 z innymi inicjatywami modernizacji polskiej administracji.

### 4.1 Czy Działanie przystaje do wizji rozwoju polskiej administracji?

Trzeba wyraźnie stwierdzić, że w chwili przygotowywania Działania 5.1 nie istniała wizja polskiej administracji rządowej, co więcej - nie było wiadomo, jaki ośrodek decyzyjny (jaka instytucja) miałby koordynować powstawanie takiej wizji.

W obecnej sytuacji (stan na III 2009 r.) wciąż nie istnieje spójna, upubliczniona wizja i strategia polskiej administracji rządowej, jakkolwiek w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w 2008 r. podejmowane były inicjatywy rozwijania koncepcji *good governance* w odniesieniu do Polski (Choraży 2008; MRR 2008; Wilkin et. al. 2008), zaś od zeszłego roku do chwili obecnej prace nad konkretnym dokumentem strategicznym trwają w Zespole Doradców Strategicznych Premiera.<sup>25</sup>

W świetle tych inicjatyw pojawiają się jednak dwa pytania. Po pierwsze, jest to pytanie o kształt wizji rozwoju administracji rządowej: na razie nie wiadomo, w którym kierunku zostanie wypracowywana wizja strategiczna - czy strategia skoncentruje się na wzmocnieniu pozytywnych elementów klasycznej administracji (podstaw państwa prawa), czy też zaznaczy się silny wpływ NPM (menedżeryzmu), czy też może przeważać w niej będą elementy NPG (zarządzania partycypatywnego). Z materiałów roboczych i przeprowadzonych przez nas wywiadów można wnioskować, iż akcent zostanie postawiony na państwo prawa i jakość zarządzania usługami publicznymi (a więc dwa pierwsze modele). Tymczasem te dwa pierwsze model promują silną fragmentaryzację (w przypadku modelu klasycznego - sektorową, a w NPM - funkcjonalną). Tymczasem palącym problemem polskiej administracji pozostaje koordynacja, przepływ informacji i współdziałanie - kwestie kluczowe dla tworzenia i realizacji systemowych strategii.

Po drugie, aby wizja i strategia nie pozostały jedynie martwymi dokumentami, muszą być one związane z ośrodkiem decyzyjnym o trwałym i silnym statusie. Tymczasem pytanie o instytucjonalne, długookresowe zakorzenienie strategii pozostaje otwarte.

<sup>25</sup> Bieżące wyniki prac Zespołu Doradców Strategicznych Premiera prezentowane są na stronie: [www.zds.kprm.gov.pl](http://www.zds.kprm.gov.pl).

Główna konstatacja płynąca z powyższego, bieżącego stanu rzeczy jest taka, że Działanie 5.1 nie wpisuje się w szerszy kontekst - wizję rozwoju, bo takowej po prostu jeszcze nie ma.

## 4.2 Czy Działanie 5.1 przystaje do potencjalnych potrzeb i wyzwań?

Punktem wyjścia dla projektowania zakresu interwencji Działania 5.1 PO KL powinna być właściwa diagnoza problemów, jak i długofalowa strategia w zakresie rozwoju administracji rządowej. Brak tych dokumentów na etapie programowania znacznie utrudnił decydom trafne określenie zakresu interwencji. W efekcie powstało Działanie, które zawiera ogólnie sformułowane zapisy, dające beneficjentom systemowym dużą elastyczność i swobodę działania w doborze i przygotowywaniu projektów. W sytuacji braku odpowiednich diagnoz przygotowanie dość ogólnego Działania było właściwym i przemyślanym posunięciem ze strony programujących. Jednakże z punktu widzenia oceny trafności interwencji, brak diagnozy, jak i brak precyzyjnych zapisów w działaniu stanowią istotny problem, gdyż praktycznie uniemożliwią miarodajną odpowiedź na pytanie, czy Działanie trafnie odpowiada na zidentyfikowane problemy - a w przyszłości - czy przyniosło oczekiwane efekty.

W związku z tym ograniczeniem, podjęliśmy próbę oceny trafności Działania, schodząc na najniższy poziom - realizowanych projektów, jak i tych przyjętych do wdrożenia w kolejnych latach. Takie podejście umożliwi ocenę zakresu i struktury przedsięwzięć pod kątem deficytów, które zidentyfikowaliśmy w rozdziale 2.2. Niemniej ocena w przypadku projektów przedstawionych w Planie Działania na 2009 rok nie może być zbyt precyzyjna, ze względu na bardzo ogólne zapisy na temat projektów.

W tabeli 6 prezentujemy ocenę poziomu trafności poszczególnych przedsięwzięć realizowanych i planowanych do realizacji w ramach Działania 5.1 PO KL. Indywidualne oceny dla projektów systemowych zostały zagregowane w ramach poszczególnych poddziałań. Wyniki pokazują przede wszystkim, w których polach analizy interwencje były lub będą najintensywniejsze, a tym samym, które deficyty administracji rządowej spotkają się ze szczególną reakcją beneficjentów systemowych. Puste pola oznaczają brak interwencji projektów realizowanych w ramach danego Poddziałania na obszar problemowy. Ponadto pole: „struktura administracji rządowej” zostało wyłączone z analizy, ze względu na brak możliwości interwencji projektów PO KL w tym zakresie.



Tabela 6. Ocena przystawalności projektów do deficytów administracji

| Nazwy działań i przedsięwzięć wdrożonych i planowanych do realizacji w ramach działania 5.1 PO KL |                                                                        | Nazwy pól analizy, w których zidentyfikowano deficyty w administracji rządowej |       |                      |                                     |                                             |                                   |                                  |                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------|----------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------|
|                                                                                                   |                                                                        | Struktury                                                                      | Kadry | Relacje z otoczeniem | Mechanizm wyznaczania celów i wizji | Mechanizm organizowania środków finansowych | Mechanizm wdrażania celów i wizji | Mechanizm koordynacji i kontroli | Mechanizm oceny skuteczności i uczenia się |
| 2008                                                                                              | 5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr |                                                                                |       |                      |                                     |                                             |                                   |                                  |                                            |
|                                                                                                   | 5.1.2 Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym    |                                                                                |       |                      |                                     |                                             |                                   |                                  |                                            |
|                                                                                                   | 5.1.3 Staże i szkolenia praktyczne dla słuchaczy KSAP                  |                                                                                |       |                      |                                     |                                             |                                   |                                  |                                            |
|                                                                                                   | 5.1.4 Wdrażanie reformy administracji skarbowej                        |                                                                                |       |                      |                                     |                                             |                                   |                                  |                                            |
| 2009                                                                                              | 5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr |                                                                                |       |                      |                                     |                                             |                                   |                                  |                                            |
|                                                                                                   | 5.1.2 Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym    |                                                                                |       |                      |                                     |                                             |                                   |                                  |                                            |
|                                                                                                   | 5.1.3 Staże i szkolenia praktyczne dla słuchaczy KSAP                  |                                                                                |       |                      |                                     |                                             |                                   |                                  |                                            |

Źródło: Opracowanie własne

#### Poziom pokrycia przez działanie kluczowych deficytów

Analiza trafności pokazała, że wszystkie pola analizy zostały pokryte przez zakres interwencji zrealizowanych lub planowanych przedsięwzięć. Jednakże widoczna jest duża różnica między projektami na 2008 i 2009 rok. Pierwsze propozycje projektowe w dużej mierze mają charakter szkoleniowy, z elementem diagnostycznym. Zakres ich interwencji ograniczał się głównie do pola „kadry, organizacji finansów publicznych, mechanizmów wyznaczania i wdrażania celów”, pozostawiając wiele istotnych problemów. Natomiast już



kolejny Plan Działań na 2009 rok przyniósł za sobą wiele nowych propozycji projektowych, obejmujących swych zasięgiem praktycznie wszystkie obszary wsparcia, szczególnie te, w ramach których interwencje do tej pory były realizowane w stopniu niewystarczającym (np.: kwestie diagnostyczne, mechanizmy wyznaczania wizji i celów). Taka zmiana mogła wynikać po pierwsze z faktu rosnącego potencjału instytucjonalnego dotychczasowych beneficjentów systemowych, z drugiej strony pojawienia się nowych beneficjentów, takich jak: Departament Analiz Strategicznych w KPRM czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Po trzecie, w poprzednim roku beneficjenci zlecili szereg analiz i ekspertyz, diagnozujących różne pola interwencji Działania 5.1 PO KL; opracowania te zapewne mogły posłużyć, jako źródło inspiracji dla nowych przedsięwzięć.

Pewien problem odnośnie trafności mógł pojawić się na niższym poziomie tzw. zadań projektowych, z uwagi na brak szczegółowych opracowań diagnozujących obszary wsparcia, w których nastąpiła interwencja. W szczególności dotyczy to projektów szkoleniowych z Planu Działań na lata 2007-2008, które w większości były opracowane bez oparcia się na aktualnych analizach potrzeb. Jednak w tym przypadku wydaje się, że „przeczcucie” projektujących, co do potrzeb szkoleniowych było dobre, co zostało potwierdzone w wynikach ankiet oceny szkoleń, jak i badaniach ilościowych prowadzonych w ramach niniejszej ewaluacji. Co więcej, należy podkreślić, że w ramach Planu Działań 2007-2008 znalazł się także projekt *„Przeprowadzenie badania i analiza potrzeb szkoleniowych, opracowanie planu działania (strategii szkoleniowej na lata 2008-2010) oraz realizacja szkoleń”*, który zakładał w zakresie swojej interwencji diagnozę potrzeb i luk kompetencyjnych, a w konsekwencji opracowanie trafnych do potrzeb planów szkoleń. Takie działanie pokazuje, że braki w tym zakresie zidentyfikowano na samym początku realizacji Działania 5.1, ponadto zidentyfikowany problem spotkał się z szybką interwencją DSC.

Trzeba także podkreślić, że oba okresy planowania projektów różniły się także pod kątem skali i typów projektów. W planach na 2009 rok pojawiło się wiele projektów o charakterze wdrożeniowo – doradczym, a także diagnostycznym. Poza tym nowych projektów jest więcej, mają znacznie większą skalę, zakres i zasięg oddziaływania, powiększone zostało grono beneficjentów systemowych. Natomiast wielość projektów ujętych w Planie Działania na 2007 - 2008 może wskazywać na ich rozproszenie i niepełne respektowanie zasady strategicznej koncentracji (Mazur, 2008a). W Planie Działania na 2009 rok sytuacja uległa diametralnej zmianie: „grupy” projektów są bardziej skoncentrowane na rozwiązaniu określonych obszarów problemowych.

#### Oddziaływanie bezpośrednie i pośrednie projektów

Wiele projektów oprócz bezpośredniej interwencji na określone przez siebie cele i obszary problemowe, wywiera również oddziaływanie pośrednie na pozostałe deficyty administracji rządowej. Najlepszym tego przykładem są projekty „horyzontalne”, jak: „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej”, czy projekty związane z wdrażaniem budżetów zadaniowych. Ich potencjalny wpływ wykracza poza zasięg bezpośredniej interwencji, np.: pośrednio oddziałują w polach: przygotowania kadr, mechanizmów wyznaczania i wdrażania celów i wizji, mechanizmów kontroli i koordynacji. Horyzontalny wpływ projektów wynika przede wszystkim z dużej różnorodności i kompleksowości zadań, które zakładają w swojej budowie. Ta kompleksowość projektów może mieć też swoje słabe strony. Mnogość celów i działań przekłada się na mnogość efektów, których pojawianie się należy monitorować a w ostatecznym rozliczeniu projektu wykazać. Jak na razie wszystkie projekty mają mniejsze lub większe problemy z jasnym określeniem oczekiwanych efektów, a będzie to tym trudniejsze im bardziej kompleksowe i niespójne będą założenia projektowe (szerzej omawiamy tę kwestię w Rozdziale 5.1).

Mimo dużego zasięgu oddziaływania projektów musimy mieć świadomość, że zarówno realizowane i planowane przedsięwzięcia nie stanowią pełnego „*remedium*”, które w pełni skoryguje istniejące problemy. Patrząc na skalę zachodzących zjawisk w administracji rządowej (ok. 2300 urzędów) interwencją większości projektów zostanie objęta jedynie część obszarów problemowych, projekty stanowią pewną formę pilotażu, przykładu dobrych praktyk wartych naśladowania, wyznaczania kierunków dalszych reform. Tym ważniejsze wydaje się przejrzyste planowanie projektów i możliwość oszacowania efektów, które mają przynieść w danym polu. Taka forma interwencji ma w pierwszej kolejności aktywować podmioty nieobjęte zasięgiem projektów do realizacji podobnych przedsięwzięć ze środków własnych. Wyjątkiem są projekty dotyczące wdrożenia budżetów zadaniowych, jak i modernizacji zarządzania ZUS. Przedsięwzięcia te mają raczej całościowy charakter i zakładają pełną realizację i wsparcie dla procesu reformy finansów publicznych w zakresie budżetów zadaniowych oraz modernizacji (poprawa jakości oraz dostępności) świadczonych usług w przypadku ZUS.

Kolejnym ważnym elementem większości projektów jest ich „systemowy charakter”, bowiem w dużej mierze zakładają one w swoich efektach wypracowanie i wprowadzanie zmian legislacyjnych (w ustawach, rozporządzeniach), które z pewnością wzmocnią, utrwalą, a także upowszechnią dane rozwiązanie w całym systemie administracji rządowej. Ponadto Plan Działania na 2009 rok zakłada w swym zakresie projekt „*Modernizacji systemu zarządzania państwem*”, który zakłada opracowanie pakietów zmian legislacyjnych i systemowych usprawniających model zarządzania państwem. Ważnym aspektem konstrukcji Działania podnoszącym jakość interwencji jest założenie niemal w każdym projekcie wewnętrznej ewaluacji efektów zakładanych interwencji. Takie podejście umożliwi

ocenę skuteczności i efektywności podjętych działań, dzięki czemu decydenci będą wiedzieli, czy rozwiązanie się przyjęło, czy konieczna jest zmiana dotychczas przyjętego kierunku działania.

Na koniec pragniemy dodać, że niektóre deficyty administracji rządowej odnoszące się do kwestii partycypacji społecznej nie zostały objęte zakresem tego działania, gdyż zagadnienia te stanowią przedmiot interwencji Działania 5.4 Rozwój Potencjału Trzeciego Sektora i 5.5 Rozwój Dialogu Społecznego PO KL.

#### Luki zakresu interwencji działania 5.1 PO KL

Mimo trafnie dobranej orientacji projektów, jak i równomiernego ich rozkładu względem potencjalnych problemów, w trakcie prowadzonych badań zauważono także pewne braki, co do zakresów przyjętych interwencji, jak i przyjętego sposobu ich realizacji. Można je podsumować w 3 punktach.

Po pierwsze, w zakresie ewaluacji dotychczas przygotowane projekty koncentrują się na tworzeniu systemów ewaluacji zadań publicznych powiązanych z wdrażaniem budżetów zadaniowych, natomiast brak jest projektu dotyczącego budowy systemu ewaluacji w odniesieniu do programów i strategii o zasięgu ogólnopolskim/ponadregionalnym koordynowanych przez jednostki administracji rządowej. Jak wykazaliśmy w rozdziale 1.4. administracje krajów rozwiniętych odchodzą od wskaźnikowania bieżących wyników instytucji na rzecz oceny efektów konkretnych interwencji. Pragniemy przypomnieć, że obecnie w kraju istnieje blisko 200 dokumentów strategicznych i brak jest jakichkolwiek mechanizmów umożliwiających ich monitorowanie i ocenę (Bober et al. 2008 str. 13). Budowa systemu ewaluacji jest przedsięwzięciem długofalowym, w przypadku polityki spójności ukształtowanie się systemu ewaluacji zabrało około 6 lat. W kontekście projektów dotyczących budżetów zadaniowych, o ile można zaobserwować duży postęp prac związanych z budową systemu wskaźników, jak i modelu finansowego funkcjonowania budżetów zadaniowych, o tyle nie poczyniono żadnych znaczących kroków w zakresie budowy systemu ewaluacji zadań państwa. Budowa systemu ewaluacji dla wszystkich strategii i programów publicznych jest przedsięwzięciem nieporównywalnie bardziej kompleksowym, choćby z uwagi na skalę obszaru wsparcia. Warto przy tym podkreślić, że zgodnie z zapisami art. 15 ust. 6 *Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U.06. nr 227, poz. 1658, z późn. zm.), prowadzenie ewaluacji ex-ante programów rozwoju jest obligatoryjne. W związku z tym, projekt ten mógłby stanowić wsparcie dla procesu wdrożenia tego zapisu ustawy.

Tymczasem zadania te nie zostały uwzględnione w planach do realizacji w 2009 roku, na podstawie planu możemy przypuszczać, że prace zostaną rozpoczęte w 2010. Naszym

zdaniem, tak późne rozpoczęcie prac nad systemem ewaluacji stanowi duże ryzyko, że system ten nie zostanie przygotowany na czas dokonywania pierwszych ocen realizacji budżetów zadaniowych w 2014 r. Ponadto ważne w tym zakresie jest także prowadzenie równoległe prac legislacyjnych w tym obszarze, czyniąc zadania ewaluacyjne obligatoryjnymi.

Po drugie, jednym z kluczowych problemów polskiej administracji rządowej są trudności w podejmowaniu wspólnych działań horyzontalnych na zasadach współpracy pomiędzy urzędami, jak i szerzej współpracy międzyresortowej. W strukturze przedsięwzięć Planu Działania 2007- 2008 brakuje projektu, który przedstawiałby takie rozwiązania. Natomiast w Planie Działania 2009 możemy znaleźć ogólny opis interwencji w tym polu przygotowany przez Departament Analiz Strategicznych KPRM. Właściwym byłoby przyjęcie dobrych praktyk, jak i narzędzi z najnowszych trendów zarządzania partycypacyjnego administracją publiczną (tzw. budowania potencjału koordynacji instytucji - w tym zarządzaniem siecią instytucji).

Po trzecie, istotnym zagadnieniem w kontekście trafności Działania 5.1 POKL jest kwestia koordynacji projektów diagnostycznych. W ramach większości projektów realizowanych przez różnych beneficjentów zakłada się przeprowadzenie szeregu analiz i badań diagnozujących różne obszary administracji rządowej. W związku z tym istnieje ryzyko, że część badań może swym zakresem nachodzić na siebie, a nie wzajemnie się uzupełniać. Wydaje się właściwym, aby w ramach KPRM jeden beneficjent podjął inicjatywę horyzontalnej koordynacji procesu diagnozowania kluczowych obszarów działalności administracji rządowej.

### 4.3 Jak Działanie 5.1. przystaje do innych inicjatyw? - ocena komplementarności<sup>26</sup>

W niniejszym podrozdziale przeprowadzona została ocena komplementarności działania 5.1 PO KL. W tym celu wykorzystano metodę analizy matryc przystawalności<sup>27</sup> ilustrujących zbieżności pomiędzy badanymi programami, a dokumentami strategicznymi. W poniższym podrozdziale zaprezentowane zostały wyniki badania komplementarności analizowanego działania z innymi programami, wdrażanymi ze środków krajowych, jak i realizowanymi

<sup>26</sup> Podrozdział autorstwa Katarzyny Wojnar.

<sup>27</sup> Metoda polega na przygotowaniu matrycy zawierającej zestawienie działań będących przedmiotem porównania. Matryca przystawalności pozwala na określenie stopnia wzajemnej zbieżności i komplementarności analizowanych celów i działań. W tym przypadku chodziło o określenie czy przedsięwzięcia Działania 5.1 PO KL są spójne z innymi działaniami, celami strategicznymi w sposób bezpośredni, pośredni, bądź wcale.

w ramach programów finansowanych ze środków UE.<sup>28</sup> Ponadto w ostatnim punkcie omówiona została spójność wewnętrzna i komplementarność Działania 5.1 z pozostałymi działaniami V osi priorytetowej PO KL.

#### 4.3.1 Spójność zewnętrzna pomiędzy strategiami rządowymi a obszarem interwencji Działania 5.1 PO KL

W Polsce obowiązuje blisko 200 dokumentów strategicznych dotyczących poszczególnych obszarów działania administracji publicznej, co oznacza, że nie ma jednej, całościowej strategii dla całej administracji centralnej (Bober et al. 2008 str. 13). Wśród aktualnych sektorowych strategii rządowych spajających się z obszarem interwencji Działania 5.1 PO KL warto wymienić przede wszystkim te skierowane bezpośrednio do administracji publicznej, tj. Program zwalczania korupcji – „Strategia antykorupcyjna”, II etap wdrażania 2005-2009 oraz Narodowy Plan Działań na Rzecz Dzieci 2004-2012 „Polska dla Dzieci”. Obie strategie w znacznym stopniu nawiązują do obszaru interwencji 5.1 PO KL, szczególnie zaś w odniesieniu do modernizacji systemów zarządzania i podnoszenia kompetencji kadr oraz wdrażania reformy administracji pod kątem jakości obsługi klienta.

I tak *Strategia antykorupcyjna* jest komplementarna z Działaniem 5.1, ponieważ zakłada m.in. realizację przedsięwzięć legislacyjnych, organizacyjnych i edukacyjno-informacyjnych oraz monitorowanie efektywności podejmowanych działań, jak też zapobieganie zjawiskom korupcji i wdrożenie mechanizmów umożliwiających jej skuteczne przeciwdziałanie poprzez skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych i stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego. Komplementarność jest tu związana z faktem, że działania antykorupcyjne dotyczą wszystkich przewidywanych obszarów interwencji Działania 5.1 PO KL, tj. zarządzania, sfery finansowej, staży KSAP oraz administracji skarbowej.

Z kolei strategia „*Polska dla Dzieci*” również w dużym stopniu nakierowana jest na cele zbieżne z charakterem Działania 5.1, tj. na zwiększenie jakości i kompetencji administracji publicznej. W strategii przewidziano doskonalenie pracy istniejących instytucji sektorowych, działających na rzecz dzieci, usprawnienie zarządzania oraz kompetencji personelu zajmującego się dziećmi oraz ściślejszą koordynację z innymi programami rządowymi realizowanymi na rzecz dzieci. Spójność dotyczy tu zatem nie grupy docelowej interwencji (dzieci), ale metody interwencji (szkolenia, zarządzanie, podnoszenie wydajności instytucjonalnej, efektywne finansowanie zadań).

<sup>28</sup> Analizą nie objęto jednak 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, ponieważ przedsięwzięcia Działania 5.1 PO KL skierowane są do administracji rządowej, a nie regionalnej.

Na niższym poziomie, czyli w ramach poszczególnych poddziałań 5.1 PO KL, zauważalna jest spójność z celami szczegółowymi lub pojedynczymi priorytetami kolejnych sektorowych dokumentów strategicznych.

*Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013* jest spójna z poddziałaniem 5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr, ponieważ podobnie jak ono kładzie duży nacisk na kwestie związane z zarządzaniem i sprawnością organizacyjną. W przypadku tej strategii chodzi w szczególności o wzrost efektywności zarządzania sektorem kultury, wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w systemie organizacji działalności kulturalnej i systemie upowszechniania kultury oraz poprawę warunków działalności artystycznej.

Z analogicznym podejściem mamy do czynienia w przypadku *Strategii Polski w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się*, która jest spójna z charakterem Działania 5.1. Podkreśla się w niej, że najważniejszym elementem realizacji celów dokumentu jest wypracowanie mechanizmów efektywnej wymiany informacji, dotyczących działań podejmowanych przez poszczególne resorty i instytucje oraz ustanowienie wspólnego systemu koordynowania tej działalności.

Z kolei priorytet 2 *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007-2013* „*Silne organizacje pozarządowe w dobrym państwie*” bezpośrednio nawiązuje do priorytetu V PO KL, szczególnie zaś do działania 5.1.

Ponadto, jednym z priorytetowych dla *Strategii polityki konsumenckiej na lata 2007-2009* jest Cel 3 - *Wzmocnienie i rozwój efektywnego oraz skutecznego systemu poradnictwa i dochodzenia roszczeń konsumenckich*. Jest on spójny z Poddziałaniami 5.1.1 oraz 5.1.4 na poziomie zadań związanych z jakością obsługi klienta oraz podnoszeniem kompetencji pracowników administracji publicznej.

W końcu *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2008-2010* jest spójna z Poddziałaniem 5.1.2 na bardzo ogólnym poziomie, związanym z zarządzaniem budżetami centralnymi, w tym również zarządzaniem budżetami zadaniowymi w kontekście optymalnej alokacji środków publicznych.



#### 4.3.2 Komplementarność między kierunkami wsparcia przewidzianymi w Działaniu 5.1 oraz planowanymi przedsięwzięciami a wsparciem zaplanowanym w ramach innych celów/programów współfinansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej, w szczególności EFRR.

Kierunki wsparcia przewidziane w Działaniu 5.1 PO KL oraz planowane przedsięwzięcia są komplementarne w stosunku do niektórych celów innych Programów Operacyjnych, takich jak: Innowacyjna Gospodarka, Pomoc Techniczna, czy Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013.

Priorytet VII Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka jest komplementarny z działaniem 5.1 PO KL w zakresie e-government oraz poprzez elementy związane z tworzeniem instrumentów realizacji celów strategicznych, takich jak: rozwój komunikacji elektronicznej w ramach administracji, podniesienie jakości legislacji i regulacji prawnych oraz podniesienie jakości zarządzania. Bardzo dobrym przykładem zachodzenia komplementarności między dwoma programami jest projekt skierowany dla ZUS, który zakłada sfinansowanie analizy przygotowawczych w ramach projektu indywidualnego ZUS pn. „Platforma Usług Elektronicznych dla klientów ZUS” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

Program Operacyjny Pomoc Techniczna jest komplementarny z Działaniem 5.1 PO KL w zakresie jakości usług świadczonych przez administrację publiczną. Najważniejszą cechą tej komplementarności jest podnoszenie kompetencji administracji zarówno na poziomie poszczególnych urzędników, jak również na poziomie organizacyjnym, związanym ze skutecznym zarządzaniem i międzyresortową koordynacją działań. Duży nacisk na podnoszenie kompetencji administracji publicznej we wszystkich omawianych programach wynika z faktu, że przy dynamicznie zmieniających się uwarunkowaniach, kompetencje administracji rządowej nie do końca odpowiadają potrzebom gospodarczym i społecznym. Działania związane z podnoszeniem kwalifikacji urzędników być więc powinny logicznym komponentem programów w ramach EFRR, co zagwarantuje ich sprawną implementację. Należy tu podkreślić, że w przypadku *PO Pomoc Techniczna* działania te skoncentrowane są na administracji odpowiedzialnej za efektywną absorpcję funduszy UE.

Działanie 5.1 oraz projekty są również komplementarne w stosunku do Priorytetu II Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007 – 2013 w zakresie podniesienia jakości usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną oraz usprawnienia wymiany danych. Komplementarność związana jest tu m.in. ze strategicznym podejściem zastosowanym w analizowanych dokumentach. Podejście to tworzy mechanizm wzajemnego wspierania się różnych działań realizowanych w ramach programów współfinansowanych ze

środków UE, w szczególności EFRR, co w konsekwencji podnosi efektywność interwencji funduszy strukturalnych.

#### **4.3.3 Komplementarność między kierunkami wsparcia przewidzianymi w Działaniu 5.1 oraz planowanymi przedsięwzięciami a wsparciem zrealizowanym z programu Środki Przejściowe Transition Facility (komponent: wsparcie administracja publiczna) oraz programem Phare (komponent: rozwój instytucjonalny) .**

Spośród ponad stu przedsięwzięć zrealizowanych w latach 1998-2006 w ramach programów Środki Przejściowe (komponent: wsparcie administracja publiczna) i Phare (komponent: rozwój instytucjonalny), aż 31 ściśle pokrywa się z kierunkami wsparcia i przedsięwzięciami przewidzianymi w Działaniu 5.1 PO KL. Zakres komplementarności jest w przypadku tych 31 przedsięwzięć bardzo szeroki i obejmuje zarówno warstwę strategiczną, tematyczną, jak również zadaniową. Najwięcej zbieżnych projektów dotyczy Poddziałania 5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr. Tak duża liczba wynika z jednej strony z dużej ilości projektów realizowanych w jego ramach (15), z drugiej z szerokiego zakresu tematycznego projektów.

Na podstawie analizy treści projektów zidentyfikowano pięć płaszczyzn uzupełniania się projektów z programów Środki Przejściowe i Phare: wzmacnianie potencjału administracji publicznej; zarządzanie programami UE; ewaluacja, audyt, monitoring; jakość usług administracji skarbowej; tworzenie budżetów centralnych.

Tabela 4 będąca wynikiem analizy matrycy zbieżności pomiędzy projektami, ilustruje stopień, w jakim analizowane przedsięwzięcia pokrywają się z Działaniem 5.1 pod kątem tematycznym i zadaniowym.



**Tabela 7. Komplementarność projektów programów Środki Przejściowe i PHARE oraz Działania 5.1. PO KL**

| Zakres                                          | Działanie 5.1 PO KL                                           | Środki Przejściowe                                                                                                                                                                                                                                       | Phare                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wzmacnianie potencjału administracji publicznej | 5.1.1 Zarządzanie, kompetencje kadr                           | Institution Building unallocated envelope (2006/018-180.01-08)<br>Administration - Umbrella (2004-016-829.01.03)<br>Flexible Reserve (2004-016-829.01.10)                                                                                                | Strengthening of the public administration capacity (2003-005-710.01.04)<br>Support to the European Integration process (2003-005-710.01.09)<br>Support for the integration process (2002/000-605.01.04)<br>Support to the integration process (PL01.01.15)<br>Human resources development (PL9904.07)                                                                                                                                            |
| Zarządzanie programami UE                       | 5.1.1 Zarządzanie, kompetencje kadr                           | Brak                                                                                                                                                                                                                                                     | Implementation of IROP (ZPORR) (2003-004-379.01.08)<br>Support to the European Integration process (2003-005-710.01.09)<br>Improving ESF management and implementation (2003-004-379.01.07)<br>Preparation to implementation of INTERREG III (2003-005-710.01.05)<br>Preparation for CSF and ERDF (2002/000-580-01.07)<br>Development of ESF management capacities (2002/000-580-01.02)<br>Preparation for the Cohesion Fund (2002/000-580-01.03) |
| Ewaluacja, audyt, monitoring                    | 5.1.1 Zarządzanie, kompetencje kadr<br>5.1.2 Budżet zadaniowy | Monitoring&Evaluation (2004-016-829.01.01)<br>Internal audit (2004-016-829.01.08)                                                                                                                                                                        | Strengthening of the evaluation capacities (2003-005-710.01.07)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Jakość usług administracji skarbowej            | 5.1.4 Reforma administracji skarbowej                         | National experts (2006/018-180.01-05)<br>Training phone (2006/018-180.01-02)<br>Tax-computer e-audit (2006/018-180.01-03)<br>Tax administration ISO (2005-017-488.01.03)<br>Revenue analysis (2005-017-488.01.04)<br>Internal audit (2004-016-829.01.08) | Tax Administration (2003-004-379.01.03)<br>Improving Cohesion Fund and ERDF transport sector (2003-004-379.01.09)<br>Modernisation of the system of tax collection and taxpayers control (2002/000-196.01.05)                                                                                                                                                                                                                                     |
| Tworzenie budżetów centralnych                  | 5.1.2 Budżet zadaniowy                                        | EU financial interests protection (2004-016-829.01.09)                                                                                                                                                                                                   | Treasury control (2003-004-379.01.04)<br>Public finance management (2002/000-580-01.09)<br>Strengthen Tax Administration (PL01.01.04)<br>Tax administration (PL0003-05)<br>Improved tax administration (PL9904.03)                                                                                                                                                                                                                                |

Opracowanie K. Wojnar

Pierwszą płaszczyzną podobieństwa były projekty nakierowane na ogólne wzmacnianie potencjału administracji publicznej i najczęściej dotyczyły różnego rodzaju szkoleń dla różnych grup pracowników, podnoszenia ich kompetencji i wiedzy oraz wprowadzania nowych modeli zarządzania i organizacji pracy.

Drugą płaszczyzną komplementarności jest zarządzanie w administracji publicznej. W Działaniu 5.1 projekty te mają bardziej ogólny i strategiczny charakter, natomiast w przypadku projektów realizowanych w ramach programu Phare były one wąsko nastawione na stworzenie otoczenia instytucjonalnego i modeli zarządzania poszczególnymi programami UE, a także na przygotowanie urzędników do efektywnej absorpcji środków unijnych. Dzięki wymianie dobrych praktyk między administracją związaną z funduszami UE a administracją związaną z programami krajowymi, możliwe było wprowadzenie nowatorskich rozwiązań w szerszej skali. W tym przypadku widać konsekwentne poszerzanie grupy docelowej działań projektów systemowych.

Trzecią płaszczyzną, gdzie projekty uzupełniają się, stanowi obszar związany z ewaluacją, monitoringiem i audytem. W przypadku programów przedakcesyjnych są to trzy projekty realizowane w latach 2003-2004, a komplementarne względem nich są trzy projekty realizowane w ramach Poddziałania 5.1.2 (Budżet zadaniowy) oraz projekt „Modernizacja systemu zarządzania państwem” realizowany w ramach Poddziałania 5.1.1. O ile wcześniejsze projekty miały charakter ogólny i skierowane były do szerokiej grupy docelowej, w ramach Działania 5.1 większy nacisk położono na ocenę i kontrolę aspektów budżetowych projektów, a w szczególności na związany z budżetami zadaniowymi system ewaluacji realizacji zadań publicznych.

Czwartą płaszczyzną zbieżności, którą charakteryzuje największe podobieństwo projektów, jest jakość usług administracji skarbowej. Projekty o tej tematyce, realizowane w ramach środków przedakcesyjnych, bardzo ściśle pokrywają się z projektem realizowanym w ramach Poddziałania 5.1.4 Reforma administracji skarbowej. W latach 2002-2006 każdego roku do administracji skarbowej kierowany był co najmniej jeden projekt, którego celem była poprawa jakości usług wykonywanych przez urzędy administracji skarbowej. Dotyczyły one przede wszystkim szkoleń i rozwiązań związanych z komunikacją, negocjacjami i obsługą klienta ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorców, informatyzacją administracji skarbowej i przygotowaniem do obsługi e-handlu, łatwym dostępem do kompetentnych urzędników. Jak widać, projekt dotyczący administracji skarbowej realizowany w ramach Poddziałania 5.1.4 bardzo ściśle pokrywa się z wcześniejszymi przedsięwzięciami.

Piątą płaszczyzną komplementarności dotyczy tworzenia budżetów na poziomie centralnym. W porównaniu z projektami realizowanymi w ramach programów Środki Przejściowe i Phare, które zakresem obejmowały takie zadania, jak: efektywne wydatkowanie środków, lepsza

alokacja środków, planowanie budżetowe, metodologia pracy i kontrola finansowa, projekty realizowane w ramach poddziałania 5.1.2 PO KL są węższe i bardziej specjalistyczne oraz kładą nacisk przede wszystkim na umiejętność przygotowywania i wykorzystywania budżetów zadaniowych. W tym sensie obecne projekty są konsekwentnym rozwinięciem umiejętności, które były przedmiotem szkolenia we wcześniejszym okresie, a co za tym idzie mają charakter komplementarny.

#### **4.3.4 Komplementarność i spójność między Planami Działań i projektami a zapisami dokumentów strategicznych (m.in. SRK, NSS, KPR)**

Przedsięwzięcia realizowane i planowane w ramach Działania 5.1 PO KL są również komplementarne z najważniejszymi krajowymi dokumentami strategicznymi, takimi jak: Strategia Rozwoju Kraju, Narodowa Strategia Spójności oraz Krajowy Plan Reform. Komplementarność, o której mowa, dostrzegalna jest na bardzo wysokim poziomie ogólności, ponieważ cele i priorytety każdej z trzech analizowanych strategii również mają bardzo ogólny charakter.

Projekty Działania 5.1 są bezpośrednio spójne z założeniami celu 1. *Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa* - Narodowej Strategii Spójności oraz priorytetu 3. *Sprawne instytucje* - Krajowego Planu Reform. Spójność w tym przypadku polega na tym, że wszystkie przedsięwzięcia przewidywane w ramach Działania 5.1 PO KL bezpośrednio przyczynią się do realizacji założeń celu 1 NSS oraz priorytetu 3 KPR.

Z kolei z celami Strategii Rozwoju Kraju oraz pozostałymi celami i priorytetami NSS i KPR projekty te wiążą się pośrednio i są z nimi spójne. W Strategii Rozwoju Kraju nie występuje cel jednoznacznie nakierowany na wzmacnianie potencjału administracji publicznej, ale przedsięwzięcia przewidywane w ramach Działania 5.1 PO KL niewątpliwie pośrednio przyczynią się do wzmocnienia realizacji celów SRK. W szczególności chodzi tu o cel 1. *Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki* oraz cel 4. *Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa* SRK, których realizacja jest powiązana z jakością i potencjałem administracji publicznej.

#### **4.3.5 Komplementarność i spójność zewnętrzna między Planami Działań i projektami a zapisami/celami Programu**

Plan działań oraz projekty realizowane i planowane w ramach działania 5.1 PO KL są silnie i logicznie powiązane z celami Programu Operacyjnego. Cele Programu mają charakter strategiczny i są sformułowane na tyle ogólnie, że projekty o charakterze systemowym wpisują się w ich logikę, a co za tym idzie są to projekty adekwatne w stosunku do

zamierzonych celów. Tak ogólne sformułowanie celów Programu sprawia, że w zasadzie każdy projekt o charakterze systemowym mieści się w ich ramach, co z jednej strony utrudnia selekcję projektów, z drugiej zaś ma tę zaletę, że zapewnia beneficjentom znaczną swobodę i elastyczność w proponowaniu projektów, bez konieczności wprowadzania zmian w Programie, jak to miało miejsce w poprzednim okresie programowania.

Celem, z którego bezpośrednio wynika plan działań 5.1, i do którego wprost odnoszą się wszystkie realizowane i planowane projekty, jest cel 5. PO KL - Zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa. W tym przypadku spójność między celem a konkretnymi projektami i działaniami ma charakter wielowymiarowy i zauważalna jest na poziomie strategicznym, tematycznym, sektorowym i zadaniowym.

Wśród celów, z którymi planowane działania są powiązane tylko pośrednio, znajdują się: 1. *Podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo*, 2. *Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego* oraz 6. *Wzrost spójności terytorialnej*. Spójność między wymienionymi celami a projektami ma charakter strategiczny. Oznacza to, że realizacja założonych projektów pośrednio przyczyni się do realizacji zakładanych celów strategicznych w zakresie zatrudnienia, wykluczenia społecznego i spójności terytorialnej. Znamion oddziaływania projektów w tych obszarach można się zatem spodziewać dopiero w perspektywie długookresowej, ponieważ modernizacja administracji prowadząca do poprawy jej potencjału w konsekwencji przyczynia się do lepszego wdrażania polityk krajowych.

W końcu, wśród celów, z którymi część projektów powiązana jest bezpośrednio, a część pośrednio, można wymienić cele: 3. *Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce* oraz 4. *Upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy*. Założenia celu 3. realizowane są bezpośrednio w projektach nakierowanych na poszerzanie kompetencji administracji publicznej oraz w projektach, których podstawowym celem jest podniesienie jakości usług względem przedsiębiorców. Są to zatem przede wszystkim projekty realizowane w ramach Poddziałów 5.1.1 oraz 5.1.4. Z kolei projekty zawarte w Poddziałaniach 5.1.1, 5.1.2 oraz 5.1.3 nakierowane na szkolenia pracowników administracji publicznej, rozpowszechnianie wiedzy o procedurach administracyjnych w szerszych środowiskach oraz wykorzystanie elektronicznych kanałów komunikacji mają bezpośrednie powiązania z celem 4.

#### 4.3.6 Komplementarność i spójność zewnętrzna w ramach priorytetu V PO KL

Działanie 5.2 *Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej* jest spójne i komplementarne z Działaniem 5.1, ponieważ przewiduje realizację analogicznych do Działania 5.1 przedsięwzięć, skierowanych do innego szczebla administracji – do samorządów. Spójność ma tu charakter zadaniowy, w szczególności w odniesieniu do wzrostu efektywności funkcjonowania administracji, usprawnienia zarządzania, wdrożenia planowania zadaniowego, korzystania z dobrych praktyk. Spójność ma również charakter instytucjonalny polegający na paralelnym usprawnianiu administracji różnych szczebli, zarówno centralnego, jak również najbliższego obywatelowi.

Działanie 5.3 *Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej* jest spójne z Działaniem 5.1, ponieważ przewiduje realizację przedsięwzięć nakierowanych na podniesienie standardów obsługi klientów oraz podniesienie jakości stanowionego prawa, co w konsekwencji ma poprawić warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Są to kierunki interwencji w szczególności zbieżne i komplementarne względem Poddziałania 5.1.1 oraz 5.1.4.

Działanie 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora* jest spójne i komplementarne z Działaniem 5.1 na meta poziomie, ponieważ przewiduje przedsięwzięcia nakierowane na wzmocnienie pozycji organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych oraz w dostarczaniu usług publicznych. Wzmacnianie potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego prowadzi do poprawy rządzenia, polepszenia alokacji zasobów publicznych oraz dialogu między administracją publiczną a społeczeństwem. Jest to również zgodne z konstytucyjnymi zasadami subsydiarności oraz partnerstwa. Aby z sukcesem wprowadzać i wdrażać programy działania, rząd musi dbać o efektywną i profesjonalną komunikację ze społeczeństwem i władzą ustawodawczą. Udział interesariuszy w procesie powinien być traktowany nie tylko jako proceduralna/ustawowa konieczność, ale jako sposób uzyskania dodatkowych argumentów bądź opinii użytecznych w optymalizacji podejmowanych działań.

Działanie 5.5 *Rozwój dialogu społecznego* jest spójne i komplementarne z Działaniem 5.1 na poziomie ogólnym, ponieważ przewiduje realizację przedsięwzięć związanych z włączaniem partnerów społecznych (związków zawodowych i organizacji pracodawców) w procesy tworzenia prawa, realizacji polityk, jak również wzmacniania potencjału dialogu trójstronnego. Partnerstwo oparte o zasadę trójstronności przyczynia się do poprawy jakości rządzenia oraz zwiększenia efektywności administracji publicznej, ponieważ praca włożona w przejrzysty przekaz tego co się chce osiągnąć, prowadzić może do zmniejszenia podejrzliwości i nieufności wobec działań rządu, jak i do właściwego ukierunkowania debaty publicznej dotyczącej proponowanych działań lub regulacji. Co więcej, dzięki partnerstwu możliwe jest rzetelne przekazywanie społeczeństwu intencji interwencji publicznych, co podnosi legitymizację działań administracji publicznej każdego szczebla. Z drugiej strony należy

podkreślić, że tradycyjny model dialogu społecznego oparty o funkcjonowanie Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych i szukanie porozumienia pomiędzy związkami zawodowymi, pracodawcami oraz rządem jest niewystarczający dla wyzwań przyszłości, ponieważ zasady demokracji i pragmatyzm wymagają szerokiej konsultacji i uwzględniania w procesie decyzyjnym opinii również konsumentów, samozatrudnionych, czy grup społecznych.

## 4.4 Wnioski

Główna konstatacja płynąca z przeprowadzonych analiz jest taka, że Działanie 5.1 PO KL nie wpisuje się w szerszy kontekst - strategię działania administracji rządowej, gdyż takowej na obecny moment nie ma. W chwili przygotowywania Działania 5.1 PO KL nie istniała wizja, ani strategia działania polskiej administracji rządowej, co więcej - nie było wiadomo, jaki ośrodek decyzyjny miałby koordynować powstawanie takiej wizji. W obecnej sytuacji wciąż nie istnieje spójna, upubliczniona wizja i strategia działania polskiej administracji rządowej.

Brak diagnozy, jak i brak precyzyjnych zapisów w Działaniu 5.1 PO KL stanowią istotny problem, gdyż praktycznie uniemożliwią miarodajną odpowiedź na pytanie, czy działanie trafnie odpowiada na zidentyfikowane problemy. W związku z tym ograniczeniem, została podjęta próba oceny trafności działania, schodząc na niższy poziom - realizowanych i planowanych projektów. Takie podejście umożliwi ocenę trafności zakresu i struktury przedsięwzięć pod kątem hipotetycznych problemów zidentyfikowanych w zarysie diagnozy.

Analiza trafności pokazała, że wszystkie obszary problemowe są pokryte przez zakres interwencji zrealizowanych lub planowanych przedsięwzięć. Jednakże widoczna jest duża różnica w charakterze interwencji między projektami na 2008 i 2009 rok. Pierwsze propozycje projektowe w dużej mierze mają charakter szkoleniowy, z elementem diagnostycznym, te przewidziane do realizacji w kolejnych latach mają charakter zdecydowanie bardziej kompleksowy. Ponadto zauważono, że zaistniałe pola analizy, spotykają się z różną intensywnością interwencji Działania 5.1 PO KL. O ile w obszarze kadr możemy zauważyć najwięcej realizowanych projektów, a w konsekwencji zarezerwowanych jest najwięcej środków, o tyle w obszarze mechanizmów wyznaczania, wdrażania celów i wizji, jak i oceny ich skuteczności znajduje się ich znacznie mniej.

Większość projektów posiada w pełni „systemowy charakter”, bowiem w dużej mierze zakładają w swoich efektach wypracowanie i wprowadzanie zmian legislacyjnych (w ustawach, rozporządzeniach), co z pewnością wzmocni, utrwali, a także upowszechni dane rozwiązanie w całym systemie administracji rządowej.



Zauważono także dwie luki w obszarach interwencji. Po pierwsze projekty koncentrują się na tworzeniu systemów ewaluacji zadań publicznych powiązanych z wdrażaniem budżetów zadaniowych, natomiast brak jest projektu dotyczącego budowy systemu ewaluacji w odniesieniu do programów i strategii o zasięgu ogólnopolskim/ponadregionalnym koordynowanych przez jednostki administracji rządowej. Po drugie, istotnym zagadnieniem w kontekście trafności Działania 5.1 POKL jest kwestia koordynacji przedsięwzięć diagnostycznych, które są podejmowane w ramach różnych projektów.

Ocena komplementarności Działania 5.1 PO KL z dokumentami strategicznymi, programami, oraz projektami wdrażanymi ze środków krajowych, jak i środków UE, wypadła zadowalająco. Spośród blisko 200 obowiązujących w Polsce dokumentów strategicznych dotyczących administracji publicznej 7 strategii rządowych spaja się z obszarem interwencji Działania 5.1 PO KL. Działanie 5.1 PO KL jest też komplementarne z najważniejszymi krajowymi dokumentami strategicznymi, takimi jak Strategia Rozwoju Kraju, Narodowa Strategia Spójności oraz Krajowy Plan Reform. Komplementarność dostrzegalna jest na bardzo wysokim poziomie ogólności z uwagi na ogólne sformułowanie celów i priorytetów każdej z trzech analizowanych strategii. Kierunki wsparcia przewidziane w Działaniu 5.1 PO KL oraz planowane przedsięwzięcia są komplementarne w stosunku do wybranych celów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, Pomoc Techniczna oraz Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013.

Plan działań oraz projekty realizowane i planowane w ramach działania 5.1 PO KL są powiązane z celami Programu Operacyjnego. Cele Programu mają charakter strategiczny i są sformułowane na tyle ogólnie, że projekty o charakterze systemowym wpisują się w ich logikę. Tak ogólne sformułowanie celów Programu sprawia, że w zasadzie każdy projekt o charakterze systemowym mieści się w ich ramach, co może utrudniać wybór projektów pod kątem ich trafności.

Spośród ponad stu przedsięwzięć zrealizowanych w latach 1998-2006 w ramach programów Środki Przejściowe (komponent: wsparcie administracja publiczna) i Phare (komponent: rozwój instytucjonalny) aż 31 pokrywa się z kierunkami wsparcia i przedsięwzięciami przewidzianymi w Działaniu 5.1 PO KL. Zakres komplementarności obejmuje zarówno warstwę strategiczną, tematyczną, jak również zadaniową.



## 5 CZY DZIAŁANIE 5.1 MA SZANSE WYWOŁAĆ POZYTYWNE ZMIANY? - OCENA SPÓJNOŚCI WEWNĘTRZNEJ I RACJONALNOŚCI

W tym rozdziale staraliśmy się przedstawić dwie kwestie - ocenić na ile struktura Działania 5.1 jest spójna i logiczna wewnętrznie (w odniesieniu do Działania jako całości oraz trwających już projektów) oraz ocenić szanse powodzenia zarówno realizowanych, jak i planowanych projektów. Naszą analizę przedstawiamy w dwóch kolejnych podrozdziałach.

### 5.1 Jaka jest spójność wewnętrzna interwencji podejmowanych w ramach Działania 5.1?

Spójność i logikę wewnętrzną w odniesieniu do Działania 5.1. zweryfikowaliśmy na dwa sposoby:

- badając czy istnieje wyraźny ciąg logiczny - połączenie między kolejnymi poziomami szczegółowości opisującymi pola interwencji i przedsięwzięcia podejmowane w ramach Działania 5.1. PO KL;
- badając czy istnieje wyraźny ciąg logiczny wewnątrz projektów - między ich działaniami a tym do czego zmierzają.

Analizę staraliśmy się oprzeć na standardowej hierarchii celów i efektów stosowanej we wszystkich interwencjach UE (porównaj: European Commission 1999, 2000, 2001). Z uwagi na specyficzną terminologię użytą w opisie Działania 5.1. oraz jego projektów unijna hierarchia została nieco zmodyfikowana:

- do analizy Działania 5.1. zastosowaliśmy ciąg: Cel priorytetu → cel Działania 5.1. → uzasadnienia dla Działania 5.1. → uzasadnienie Poddziałania → Typy projektów,
- zaś do analizy projektów: Cel ogólny → Cel szczegółowy → Rezultaty twarde → Działania.

Do analizy użyliśmy serii matryc - nanosząc na nie opisy Działania, poddziałań, typów projektów oraz szczegółowe opisy projektów. Komplet matryc przedstawiono w Aneksie II.

### 5.1.1 Spójność logiczna Działania 5.1. jako całości

#### Standard struktury logicznej interwencji publicznych

Planowanie interwencji publicznych powinno mieć strukturę piramidy. Odnosząc to do Działania 5.1. PO KL i analizując od góry: na jeden, ogólny cel Działania składa się kilka szczegółowych uzasadnień - wskazują one pola interwencji w jakich chcemy działać, by osiągnąć nasz główny cel - modernizację procesów zarządzania w administracji rządowej. Każdemu z tych pól można przypisać 1-2 Poddziałania, które określają ogólnie sposób w jaki chcemy działać w zidentyfikowanych polach. Te szerokie hasła są tytułami, którym przypisujemy konkretne rodzaje interwencji - typy projektów.

W przypadku idealnej (modelowej) logiki interwencji działania, wspomniane wyżej piętra powinny stanowić spójną całość. Oznacza to, iż rodzaje projektów wdrażanych w ramach poszczególnych poddziałań (ich rezultaty i miary osiągania celów szczegółowych) powinny przekładać się wprost na cele poddziałań. Z kolei te cele powinny być spójne z uzasadnieniem całego działania, z tych zaś powinny wynikać cele Działania 5.1 Ostatnim związkiem przyczynowo-skutkowym jest powiązanie celu działania 5.1 i całego priorytetu V. Cel działania musi się zawierać w celach lub celu całej osi priorytetowej.

Matryca logiczna dla Działania 5.1 została przedstawiona w Aneksie II. Zaznaczyliśmy na niej kilka punktów krytycznych (poniższe numery odpowiadają numerom na matrycy):

1. Poziom uzasadnienia Działania 5.1 jest niespójny z poziomem Poddziałania - ten pierwszy jest zorganizowany według logiki pól interwencji (zarządzanie finansami, kadry, procesy zarządzania, kontakt z klientami - firmami) zaś ten drugi w połowie według pól (finanse, kadry i procesy) zaś w połowie według beneficjentów i operatorów poddziałań (KSAP, administracja skarbową); w wyniku tego zakres poddziałań z jednej strony nakłada się i w ramach różnych poddziałań realizowane są te same formy wsparcia, z drugiej zaś kryterium ich wyodrębniania i delimitacji stanowią grupy docelowe, zatem poddziałania nie są między sobą wyraźnie rozgraniczone;
2. Pola, które na wyższym poziomie (Uzasadnienia) zostały wydzielone (kadry vs. standardy zarządzania) na poziomie niższym zostały połączone w jedno bardzo duże Poddziałanie; Jest to efekt zjawiska, zidentyfikowanego w pkt 1. Wewnętrzny podział Działania 5.1 jest niespójny, co skutkuje częściowym nakładaniem się form wsparcia przy jednoczesnym niekonsekwentnym stanowieniu kryteriów oddzielających jedno poddziałanie od drugiego.
3. Dla największej grupy zadań z poziomu na poziom zmienia się nazewnictwo - na poziomie Uzasadnienia użyty jest termin "poprawy standardów zarządzania", poziom niżej jest już modernizacja systemów zarządzania, by na poziomie typów projektów

zamienić się w hasło "procesów zarządzania" co skutkuje niespójnością logiki interwencji wewnątrz projektów i ich małą stycznością z celami ogólnymi i szczegółowymi działania, ponadto nadmiernie zawęża zakres potencjalnych projektów. Przedsięwzięcia, które na poziomie najniższym będą przyczyniać się do poprawy standardów zarządzania, wcale nie muszą dotyczyć tylko procesów zarządzania.

4. Zawartość poddziałań (Typy projektów) jest mocno asymetryczna - Poddziałanie 5.1.5 jest nadmiernie rozbudowane i praktycznie zawiera w sobie prawie wszystkie aspekty Działania 5.1.; samo w sobie jest jeszcze podzielone na 3 (znów asymetryczne, nierównomierne) podgrupy typów projektów, podczas gdy inne poddziałania mają tylko po kilka typów projektów. Jest to efekt zidentyfikowanej na początku niewłaściwej limitacji (wyznaczania granic) między poddziałaniami. Ponadto asymetryczność realizowanych projektów powoduje, iż w przypadku działania 5.5.1 Beneficjenci Systemowi mają większe szanse na realizację większej i bogatszej pod względem działań liczby projektów niż w przypadku innych poddziałań.
5. W Poddziałaniu 5.1.3 - praktycznie nie ma żadnych typów projektów - jest tylko powtórzenie tytułu poddziałania. Należy podkreślić, iż wydzielenie tego poddziałania jest wyłącznie efektem delimitacji poddziałań w oparciu o beneficjentów.

Podsumowując - patrząc na Działanie 5.1. całościowo trzeba stwierdzić dwie kwestie. Po pierwsze nie można odnaleźć połączenia logicznego pomiędzy poziomami (że coś wynika z czegoś albo coś prowadzi do czegoś) - niezależnie czy próbujemy czytać schemat od góry do dołu (tłumacząc nasz cel na coraz bardziej konkretne elementy), czy dołu do góry (podejmowane działania - typy projektów sumując do oczekiwanej zmiany - celu do którego dążymy). Po drugie Działanie 5.1. ma mocno zaburzone proporcje. Bardzo dużo typów projektów jest podpiętych pod jedno Poddziałanie, inne poddziałania mają tylko po kilka typów projektów. Tym samym cała struktura Działania 5.1. nie wyjaśnia sposobu dotarcia do celu nadrzędnego - modernizacji procesów zarządzania w administracji rządowej.

### 5.1.2 Spójność logiczna poszczególnych projektów z Działania 5.1.<sup>29</sup>

Spójność logiczną projektów rozpisaliśmy na matrycach (patrz Aneks II)<sup>30</sup> a następnie przeanalizowaliśmy pod kątem 3 aspektów: diagnozy i uzasadnienia projektu, struktury

---

<sup>29</sup> Podrozdział autorstwa dr Pawła Kościeleckiego.

<sup>30</sup> W przypadku projektów z planu 2009 nie ma możliwości stworzenia ich matryc ponieważ plany zawierają tylko szczegółowe informacje.

celów ogólnych i szczegółowych, powiązania między działaniami, rezultatami twardymi a rezultatami miękkimi projektów.<sup>31</sup>

## Diagnoza i uzasadnienie projektu

W przypadku 10 badanych projektów, w 4 projektach zawarto elementy diagnozy stanu administracji publicznej lub jej aspektów (identyfikacja problemu). W jednym projekcie diagnoza ta jest niepełna pod względem logiki interwencji projektu, zaś w połowie badanych projektów w opisie w pkt 3.1 wniosku (*Cel projektu*) nie zawarto elementów, które można by uznać za zidentyfikowanie problemu oraz uzasadnienie realizacji projektu.

Pełna identyfikacja polegać powinna na określeniu problemu i sformułowaniu negatywnych następstw, wynikających z niego. Stosunkowo najlepiej kwestie te opracowano w projekcie *Szkolenia osób powołanych na wysokie stanowiska państwowe z państwowego zasobu kadrowego*, a także w projekcie *Przygotowanie administracji rządowej do sporządzania zadaniowego planu wydatków na rok 2008, Opracowanie koncepcji systemu opisów stanowisk pracy i wartościowania wysokich stanowisk państwowych oraz powiązania jego wyników z systemem wynagrodzeń*. Istnieją tam prawidłowe powiązania między problemem a negatywnymi następstwami istnienia tego problemu, a także wskazano, iż istnieje mniej lub bardziej silny związek między celami szczegółowymi i ogólnymi projektu. W przypadku projektu: *Szkolenia osób powołanych na wysokie stanowiska państwowe z państwowego zasobu kadrowego* wskazany jest wyraźnie związek między problemem, a celem szczegółowym projektu, który ma przyczynić się do jego rozwiązania, natomiast nie istnieje związek na poziomie wyższym. Osiąganie celu ogólnego nie przyczynia się do niwelacji negatywnych następstw problemów. Podobnie rzecz się ma w projekcie *Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń administracji rządowej*.

W projekcie *Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008 – 2012* zidentyfikowano problem, natomiast nie zidentyfikowano negatywnych następstw jego występowania. W konsekwencji cele szczegółowe projektu wynikają z problemu, natomiast cel ogólny projektu nie ma umocowania w diagnozie. Z kolei w projekcie dotyczącym wdrażania CAF (*Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej*) diagnoza, przeprowadzona w sposób logiczny nie ma jasnego, bezpośredniego powiązania z celem szczegółowym oraz celem ogólnym projektu.

---

<sup>31</sup> Do analizy zastosowaliśmy strukturę analogiczną jak w fiszach projektowych. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że odbiega ona od międzynarodowego i unijnego standardu. Brakuje w niej jednego z poziomów efektów. Są tylko produkty (określane terminem "rezultaty twarde") i "rezultaty miękkie", które nie wiadomo czy są krótkookresową, natychmiastową zmianą wynikającą z dostarczonych produktów (rezultat), czy też są długookresowym efektem (oddziaływaniem). W naszej analizie "rezultaty miękkie" projektów interpretowaliśmy jako "oddziaływanie".

W przypadku pozostałych badanych projektów w ogóle brakuje części diagnostycznej. Zapewne wynika to z faktu, iż projekty te mają status systemowych i ich realizację uzasadnia PO KL 2007-2013, Szczegółowy Opis Priorytetów PO KL oraz Plany Działań. Jednak brak zidentyfikowanego problemu oraz jego negatywnych następstw wpływa na zachwianie dalszej logiki interwencji (formułowanie celów szczegółowych i ogólnych).

### Cele ogólne i szczegółowe

Początkiem analizy celów ogólnych i szczegółowych projektów jest krytyka źródłowa punktu 3.1 wniosku. W przypadku konstruowania celów szczegółowych projektu oraz celów ogólnych, ten element logiki interwencji został stosunkowo najlepiej sformułowany w projekcie *Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008 – 2012*. Tam wszystkie cele szczegółowe stanowią podstawę do sformułowania celu ogólnego projektu. W przypadku 6 innych projektów<sup>32</sup> związku między celem lub celami szczegółowymi a celem/celami ogólnymi są mniej lub bardziej widoczne, jednak nigdy nie są to powiązania modelowe. Są to przykłady projektów, w których przynajmniej jeden z celów szczegółowych nie stanowi podstawy do formułowania celu lub celów ogólnych, albo powiązania te mają charakter częściowy.

W przypadku projektu w zakresie wdrażania CAF (*Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej*) w ogóle nie można zidentyfikować celu szczegółowego, zaś w projekcie skierowanym do słuchaczy KSAP (*Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*) cel ogólny nie wynika z celów szczegółowych, podobnie jak w projekcie dotyczącym podnoszenia kompetencji kadr administracji publicznej.

Problemy z poprawną identyfikacją celów szczegółowych i ogólnych (czyli mówiąc wprost - wyartykułowaniem tego co projekt ma przynieść) mają wpływ na powiązania między nimi a uzyskanymi rezultatami twardymi (produktami), rezultatami miękkimi (miarami osiągnięcia celu szczegółowego) i oddziaływaniem projektu. Dość powiedzieć, iż w większości projektów część celów odnosi się co prawda do rezultatów miękkich, ale znaczna część z nich do rezultatów twardych, a część wprost w ogóle do działań.<sup>33</sup> Innymi słowy: z zapisów tych

<sup>32</sup> Są to: *Szkolenia osób powołanych na wysokie stanowiska państwowe z państwowego zasobu kadrowego, 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, Przygotowanie administracji rządowej do sporządzania zadaniowego planu wydatków na rok 2008, Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008 – 2012 i Szkolenia psychospołeczne i specjalistyczne dla pracowników administracji skarbowej.*

<sup>33</sup> Chodzi o projekty: *Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej, Opracowanie koncepcji systemu opisów stanowisk pracy i wartościowania wysokich stanowisk państwowych oraz powiązania jego wyników z systemem wynagrodzeń, Przeprowadzenie badania i analiz potrzeb szkoleniowych, opracowanie planu działań (strategii szkoleniowej) w służbie publicznej na lata 2008-2010 oraz realizacja szkoleń,*

projektów wynika, iż celami samymi w sobie jest np. przeprowadzenie szkoleń, stworzenie systemów etc., nie zaś osiąganie właściwych zmian w grupie docelowej poprzez szkolenia oraz wykorzystywanie systemów.

W przypadku projektu szkolenia dla słuchaczy KSAP (*Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*) część rezultatów miękkich nie odnosi się do celów szczegółowych. W projekcie sformułowano także cele, które nie mają przypisanych do siebie efektów. Co znamienne, w niemal wszystkich projektach, w których występują więcej niż trzy cele szczegółowe oraz rezultaty miękkie, przynajmniej jeden z celów nie ma odniesienia do rezultatu lub na odwrót. W przypadku rozbudowanych opisów celów i osiąganych efektów projektu, pojawiały się niekonsekwencje w formułowaniu właściwej logiki interwencji.

### **Działania, rezultaty, oddziaływania projektów**

Źródłem oceny spójności działań, rezultatów oraz oddziaływań stanowią punkt 3.3 (*Działania*) oraz 3.4 (*Rezultaty*) we wnioskach o dofinansowanie.

We wszystkich projektach stwierdzono zachowanie spójności między działaniami i rezultatami twardymi projektu. Zdarza się, by zidentyfikowane działania nie miały swojej konsekwencji w postaci rezultatu twardego, co stwierdzono przy opisie czterech działań w trzech projektach. Są to zatem wyjątkowe sytuacje.

We wszystkich projektach, poza dwoma przypadkami, stwierdzono także zachowanie spójności między rezultatami twardymi a rezultatami miękkimi. Podobnie też w pewnych przypadkach zdarza się iż rezultaty twarde nie mają swojego odniesienia na wyższym poziomie interwencji, to jest nie ma odpowiednika w rezultatach miękkich (miarach osiągania celów szczegółowych). Sytuacja taka zaistniała wobec trzynastu zidentyfikowanych rezultatów twardych w czterech projektach. Największy problem przy powiązaniu poziomu rezultatów twardych i miękkich występuje w projekcie *Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008 – 2012* oraz w projekcie *Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*. W tym pierwszym przypadku działania odnoszą się wprost do rezultatów miękkich, które zostały tak skonstruowane iż nie można przypisać do nich rezultatów twardych). W drugim przypadku kluczowy rezultat miękki (jakim jest podniesienie wiedzy określonej liczby słuchaczy) został przypisany do poziomu rezultatów twardych, w konsekwencji powielił on

---

*Przygotowanie administracji rządowej do sporządzania zadaniowego planu wydatków na rok 2008, Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008 – 2012, Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008 – 2012 oraz Szkolenia psychospołeczne i specjalistyczne dla pracowników administracji skarbowej.*



inne rezultaty miękkie. Rezultaty miękkie są sformułowane w sposób, uniemożliwiający ich pomiar.

Pewien kłopot sprawiło autorom wniosków sformułowanie oddziaływań - mówić wprost określenie długookresowej pozytywnej zmiany jaką projekt miałby przynieść. Co za tym idzie, problemem było poprawne przypisanie im rezultatów miękkich z niższego poziomu logiki interwencji. W dwóch projektach nie zidentyfikowano w ogóle oddziaływań, zaś w trzech innych nie wszystkie rezultaty zostały przypisane do oddziaływań, bądź stwierdzono we wnioskach takie oddziaływania, którym nie przypisano żadnego z rezultatów miękkich.

Podsumowując kwestie spójności logicznej na poziomie projektów należy zwrócić uwagę na 5 głównych kwestii.

Po pierwsze w projektach opisy celów i efektów niektóre zawierają niekonsekwentną niejasną, niespójną z unijnymi standardami terminologię (rezultaty twarde vs. miękkie, zamiast produktów - rezultatów - oddziaływania). Z tego wynika problem braku wskaźników, a z niego z kolei potencjalna niemożność wykazania rzeczywistych efektów - zakładanej pozytywnej zmiany. Ponieważ ta pozytywna zmiana nie jest spójnie opisana, nie jest „owskaźnikowana” - więc w praktyce jest niemierzalna i niemożliwa do wykazania. Trzeba zwrócić uwagę, iż projekty mające modernizować system zarządzania same nie zawsze jasno artykułują i dokonują pomiaru celów - co jest podstawą współczesnych systemów zarządzania.

Po drugie projekty różnią się od siebie pod względem jakości zidentyfikowanej logiki interwencji, przy czym podział ten nie jest powiązany z Wnioskodawcami. Należy stwierdzić, iż zarówno wśród projektów składanych przez KPRM, jak i MF zdarzają się projekty lepsze i gorsze pod względem opisu badanych elementów.

Po trzecie zdecydowanie najgorzej w projektach wygląda uzasadnienie ich realizacji (*sic!*). Beneficjenci nie przywiązują wagi do właściwego definiowania problemu oraz poszukiwania jego przyczyn oraz następstw. W konsekwencji cele projektu, zarówno na poziomie celu szczegółowego, jak i ogólnego są definiowane często niepoprawnie i niekonsekwentnie. Wynika to zapewne z faktu, iż realizacja projektów systemowych została w sposób szczególny uzasadniona już w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki 2007-2013, zatem Wnioskodawcy- Beneficjenci przykładali mniejszą uwagę do indywidualnego uzasadnienia dla swoich pomysłów na poziomie wniosku o dofinansowanie. Takie traktowanie uzasadnień powodowało, iż cały koncept projektu był już przyjęty w Planie Działań, a wniosek był konsekwencją wcześniejszych decyzji. Wpływ na taki stan rzeczy miał zapewne także fakt, iż beneficjenci nie stosowali w swoich pracach drzew problemu i drzew celu. Brak jasno



wyartykułowanych uzasadnień projektów będzie w przyszłości w sposób negatywny ważył na ocenie ich efektów. Przy obecnym kształcie projektów ocena taka będzie niemożliwa trudna do przeprowadzenia.

Po czwarte, brak zastosowania odpowiednich narzędzi w identyfikowaniu właściwych uzasadnień w konsekwencji powoduje niepoprawne pod względem metodycznym formułowanie celów projektu, które charakteryzują się ogólnikowością, niekonsekwencjami, w niektórych przypadkach sprowadzają się do realizacji działań dla samego działania lub osiągania rezultatów twardych (produktów) w projekcie (zdania typu: celem projektu jest realizacja szkoleń...).

Po piąte, sama logika interwencji projektu (zależność między działaniami, osiąganymi rezultatami oraz osiąganymi oddziaływaniami) nie budzi większych zastrzeżeń. Beneficjenci przechodzili szkolenia związane ze stosowaniem matryc logicznych i pozytywny wpływ tych szkoleń widać w odpowiednim formułowaniu narracji w pkt 3.3 i 3.4 wniosków. Nie zmienia to jednak faktu, iż opisy z obu wspomnianych punktów (operacjonalizacja projektu) mają często słabe powiązania logiczne (przyczynowo-skutkowe) z opisem w pkt 3.1 wniosku (formułowaniem odpowiedzi na pytania: Dlaczego realizujemy nasz projekt? Jakie cele nam przyświecają?), czyli opisem aspektów strategicznych projektu. Taka struktura narracji wskazuje, iż projekty powstawały odmiennie od klasycznego cyklu zarządzania projektem. Wpierw zdefiniowano zakres projektu, potem sformułowano opisy i cele, wynikające z diagnozy i identyfikacji problemów.

## 5.2 Jaka jest racjonalność interwencji podejmowanych w ramach Działania 5.1?

### 5.2.1 Przewidywane efekty i trwałość interwencji

Ocena efektów, jak i trwałości podjętych przedsięwzięć może mieć wyłącznie charakter ex ante, szczególnie zważywszy na początkowy stopień ich realizacji. Przyjąć należy jednak, że ich realizacja może posłużyć do ograniczania deficytów polskiej administracji rządowej, a co za tym idzie przyczynić się do jej doskonalenia.

Weryfikacja zakresu projektów zarówno tych realizowanych, jak i planowanych w ramach Planu Działania na 2009 roku pokazuje, że interwencja Działania 5.1 PO KL, mimo iż tworzona bez strategii, na zasadzie doraźnej, powoli nabiera charakteru systemowego i strategicznego, a nie instrumentalny i doraźny, który jak pokazują dotychczasowe doświadczenia z programów przed i poakcesyjnych z góry skazany jest na niepowodzenie.

Po pierwsze większość projektów zakłada konieczność dokonania zmian legislacyjnych, stąd rozwiązania opracowane w ramach projektów będą skutkować potrzebą ich ujęcia we

właściwych ustawach, jak i rozporządzeniach. Takie rozwiązanie będzie niosło za sobą obowiązek stosowania wypracowanych narzędzi w skali całej administracji rządowej, co dodatkowo zwiększy skalę oddziaływania, jak i utrwali efekty wdrażanych projektów. Dobrym przykładem takiego rozwiązania są projekty wspierające proces wdrażania budżetów zadaniowych, zakładają bowiem w swoich efektach opracowanie podstaw legislacyjnych wdrożenia budżetu zadaniowego (*np: uzasadnienia do projektów ustawy budżetowej na lata 2008, 2009, czy rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009*). Kolejnym przykładem dobrej praktyki jest projekt dotyczący modernizacji systemu zarządzania państwem, który w swoim zakresie przewiduje opracowanie pakietów zmian legislacyjnych i systemowych. Pakiety obejmować będą między innymi zmiany ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz uwzględnią będą procedury przygotowania budżetów zadaniowych oraz zasady zarządzania przez cele.

Po drugie na trwałość projektów bardzo duży wpływ ma ich kompleksowość, jak i długa perspektywa wdrażania. Wiele projektów zakłada realizację zadań zgodnie z cyklem zarządzania projektem: zaczynając od działań przygotowawczych (jak diagnozy, szkolenia, tworzenie podręczników, wytycznych, procedur), poprzez działania wdrożeniowe (jak opracowanie szczegółowych koncepcji, zaprojektowanie systemów informatycznych, pilotaże danych rozwiązań, wyodrębnienie struktur organizacyjnych) aż po końcową ocenę i poprawę przyjętych rozwiązań, a w konsekwencji przygotowanie konkretnych pakietów zmian legislacyjnych i systemowych. Właściwe wdrożenie niektórych rozwiązań wymaga czasu, stąd większość projektów posiada perspektywę wieloletnią, dzięki czemu proces ich wdrożenia rozłożony jest równomiernie przez kilka lat.

Nie we wszystkich projektach należy spodziewać się podobnego poziomu trwałości efektów, w szczególności dotyczy to projektów szkoleniowych, których miękki charakter decyduje o trudności w ocenie trwałości interwencji. Przykład mogą stanowić szkolenia skierowane do administracji skarbowej. Sprawne funkcjonowanie administracji skarbowej zasadza się na częstych zmianach prawa, co skutkuje koniecznością stałego podnoszenia kwalifikacji pracowników tej administracji. W tym wymiarze trudno o wypracowanie mechanizmów zapewniających trwałość interwencji, chyba, że oceniać będziemy trwałość przez pryzmat pojawiających się efektów ubocznych. Z kolei trwałe efekty można zauważyć w przypadku szkoleń psychospołecznych dla pracowników administracji skarbowej skierowanych do pracowników sal obsługi. Umiejętności nabyte na tych szkoleniach będą bowiem niezależne od kwalifikacji i znajdą zastosowanie w wielu sytuacjach, w których zachodzić będzie konieczność budowania relacji z klientami urzędów.

### 5.2.2 Efekty uboczne realizowanych projektów

W przypadku projektów o charakterze diagnostycznym jedynym z pozytywnych ubocznych efektów takiej interwencji może być upowszechnienie świadomości, jak i pewnej wiedzy w zakresie instrumentarium dobrego rządzenia. Takie projekty mogą wyrobić w instytucjach rządowych lepszy „grunt” pod przyszłe działania reformatorskie. Prowadzone badania dla wielu respondentów mogą oznaczać pewną zapowiedź, przyszłych zmian sposobu zarządzania, czy prowadzonej dotychczas polityki szkoleniowej.

W odniesieniu do projektów o charakterze wdrożeniowym (np.: dotyczących narzędzi zarządzania jakością, budżetów zadaniowych) możemy spodziewać się pozytywnych ubocznych efektów w postaci rosnącego potencjału administracji rządowej w zakresie kompetencji strategicznych i analitycznych, a co za tym idzie lepszego przygotowania polskiej administracji do zarządzania poprzez cele. Osiągnięcie dobrych efektów w obu tych dziedzinach wynika z faktu, iż projekty o charakterze wdrożeniowym zakładają wprowadzenie zmiany podejścia administracji do zarządzania z proceduralnego na podejście wynikowe, co w długiej perspektywie czasu może wykształcić nowe umiejętności i standardy zarządzania sektorem publicznym poprzez cele.

Efektom ubocznym o charakterze negatywnym projektów „wdrożeniowych” może być opór przed zmianą, jak i sceptyczne nastawienie pracowników administracji rządowej do nowych narzędzi, których wprowadzenie może wiązać się ze żmudnym procesem adaptacyjnym, jak i dużym poziomem formalizacji (Mackiewicz, 2008).

Ze względu na charakter interwencji w ramach działań szkoleniowych trudno doszukiwać się efektów ubocznych interwencji. Natomiast wspomnieć należy o miękkich, pozytywnych efektach, jakie mogą wywołać szkolenia. Jak pokazują bowiem przeprowadzone badania, pracownicy administracji rządowej uczestniczący w szkoleniach, obok przewidzianego podnoszenia swoich kwalifikacji (wzrost poziomu wiedzy), w większym stopniu zainteresowali się podnoszeniem swoich ogólnych kwalifikacji w ramach innych szkoleń (zdecydowanie chętniej się szkolą), a także wzrósł u nich ogólny poziom wiary we własne możliwości.

### 5.2.3 Dotychczasowe działania ze środków krajowych oraz prawdopodobieństwo podjęcia interwencji bez pomocy środków UE

W przypadku projektów realizowanych w ramach Poddziałania 5.1.2 oraz 5.1.4 PO KL realizowane zadania związane są z szerszymi działaniami związanymi z reformą administracji skarbowej, jak i reformą finansów publicznych wynikających z Krajowego Programu Reform. Duży nacisk na reformowanie tych obszarów administracji kładzie również Komisja Europejska (to też stanowi jeden z powodów, dla których działania te

znalazły się w Programie). Jednocześnie warto podkreślić, że działania modernizacyjne w tych obszarach prowadzi się od dłuższego czasu przy współfinansowaniu środkami krajowymi w przypadku „budżetów zadaniowych”(od 2006 roku) oraz współfinansowaniu środkami krajowymi, jak i pomocowymi (w tym Phare i Środki Przejściowe) odnośnie administracji skarbowej. W tym kontekście oraz w kontekście podejmowanych aktualnie działań reformatorskich można przypuszczać, że interwencja podjęta w ramach Działania 5.1 PO KL zostałaby podjęta nawet wówczas, gdy nie znalazłaby się na nią środki w ramach tego Programu. Działania z tego zakresu są bowiem niezbędne:

- do pomyślnego zakończenia transformacji sposobu wydatkowania środków publicznych na zadaniowe w ramach całej administracji publicznej,
- do prowadzenia działalności przez Urzędy Skarbowe (należy podkreślić, że szkolenia są wymuszane m.in. przez częste zmiany prawa (w tym prawa podatkowego).

Podobnie wygląda sytuacja w odniesieniu do projektów szkoleniowych Poddziałania 5.1.1 oraz przedsięwzięć realizowanych w ramach Poddziałania 5.1.3. W przypadku obu poddziałań projekty tego typu, co współfinansowane z PO KL były dotychczas realizowane w mniejszym zakresie w ramach statutowych obowiązków KPRM oraz KSAP. Brak możliwości finansowania z działania 5.1 PO KL raczej też nie spowodowałby zaniechania realizacji tych że działań. Szkolenia realizowane w ramach projektów w Poddziałaniu 5.1.1 stanowią rozszerzenie działalności statutowej BS w KPRM. Środki unijne umożliwiają większą skalę działalności, otwierają nowe perspektywy w obliczu potrzeby systemowych zmian.

Jednakże stanowczo należy podkreślić, że środki finansowe zagwarantowane w ramach powyższych czterech Poddziałania umożliwiają beneficjentom prowadzenie projektów o znacznie większej skali, jakości i kompleksowości, co przekłada się na wzmocnienie ich oddziaływania. Realizacja projektów współfinansowanych ze środków PO KL umożliwi znacznie szybszą realizację zakładanych procesów modernizacyjnych.

Zupełnie inaczej wygląda sytuacja odnośnie pozostałych typów interwencji możliwych do realizacji z działania 5.1 PO KL, w tym diagnoz obszarów funkcjonowania administracji rządowej, jak i wdrożenia nowych narzędzi zarządzania sektorem publicznym. W tym zakresie dotychczasowe działania administracji miały raczej charakter doraźny i przypadkowy wynikający z bieżących potrzeb pojedynczych instytucji niż przemyślanych całościowych strategii reformowania administracji rządowej. Prawdopodobnie brak środków PO KL wpłynąłby na brak rozwiązania wielu kwestii problemowych, jak i kontynuację działań doraźnych, nierozwiązujących zidentyfikowanych deficytów na tym polu. Z pewnością interwencja utraciłaby swój systemowy charakter.

#### **5.2.4 Analiza SWOT przedsięwzięć działania 5.1 PO KL**

|                                                                               | Mocna strona                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Słaba strona                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Zagrożenie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Szansa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                                               | <p>Silne zaangażowanie niektórych urzędów (również na szczeblu kierowniczym) we wdrażanie działań usprawniających zarządzanie w administracji</p> <p>Wysoka świadomość osób zaangażowanych w realizację projektów oraz kierownictwa we wdrażanie metody nowoczesnych metod zarządzania w tym (CAF)</p> <p>Aktywnie działania kierownictwa beneficjentów systemowych w sieci ds. Administracji Publicznej (European Union Public Administration Network - EUPAN), co sprzyja wymianie dobrych praktyk oraz przepływu wiedzy o nowoczesnych narzędziach zarządzania administracją publiczną.</p> <p>Kompleksowy i trafny zakres przedsięwzięć odpowiadający aktualnym potrzebom (w szczególności projekty planowane w PD 2009).</p> <p>Projekty mają charakter strategiczny i systemowy, zakładają wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych, jak i podjęcie działań pilotażowych</p> | <p>Nieodpowiednia organizacja projektów po stronie beneficjentów systemowych</p> <p>Pojawienie się nowych beneficjentów systemowych nie posiadających doświadczenia w koordynacji projektów – konieczny okres adaptacyjny</p> <p>Brak systemów pomiaru efektywności pracowników służby cywilnej skutkujący osłabieniem możliwości pomiaru rezultatów projektów podnoszących kompetencje</p> | <p>Brak całościowych diagnoz, opracowań cechujących się odpowiednimi standardami metodologicznymi, które stanowiłyby podstawę systemowego doskonalenia administracji i podnoszenia jakości rządzenia. Brak jest także danych, które w ujęciu porównawczym, pozwalałyby lokować zmiany i tendencje zachodzące w polskiej administracji względem procesów modernizacyjnych zachodzących w innych krajach.</p> <p>Sceptycyzm osób sprawujących kierownicze stanowiska odnośnie możliwości wprowadzenia niektórych metod zarządzania (opór przed zmianą)</p> <p>Natłok działań szkoleniowych osłabiających efekt</p> <p>Słabe przygotowanie polskiej administracji do zarządzania poprzez cele i mierzenia wyników</p> <p>Brak systemu ewaluacji realizacji zadań przez instytucje administracji rządowej</p> | <p>Nowe tendencje zmuszające do prowadzenia przejrzystej, nakierowanej na efekty polityki wydatkowania środków publicznych</p> <p>Wprowadzanie metod uatrakcyjnających pracę w administracji (wartościowanie stanowisk pracy)</p> <p>Rosnąca aktywność środowisk akademickich i konsultantów w zakresie popularyzacji nowoczesnych narzędzi zarządzania jakością w administracji publicznej.</p> <p>Wprowadzanie do administracji metod charakterystycznych dla sektora prywatnego, co uatrakcyjni pracę w administracji (wartościowanie stanowisk pracy)</p> <p>Doświadczenia administracji w zakresie wdrażania kompleksowych projektów modernizujących system zarządzania sektorem publicznych finansowanych ze środków przed i poakcesyjnych (np.: CAF)</p> |

|                                                                      | Mocna strona                                | Słaba strona | Zagrożenie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Szansa |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
|                                                                      | Wieloletnia perspektywa realizacji projektu |              | <p>Niska kultura organizacyjna w części urzędów i instytucji utrudniająca możliwość wprowadzenia usprawnień zarządczych</p> <p>Brak ciągłości i brak identyfikacji z rozwiązaniami przyjętymi przez poprzedników (cykl wyborczy oraz zmiany polityczne) skutkujące osłabieniem przywiązania do wypracowanych wcześniej rozwiązań (CAF)</p> <p>Słaba wiedza na temat nowoczesnych metod zarządzania administracją publiczną wśród pracowników</p> <p>Brak liderów na szczeblu kierowniczym w części instytucji odpowiedzialnych publicznych, które mogłyby adoptować nowoczesne metody zarządzania administracją</p> <p>Niewystarczająca identyfikacja kadr zajmujących się wartościowaniem stanowisk pracy skutkująca osłabieniem efektów projektu</p> |        |
| 5.1.2. Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym |                                             |              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |        |



|  | Mocna strona                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Słaba strona                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Zagrożenie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Szansa                                                                                                                                                                                                                                             |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>Współpraca międzynarodowa beneficjenta w zakresie prac nad budżetem zadaniowym</p> <p>Wieloletnia perspektywa realizacji projektu</p> <p>Projekty mają charakter strategiczny i systemowy, zakładają wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych, jak i podjęcie działań pilotażowych</p> | <p>Duża liczba deklarowanych beneficjentów szkoleń – może to skutkować niewłaściwym rozłożeniem punktu ciężkości (i przesunięcie go w kierunku szerokiego informowania zamiast skupiania się na wdrożeniu narzędzia w poszczególnych instytucjach)</p> <p>Nieznajomość zagadnienia skutkuje błędnym podejściem – budżet zadaniowy opracowywany przez pion finansowy (tak jak budżet tradycyjny). Konsekwencje – skupienie się na wydatkach, a nie na sensie istnienia instytucji.</p> <p>Brak wystarczającej liczby etatów w instytucjach oddelegowanych do wdrożenia budżetów zadaniowych</p> <p>Brak finalnej koncepcji odnośnie struktury organizacyjnej procesu zarządzania i oceny budżetowania w ujęciu zadaniowymi</p> <p>Brak podjęcia prac nad budową systemu ewaluacji zadań publicznych (w tym potencjału ewaluacyjnego instytucji)</p> | <p>Niezadowolające przygotowanie polskiej administracji do wdrażania budżetu zadaniowego, a w szczególności zarządzania poprzez cele i mierzenia wyników</p> <p>Zagrożeniem jest niewystarczająca znajomość zagadnienia budżetowania</p> <p>Sceptyczne nastawienie pracowników instytucji publicznych do możliwości wykorzystywania budżetu zadaniowego, jako narzędzia zarządzania środkami publicznymi</p> <p>Brak zaangażowania we wdrażanie budżetów zadaniowych na szczeblu kierowniczym poszczególnych instytucji i urzędów (brak decyzji zapadających na szczeblu politycznym)</p> <p>Brak odpowiedniego zaangażowania na szczeblu kierownictwa poszczególnych urzędów i instytucji</p> | <p>Kryzys – konieczność zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych</p> <p>Poczyniony wyraźny postęp w kwantyfikacji celów przez administrację rządową</p> <p>Doświadczenie i potencjał instytucjonalny beneficjenta systemowego</p> |

|                                                               | Mocna strona                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Słaba strona                                                                                                                           | Zagrożenie                                                                                                                                                                                                                                       | Szansa                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>5.1.3. Staże i szkolenia praktyczne dla słuchaczy KSAP</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                       |
|                                                               | <p>Doświadczenie i wiedza beneficjenta systemowego w zakresie realizacji projektów „edukacyjnych”</p> <p>Stoła i znana grupa odbiorców dla staży i szkoleń (słuchacze KSAP)</p> <p>Możliwość pomiaru poczynionych postępów (wzrost wiedzy) przez uczestników realizowanych projektów</p>             |                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                  | <p>Rosnący popyt na wykwalifikowaną kadrę kierowniczą w administracji publicznej</p> <p>Polska prezydencja</p>                                                        |
| <b>5.1.4. Wdrażanie reformy administracji skarbowej</b>       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                       |
|                                                               | <p>Projekt wynika z Krajowego Programu Reform i silnie się w niego wpisuje</p> <p>Projekt wpisuje się w realizację celów Strategii Lizbońskiej</p> <p>Właściwa współpraca z Ministerstwem Finansów w zakresie doboru grupy docelowej</p> <p>Brak alternatywnych źródeł zewnętrznego finansowania</p> | <p>Brak powiązania z innymi elementami reformy</p> <p>Likwidacja działania 5.1.4 ze względu na zmianę koncepcji i kierunku reformy</p> | <p>Zmieniona koncepcja reformy (w ramach II etapu nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej „jedno okienko” obsługujące przedsiębiorców będzie organizowane na poziomie jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego)</p> | <p>Realizacja projektów komplementarnych ze środków przed i po akcesyjnych wspierającej rozwój administracji skarbowej</p> <p>Silne poparcie Komisji Europejskiej</p> |

## 5.3 Wnioski

Przeprowadzona w Rozdziale 5 analiza ujawniła kilka istotnych kwestii.

Po pierwsze, w przypadku Działania 5.1 trudno jest odnaleźć jasne, bezpośrednie połączenie logiczne pomiędzy poziomami projektu, uzasadnienia i celu poszczególnych Poddziałów oraz celu Działania i całej osi priorytetowej. Działanie 5.1. ma także mocno zaburzone proporcje. Bardzo dużo typów projektów jest podpiętych pod jedno Poddziałanie, inne Poddziałania mają tylko po kilka typów projektów. Tym samym cała struktura Działania 5.1. nie wyjaśnia sposobu dotarcia do celu nadrzędnego - modernizacji procesów zarządzania w administracji rządowej. Ponadto przy oddzielaniu od siebie poszczególnych Poddziałów stosowano niekonsekwentnie dwa kryteria: grup docelową i rodzaj realizowanych przedsięwzięć, co powoduje, że zakres Poddziałów z jednej strony nachodzi na siebie, z drugiej strony między strumieniami wsparcia istnieją luki.

Po drugie, w przypadku spójności logiki interwencji samych projektów zdarza się, iż nie ma łączności między rezultatami, celem szczegółowym i celem ogólnym projektu (które są w większości poprawnie sformułowane) a problemami, które projekty mają rozwiązywać. Zasadniczy błąd tkwi w tym, iż Beneficjenci Systemowi w sposób niewystarczający zidentyfikowali i opisali problem oraz jego przyczyny i następstwa.

Po trzecie, mimo stwierdzonych niedociągnięć i błędów, weryfikacja zakresu projektów zarówno tych realizowanych, jak i planowanych w ramach Planu Działań na 2009 roku pokazuje, że interwencja Działania 5.1 PO KL, mimo braku strategii z którą miałaby korespondować, nabiera charakteru systemowego i strategicznego, a nie - jak to było na początku i jak to było w przypadku programów przedakcesyjnych - instrumentalnego i doraźnego.

Po czwarte, środki finansowe zagwarantowane w ramach całego Działania umożliwiają beneficjentom prowadzenie projektów o znacznie większej skali, jakości i kompleksowości. Tym samym realizacja projektów współfinansowanych ze środków PO KL umożliwi znacznie szybszą realizację zakładanych procesów modernizacyjnych

## 6 CO MOŻEMY ZROBIĆ LEPIEJ? - WNIOSKI I REKOMENDACJE DLA DZIAŁANIA 5.1.

Ostatni rozdział niniejszego raportu zawiera cztery części. W części pierwszej prezentujemy syntetycznie wnioski z poszczególnych rozdziałów badania - w formie odpowiedzi na główne pytania postawione w raporcie. W części drugiej prezentujemy nasze rekomendacje o charakterze systemowym - wychodzące poza Działanie 5.1. W pozostałych dwóch częściach przedstawiamy konkretne rekomendacje dla Działania 5.1. - na temat tego czego może się uczyć polska administracja rządowa (zidentyfikowane pól doskonalenia administracji rządowej) oraz w jaki sposób może się uczyć (podejścia i mechanizmy wywoływania pozytywnej zmiany).<sup>34</sup>

### 6.1 Całościowe wnioski z badania

Z przeprowadzonej analizy płynie pięć głównych grup wniosków, odpowiadających pytaniom postawionym w poszczególnych rozdziałach niniejszego raportu.

#### Co się dzieje wokół nas?

W rozwiniętych państwach demokracji zachodnich administracje publiczne budowały swój potencjał stopniowo, akumulując - metodą prób i błędów - kolejne paradygmaty (modele) zarządzania - administrację klasyczną (tzw. biurokrację weberowską), model menedżerski (*New Public Management*), zaś w ostatnich 5-6 latach zarządzanie partycypacyjne (*New Public Governance*). Obecny kryzys wzmocni niektóre z elementów (zorientowanie na wyniki, skuteczność i "poszanowanie grosza publicznego"), zaś osłabi inne (tendencje prywatyzacyjne, zlecanie funkcji poza sektor publiczny). Niemniej, jak wykazała nasza analiza praktyki międzynarodowej cztery pola pozostaną aktualne w erze post-kryzysowej. Po pierwsze są to systemy mierzenia wyników (ang. *performance measurement* - *PM*), po drugie, powiązane z nimi pole budżetowania zadaniowego i ewaluacji. Po trzecie ważnym polem będzie budowanie systemów wiedzy i uczenie się, w tym przede wszystkim szerokie pole wzmacniania zdolności koordynacyjnych między instytucjami, szybkiego reagowania i dostosowywania się do bieżących potrzeb przy jednoczesnym zachowaniu długookresowych strategii. Wreszcie po czwarte, na poziomie pojedynczych organizacji publicznych ważną rolę odgrywać będą zdolności kierownicze - uwzględniające zarówno tradycyjne zdolności menedżerskie, jak i nowoczesne atrybuty lidera - umiejętności

<sup>34</sup> Pełne rekomendacje techniczne dla projektów z Działania 5.1. zawiera wersja elektroniczna niniejszego raportu dostępna na stronie internetowej: <http://www.efs.kprm.gov.pl/>

budowania konsensusu, animacji dialogu, zarządzania sieciami partnerów. Zidentyfikowane pola mogą posłużyć jako punkty orientacyjne dla Działania 5.1.

### **Gdzie jesteśmy?**

Wiedza diagnostyczna na temat polskiej administracji rządowej, na której można by budować ewentualne decyzje strategiczne jest ograniczona. W ostatnich 4 latach (po przystąpieniu Polski do UE) powstało tylko 10 szerszych studiów, w tym tylko kilka badań empirycznych (o ilościowym lub jakościowym charakterze) poświęconych diagnozie stanu administracji rządowej - jej potencjałowi, ograniczeniom, potrzebom. Tym samym nasza wiedza na temat typowych cech polskiej administracji, skali zjawisk, kierunku zmian jest, jak na razie, ograniczona. Z zestawienia fragmentarycznych badań płyną sygnały o sześciu problemach i deficytach polskiej administracji rządowej: braku stabilności i ciągłych próbach upolityczniania struktur państwowych, słabym potencjale w sferze zarządzania strategicznego - tworzenia wizji, wdrażania i oceny polityk programów publicznych, ograniczonym wykorzystaniu nowoczesnych systemów zarządzania środkami publicznymi (budżety zadaniowe), mało skutecznych mechanizmach tworzenia i wdrażania prawa, słabym przygotowaniu kompetencyjnym kadr do zarządzania (miast administrowania) programami rozwoju, niskim stopniu koordynacji i współpracy zarówno w sferze międzyinstytucjonalnej jak i w relacjach z aktorami zewnętrznymi. Wstępnie można też postawić hipotezę, iż w polskiej administracji wciąż przeważa paradygmat klasycznej administracji weberowskiej. Głównym postulatem płynącym z tej części naszej analizy jest jednak pogłębienie i poszerzenie diagnoz stanu polskiej administracji rządowej.

### **Z czego wynika kształt Działania 5.1. PO KL?**

Działanie 5.1. PO KL powstało w swoistej próżni i na zasadzie reakcyjnej - jako konieczność odpowiedzi na wymogi Funduszy UE. Główny kierunek wyznaczyły zapisy Krajowego Programu Reform, doświadczenia portugalskiego programu operacyjnego dotyczącego sprawności administracji oraz wcześniejsze krajowe działania i inicjatywy przedakcesyjne. Kierunki wsparcia nie były oparte na żadnych empirycznych diagnozach administracji.

### **Czy Działanie 5.1. PO KL odpowiada potrzebom i wyzwaniom?**

Brak wizji i strategii rozwoju polskiej administracji rządowej poważnie ogranicza funkcjonalność Działania 5.1. Jak dotąd nie udało się jasno zdefiniować potrzeb i wyzwań (omawiany już brak diagnozy). Nie określono także *explicite* pożądanego stanu zmian (nie

zdefiniowano charakteru "modernizacji" i "efektywności"). Tym samym trudno jest ocenić trafność i skutecznie sprofilować Działanie 5.1., kierując je na te elementy modeli zarządzania administracją, które najbardziej przystają do potrzeb polskiej administracji rządowej. W praktyce Działanie 5.1. ciąży ku popularnemu w latach 1990-tych modelowi menedżeryzmu (New Public Management). Nie uwzględnia jednak w odpowiednim stopniu ważnych i niezbędnych elementów modeli klasycznej administracji jak i najnowszego zarządzania partycypacyjnego. Natomiast w kwestii przystawania do innych inicjatyw i strategii z pola administracji rządowej należy uznać, że Działanie 5.1. PO KL jest komplementarne. Chodzi zarówno o spójność z innymi strategiami rządowymi, innymi programami FS, Działaniami w ramach PO KL jak i programami przedakcesyjnymi.

### **Czy Działanie 5.1. PO KL ma szanse wywołać pozytywne zmiany?**

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że działanie ma duże szanse by znacząco przyczynić się do modernizacji procesów zarządzania polskiej administracji rządowej. Trzeba jednak wskazać, że Działanie 5.1. PO KL ma niespójną strukturę logiczną i dopiero nabiera charakteru systemowego. Po części wynika to ze wskazywanego już braku strategii - jasnej ramy i zewnętrznego punktu odniesienia. Po części jednak jest wynikiem niespójnej struktury wewnętrznej. Część Poddziałów ma charakter funkcjonalny (bardzo szeroko zakreślone tematy interwencji), część zaś instytucjonalny (przypisane określonym beneficjentom). To skutkuje asymetrią w liczbie projektów jak i nakładaniem się projektów pomiędzy Poddziałaniami. Ponadto praktycznie nie istnieje system monitoringu na poziomie szerszych efektów (rezultatów i oddziaływania). Ponadto pojawia się duże ryzyko iż w przyszłości - gdy projekty Działania 5.1. dobiegną końca - nie będzie można udowodnić skuteczności przeprowadzonej interwencji. Wynika to z faktu, że pozytywna zmiana, którą mają wywołać unijne fundusze w polskiej administracji rządowej jak dotąd nie została jasno zdefiniowana - ani na poziomie programu, ani na poziomie projektów. Działanie 5.1. jak i jego projekty koncentrują się na wskaźnikach produktu (czyli informacji o tym co robimy i jak) praktycznie pomijając wskaźniki efektu - zmianę jakościową, którą projekty mają przynieść (czyli po co działamy i co z tego wynika).

## **6.2 Rekomendacje systemowe - wychodzące poza Działanie 5.1**

Działanie 5.1 PO KL jest tylko częścią systemu i zostało pomyślane jako narzędzie pomocnicze dla realizacji strategicznych celów rozwoju administracji rządowej. Problem polega na tym, że jak pokazały już doświadczenia z etapu programowania, na razie Działanie 5.1 funkcjonuje w swoistej próżni - bez zakorzenienia w wizji administracji

rządowej, bo takowej wizji wciąż nie ma. Jest to problem systemowy wykraczający daleko poza możliwości i zakres Działania 5.1. Niemniej, bez tego fundamentu strategicznego racjonalność, jak i trwałość projektów realizowanych w ramach Działania 5.1 PO KL są zagrożone.<sup>35</sup> Trzy pierwsze rekomendacje dotyczą więc kwestii systemowej.

#### **Rekomendacja 1: Istnienie ośrodka myśli strategicznej**

Musi istnieć wyraźny ośrodek wiodący i tworzący wizję polskiej administracji rządowej. Nie musi mieć on formuły rozbudowanej struktury rządowej (jak np. dawne Rządowe Centrum Studiów Strategicznych). Bardziej zasadna wydaje się elastyczna forma swoistego *think tank'u* koordynującego prace koncepcyjne i kojarzącego wewnętrzne zasoby wiedzy administracji publicznej z zasobami zewnętrznymi - ośrodków akademickich, fundacji, korporacyjnych programów na rzecz zarządzania publicznego. Ośrodek taki musi mieć jednak silną pozycję w hierarchii decyzyjnej i politycznej. Wydaje się że Zespół Doradców Strategicznych Premiera, przy zapewnieniu odpowiedniego wsparcia strukturalnego może odegrać taką właśnie rolę - analogiczną do np. anglosaskiej struktury UK Prime Minister Strategy Unit (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy.aspx>). Otwartym pozostaje jednak pytanie o trwałość tej instytucji (szczególnie w kontekście "politycznej kadencyjności" administracji). Stabilność jest kluczowa z punktu widzenia budowy strategii wieloletniej, gdyż gwarantuje ciągłość wizji.

#### **Rekomendacja 2: Wypracowanie wizji i strategii administracji rządowej**

Powinna powstać strategia polskiej administracji rządowej, bazująca na:

- szerokiej, kompleksowej analizie najnowszych doświadczeń światowych - nie tylko w formie przeglądu literatury, ale również konsultacji z międzynarodowymi autorytetami naukowymi i praktykami z pola zarządzania publicznego;
- diagnozie empirycznej stanu polskiej administracji rządowej złożonej nie tylko ze studiów, opinii, ekspertyz ale przede wszystkim z badań ilościowych pogłębionych badaniami jakościowymi.

Wydaje się, że obecna inicjatywa - projekt systemowy planowany przez Departament Analiz Strategicznych KPRM doskonale wpisuje się w ten postulat. Otwartym pozostaje pytanie o głębię tej analizy, zagwarantowanie jej wysokiej jakości i naukowej wiarygodności, a także

<sup>35</sup> Ujmując to obrazowo - obecna sytuacja przypomina meblowanie domu bez wiedzy o tym, jaki to będzie dom - jakiej wielkości, jakiej strukturze i formie aranżacji przestrzeni. Oczywiście, część mebli na pewno się w przyszłości przyda, istnieje jednak wysokie ryzyko, że część z nich nie będzie pasować do powstałego później wnętrza lub też do siebie nawzajem.



sprzężenie tej inicjatywy z innymi analizami podejmowanymi w tym samym czasie (np. projekt Departamentu Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego nt. systemów podejmowania decyzji, w tym dobrych praktyk z 5 krajów, inicjatywy podejmowane przez MRR - Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej).

### **Rekomendacja 3: System budowania wiedzy o administracji rządowej**

Strategia i będąca jej podstawą diagnoza są potrzebą chwili. Niemniej istniejących zaległości analitycznych i empirycznych nie się nadrobić w ciągu roku-dwóch pojedynczymi projektami systemowymi. W związku z tym należy pomyśleć o uruchomieniu otwartego programu badań. Sugerujemy formę konkursów na granty badawcze w polu zarządzania administracją publiczną, otwartych dla krajowych i międzynarodowych ośrodków akademickich, NGO'sów, *think tank'ów* i prywatnych instytucji badawczych. Naszym zdaniem takie rozwiązanie:

- zaktywizuje środowiska badawcze i wzmocni potencjał analityczny w kraju,
- połączy polskie analizy z międzynarodowym kontekstem i włączy nasz kraj w obieg międzynarodowych innowacji i bieżącej debaty z zakresu zarządzania publicznego,
- podniesie jakość i liczbę badań empirycznych,
- rozszerzy spektrum analiz i otworzy pole do innowacji,
- zasili polską administrację publiczną regularnymi studiami wysokiej jakości o zróżnicowanej tematyce i dogłębnej wiedzy analitycznej.

W Polsce taką formułę konkursu zastosowało dotychczas w polu Funduszy Strukturalnych Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. W sektorze prywatnym funkcjonuje natomiast program "Sprawne Państwo" sponsorowany przez Ernst&Young. Kluczowym w przypadku uruchomienia takiego konkursu byłoby: a. zapewnienie udziału międzynarodowych uczestników; b. zagwarantowanie jakości (poprzez system panelu recenzentów naukowych).

Kończąc kwestie systemowe i na powrót odnosząc się do Działania 5.1 stwierdzamy, że skoro wizji i strategii jeszcze nie ma, to Działanie 5.1 może wspierać tworzenie się tej wizji poprzez dostarczanie pogłębionych diagnoz, analiz połączone z testowaniem (pilotażem) użycia różnych międzynarodowych narzędzi i rozwiązań na gruncie krajowym. Warunkiem ich użyteczności jest oczywiście jakość tych analiz.

### 6.3 Rekomendacje dla Działania 5.1 - Czego może uczyć się polska administracja rządowa?

Pytanie o orientację Działania 5.1. jest według nas pytaniem o to czego i w jaki sposób powinna uczyć się polska administracja rządowa.

Naszym zdaniem należy zacząć od uporządkowania struktury - ram dla procesu uczenia się. Chodzi o to by Działanie 5.1. jasno wskazywało relatywnie szerokie pola interwencji - porządkując i nakierowując aktywność projektową beneficjentów na kluczowe pola oraz by każdy projekt wyraźnie wskazywał jaką wiedzę i korzyści przyniesie polskiej administracji.

#### **Rekomendacja 4: Przejrzyste struktury logiczne Działania i projektów**

Nasza analiza dowiodła iż struktura logiczna Działania 5.1. jest niespójna i asymetryczna zaś struktury projektów nie zawierają podstawowych informacji o planowanych efektach. Aby móc efektywnie wdrażać Działanie 5.1. i jego projekty, zaś w przyszłości być w stanie zidentyfikować zmiany wywołane tymi projektami (a więc kwestię kluczową - to na ile nasze działania przyczyniły się do modernizacji administracji rządowej) należy podjąć cztery działania - według przedstawionej poniższej kolejności:

- uporządkować strukturę logiczną Działania 5.1. - łącząc Uzasadnienia Działania z Poddziałaniami na zasadzie jasnych pól-obszarów tematycznych interwencji, a także grupując typy projektów w podobnych wielkością grupach;
- stworzyć dla wszystkich projektów krótkie, syntetyczne opisy (np. w formie matryc, map) problemów które adresują, ich struktury logicznej celów, odpowiadających im produktów, rezultatów oraz oddziaływania; sugerujemy zastosowanie podstawowego, będącego międzynarodowym standardem modelu logicznego (porównaj: European Commission, 1999; Harty, 2004; Knowlton & Philips, 2008);
- stworzyć prosty system wskaźników uzupełniających, uwzględniających specyfikę Działania 5.1 i realizowanych w jego ramach typów projektów;
- wprowadzić wymóg zbierania przez beneficjentów podstawowych wskaźników (znów w podziale produkty, rezultaty, oddziaływanie) - tak by po zakończeniu projektów można było - choć częściowo ustalić skalę wywołanej przez nich pozytywnej zmiany.

Ograniczone środki jak i logika planowania strategicznego wymaga dokonania wyboru i wskazania priorytetowych pól. Wielokrotnie przywoływany przez nas brak diagnozy

a przede wszystkim politycznej wizji uniemożliwia stanowcze określenie pól - priorytetów. Można jednak przewyciężyć to ograniczenie wybierając pola, które będą przydatne i aktualne niezależnie od obranej przyszłej wizji - to znaczy są użytecznym elementem NPM, NPG, liczą się też w czasach kryzysu.

#### **Rekomendacja 5: Czego się uczyć - pola eksploracji**

Proponujemy by skoncentrować uwagę na czterech polach - dwóch systemowych (międzyorganizacyjnych) i dwóch na poziomie indywidualnych organizacji.

Pola systemowe to:

- Zarządzanie zorientowane na wyniki (ang. *Performance oriented managment*) - obejmujące systemy wskaźników efektywności, budżety zadaniowe oraz ewaluację interwencji publicznych;
- Wypracowywanie mechanizmów koordynacji między instytucjami (wzmacnianie skali koordynacji wg. L.Metcalf'e'a) oraz budowanie zasobów wiedzy i kompetencji potrzebnych do strategicznego zarządzania (w tym użycie narzędzi IT).

Pola odnoszące się do poziomu indywidualnych instytucji to:

- Rozwijanie zdolności kierowniczych (*leadership*) i menedżerskich zorientowanych do wewnątrz organizacji - np. zarządzanie przez cele i planowanie strategiczne, zarządzanie zespołem, techniki zarządzania operacyjnego, w tym użycie IT;
- Rozwijanie zdolności kierowniczych (*leadership*) i menedżerskich zorientowanych na zewnątrz organizacji - np. umiejętności kontaktu z klientami - obywatelami, wiedza z zakresu zespołowego rozwiązywania problemów (*joint problem-solving*), budowania trwałych partnerstw, negocjacji, zarządzania sieciami, zarządzania zmianą.

## **6.4 Rekomendacje dla Działania 5.1 - W jaki sposób może się uczyć polska administracja rządowa?**

Powyższe pytanie o sposoby nauki dotyczy sposobu organizacji projektów, ich struktury i mechanizmów gwarantujących jakość. W tym zakresie przedstawiamy cztery sugestie.

Literatura tematu oparta na studiach przypadku przestrzega przed dramatycznymi porażkami wynikającymi z aplikowania modeli i rozwiązań menedżerskich bez uprzedniej diagnozy (patrz np. *casus* miasta Nowy York u Bryna, 2008; Robbins, 2008, s.655). Aby więc mechanizm uczenia się zadziałał trzeba najpierw - co już podkreślaliśmy kilkakrotnie - "poznać samego siebie" - pogłębić diagnozę swojej sytuacji. Pierwsze projekty systemowe położyły podwaliny pod ten proces. Przypominamy jednak że:

- heterogeniczność administracji rządowej wymaga analiz specjalistycznych, uwzględniających specyfikę poszczególnych grup urzędów jak i testowania rozwiązań na różnym gruncie;

- należy pamiętać o ujęciu dynamicznym - administracja zmienia się, diagnozy trzeba będzie więc powtarzać, porównywać ze sobą tak by mieć możliwość uchwycenia trendów.

#### **Rekomendacja 6: Jak się uczyć - struktura projektów**

Naszym zdaniem każdy projekt powinien zawierać komponent diagnostyczny, a dopiero potem komponent aplikacyjny (reformatorski) czy szkoleniowy. Uruchamiane projekty systemowe powinny zawierać:

- początkowy komponent diagnostyczny, oparty na empirii lub odwołujący się do wyników wcześniejszych analiz empirycznych;
- element eksploracyjny (międzynarodowy) - np. wizyty studyjne, międzynarodowa wymiana doświadczeń w polach zidentyfikowanych diagnozą jako szczególnie wrażliwe;
- element pilotażu - działań wprowadzanych na małą skalę (kilku rzędów, działów) sprawdzających przydatność danych rozwiązań i technik w polskim kontekście.

Z tym związana jest też kwestia odgórnego aplikowania - *a priori* - horyzontalnie w całym systemie standardowych rozwiązań. Jak pokazuje praktyka państw rozwiniętych (Laegrid et. al., 2007; Thijs & Staes 2007, s.472), a także opinie naszych ekspertów (Wywiady 2009) lepiej jest unikać odgórnego promowania jednego słusznego rozwiązania / modelu / narzędzia. Sugerujemy więc uprawomocnienie menedżerów publicznych - to znaczy danie możliwości decydowania o narzędziach i podejściach stosowanych przez nich do zarządzania podległym im zespołom i projektom. Uważamy, że menedżerowie publiczni (po odpowiednim przygotowaniu merytorycznym) będą w stanie najlepiej ocenić, które z podejść, narzędzi znajduje zastosowanie w ich sytuacji.

#### **Rekomendacja 7: Sposoby uczenia się - Zróżnicowanie podejść i tematów**

W przypadku promowania narzędzi i technik zarządzania proponujemy podejście elastyczne - umożliwienie menedżerom publicznym samodzielnego przetestowania i ich doboru. W praktyce szkolenia z umiejętności i narzędzi menedżerskich (np. narzędzia planowania strategicznego, modele zarządzania jakością, zarządzanie w zespole, koordynacja i zarządzanie sieciami) byłyby złożone z modułów:

- w modułach początkowych przedstawiano by menedżerom ogólną panoramę-przegląd różnych narzędzi,
- dalsze moduły byłyby profilowane - uczestnicy wybieraliby narzędzie pod kątem

przydatności w swojej pracy i instytucji a na warsztatach próbowaliby zastosować je do swojej organizacji.

Zdobywanie aktualnej wiedzy wymaga wyjścia poza krajową rzeczywistość. Badania OECD (2005) pokazują, że współczesne administracje publiczne korzystają z doświadczeń międzynarodowych. W odróżnieniu jednak od podejść NPM, które aplikowały wszędzie takie same "najlepsze praktyki" pochodzące zwykle z biznesowej kultury anglosaskiej, współczesne uczące się organizacje publiczne poszukują inspiracji na całym świecie i uczą się od siebie nawzajem (globalny obieg "dobrych praktyk"). Ciekawe rozwiązania stosują ostrożnie - uwzględniając swój kontekst kulturowy.

#### Rekomendacja 8: Sposoby uczenia się - od kogo i czego się uczyć

do tej kwestii w sposób ustrukturalizowany i bazując na doświadczeniach wymiany wiedzy w ramach funduszy pomocowych UE można wyróżnić trzy przesłanki do uczenia się administracji oraz główne źródła czerpania wiedzy.

|               |                                           | Motywy uczenia się i rodzaje przekazywanej wiedzy |                            |                     |
|---------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------|---------------------|
|               |                                           | Rozwiązywanie bieżących problemów                 | Unikanie przyszłych błędów | Szukanie inspiracji |
| Źródła wiedzy | Rozmowy "rówieśników" <sup>36</sup>       | ++                                                | ++                         | +                   |
|               | Konsultacje z poprzednikami <sup>37</sup> | +++                                               | +++                        | ++                  |
|               | Uczenie się od liderów <sup>38</sup>      | +                                                 | +                          | +++                 |

et. al. 2005, s.143)

nie; ++ Użyteczne; +++ Wysoce użyteczne

matryca stosowana przy projektach Działania 5.1. pomoże w zidentyfikowaniu wywacji poszukiwania wiedzy (po co rozpoczynamy projekt szkoleniowy, jakie potrzebujemy) oraz najbardziej odpowiedniego źródła (z jakimi instytucjami, zagranicznymi powinniśmy nawiązać kontakt, by uzyskać wiedzę najlepiej do naszych potrzeb).

<sup>36</sup> Wymiana między „rówieśnikami” (ang. *Peer-to-peer exchange*) – dzielenie się wiedzą i doświadczeniem między partnerami o podobnej charakterystyce i na podobnym poziomie rozwoju tzn. o podobnym poziomie zaawansowania procedur instytucjonalnych, położeniu w tej samej strefie kulturowej, podobnym poziomie integracji

<sup>37</sup> Konsultacje z poprzednikami (ang. *Consultation with predecessors*) – czyli wymiana doświadczeń z partnerami bardziej zaawansowanymi, przedstawicielami instytucji zagranicznych które przeszły już podobne wyzwania i problemy w przeszłości;

Kluczem do użyteczności wiedzy jest oczywiście jej jakość. Doświadczenia w polu funduszy strukturalnych wskazują na częsty problem jakości studiów analitycznych realizowanych przez podmioty zewnętrzne (a co za tym idzie wiarygodności i użyteczności wniosków). Konieczne są więc mechanizmy gwarantujące jakość zlecanych badań - spełnianie przez nich choć minimalnych standardów naukowych. Niektóre administracje przygotowują specjalne poradniki dla urzędników umożliwiające im dialog z naukowcami i ekspertami oraz choć wstępną ocenę jakości i wiarygodności metodologii (w przypadku badań jakościowych porównaj: Spencer et. al., 2003; dla metod społ.-ekonomicznych porównaj: Evalsed<sup>39</sup>). My proponujemy rozwiązanie prostsze, mniej kosztowne a przede wszystkim odciążające administratorów projektów.

#### **Rekomendacja 9: Sposoby uczenia się - Jakość i użyteczność wiedzy**

W przypadku studiów diagnostycznych proponujemy, by raporty robocze zawierały krótką notatkę metodologiczną nt. badania w języku polskim i angielskim. Byłaby ona następnie przedstawiana do krótkiej oceny niezależnym krajowym lub międzynarodowym recenzentom. W krótkiej notatce metodologicznej poddawanej ocenie powinny się znaleźć: pytania badawcze, model badawczy, metodologia - w tym sposób i źródła zbierania danych. Wykonawcy badania musieliby uwzględnić lub ustosunkować się merytorycznie do komentarzy i krytyki zgłaszanej przez niezależnych recenzentów. Podniosłoby to jakość i zagwarantowało poprawność metodyczną, a co za tym idzie wiarygodność wniosków z prowadzonych na coraz większą skalę badań.

<sup>38</sup> Inspiracje czerpane od liderów (ang. *Inspiration from the leaders*) – uczenie się rozwiązań od instytucji najbardziej zintegrowanych i rozwiniętych, czerpanie inspiracji od tak zwanych "liderów" (wskazywanych jako najlepsze światowe wzorce, posiadających najlepsze rozwiązania w danej dziedzinie).

<sup>39</sup> Evalsed: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation_en.htm)

## BIBLIOGRAFIA

- Agranoff, R. (2006) Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, **66(4)**, 56-65.
- Agranoff, R. (2007) *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Alimo-Metcalfe, B. & Alban-Metcalfe, J. (2006) More (good) leaders for the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, **19(4)**, 293-315.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **18**, 543-571.
- Argyris, C. (1977) Double-loop learning in organizations. *Harvard Business Review*, **55(5)**, 115-125.
- Bachtler, J., Taylor, S. & Olejniczak, K. (2005) *A Study of the Mid Term Evaluations of INTERREG programmes for the programming period 2000 until 2006*, Vienna; Vienna: INTERACT Programme Secretariat.
- Bardach, E. (1998) *Getting Agencies to Work Together*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Bartlett, J. (2008) *Towards Agile Government*, London: DEMOS.
- Behn, R. (1995) The Big Questions of Public Management. *Public Administration Review*, **55(4)**, 313-324.
- Berry, F. (2007) "Performance Budgeting Internationally"; w: Julnes, P.d.L., Berry, F.S., Aristigueta, M.P. & Yang, K. (red.) *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, s.285-296. Los Angeles: Sage Publications, Inc.
- Bevir, M. (2006) "Governance"; w: Bevir, M. (red.) *Encyclopedia of Governance*, s.364-381. Thousands Oaks: SAGE Publications.
- Bober, J., Górniak, J., Mazur, S. & Zawicki, M. (2008a) *Programowanie strategiczne jako realizacja narzędzia polityki rozwoju*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego; Kraków: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Bober, J., Górniak, J., Mazur, S. & Zawicki, M. (2008b) *Plan wzmacniania zdolności strategicznych w polskiej administracji publicznej. Identyfikacja potrzeb, działania oraz niezbędne środki*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego; Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.



- Boć, J. (2000) (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław.
- Boni M. (2008) Jak można zbudować orientację strategiczną w rządzeniu? Referat na konferencji „Poland and Regions”, Warszawa, 24 października 2008
- Bouckaert, G. (2006) Modernising Government: The way forward - a comment. *International Review of Administrative Sciences*, **72(3)**, 327-332.
- Bozeman B. (2000) *Bureaucracy and red tape*. Prentice Hall
- Brandt U., Svendsen G. (2006) Bureaucrats at sea: a budget catch model. *Journal of European Public Policy*, **13(3)**, 329-340
- Bryna, S. (2008) Getting to the roots of change: performance management and organizational culture. *Public Performance & Management Review*, **31(4)**, 621-653.
- Bryson, J., Crosby, B. & Stone, M.M. (2006) The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. *Public Administration Review*, **66(4)**, 44-55.
- Castells, M. & Cardoso, G. (2006) *The network society: from knowledge to policy*. Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.
- Chen, H.T. (2004) *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness*. Thousands Oaks: Sage Publications, Inc.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007) The Whole-of-Government Approach to public sector reform. *Public Administration Review*, **67(6)**, 1059-1066.
- Choraży, P. (2008) "Działania ukierunkowane na realizację idei dobrego rządzenia w Priorytecie V PO Kapitał Ludzki", Konferencja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nt. 'Good governance' w Polsce, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 23 września 2008.
- Czaputowicz J. (2008) *Dobre rządzenie jako priorytet Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na tle dokumentów programowych organizacji międzynarodowych (UE, OECD, Rada Europy) – standardy, rekomendacje, wytyczne*; Opracowanie przygotowane na zlecenie Departamentu Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
- Dębicka, A. (2008) *Sprawne państwo*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Desmarais, C. (2008) The French Research Community's Perspective on New Human Resource Management. *Public Management Review*, **10(1)**, 139-150.
- Donaldson, S.I. (2007) *Program Theory-Driven Evaluation Science: Strategies and Applications*. New York: Lawrence Erlbaum.

- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, Simon & Tinkler, J. (2006) New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **16**, 467-494.
- Dunsire, A. (1995) Administrative theory in the 1980s: a viewpoint. *Public Administration*, **73**, 17-40.
- Easterby-Smith, M., Araujo, L. & Burgoyne, J.G. (1999) *Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in Theory and Practice*. Sage Publications Ltd.
- Easterby-Smith, M. & Lyles, M.A. (2005) *The Blackwell Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*. Wiley-Blackwell.
- Egeberg, M. (2007) "How Bureaucratic structures Matters: An organizational Perspective"; w: (red.) *The Handbook of Public Administration*, s.77-87. Thousands Oaks CA: Sage Publications.
- Elgie, R. (2006) "Leadership"; w: Bevir, M. (red.) *Encyclopedia of Governance*, s.513-515. Thousands Oaks: SAGE Publications.
- European Commission. (1999) *MEANS collection: evaluating socio-economic programmes*. Luxembourg: DG-Regio, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2000) *Methodological Working Paper 3 - Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology*, The New Programming Period 2000-2006 Methodological Working Papers; Brussels: European Commission - DG-Regio.
- European Commission. (2001) *Project Cycle Management Manual*. Brussels: European Commission.
- Ferry, M. & Olejniczak, K. (2008) *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Warszawa: Ernst & Young, Program "Sprawne Państwo".
- Furubo, J.-E., Rist, R.C. & Sandahl, R. (2002) *International atlas of evaluation*. New Brunswick, U.S.A.: Transaction Publishers.
- GAO (1997) *Performance budgeting: Past initiatives offer insights for GPRA implementation*. Washington D.C.: U.S. General Accounting Office
- Garlicki, L. (2007) *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Liber.
- Goerdel, H. (2006) Taking Initiative: Proactive Management and Organizational Performance in Networked Environments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **16**, 351-367.
- Gruening, G. (2001) Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, **4**, 1-25.

- Gulick, L. (1937) "Notes on theory of organization"; w: Gulick, L. & Urwick, L. (red.) *papers on the science of administration*, New York: Columbia University.
- Hatry, H.P. (2007) *Performance Measurement: Getting Results*. Washington D.C.: Urban Institute Press.
- Hausner J. (2002) "Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego", w: Hausner J., Kukielka M., (red.) *Studia z zakresu zarządzania publicznego, Tom II*, Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie
- Hausner, J. (2008) *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hesse, J.J., Hood, C. & Peters, B.G. (2004) *Paradoxes in Public Sector Reform: An International Comparison*. Duncker & Humblot GmbH.
- Hirst, P. (2000) "Democracy and governance"; w: Pierre, J. (red.) *Debating governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (1991) A public management for all seasons? *Public Administration*, **69(1)**, 3-19.
- Hood, C. & Jackson, M. (1991) The New Public Management: A recipe for disaster. *Canberra Bulletin of Public Administration*, **1964(May)**, 16-24.
- Hood, C. (2007) What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, **9(2)**, 191-210.
- Hood, C.C. & Margetts, H.Z. (2007) *The Tools of Government in the Digital Age: Second Edition (Public Policy and Politics)*. Palgrave Macmillan.
- Izdebski H. (1997) *Historia administracji*, Warszawa: Wydawnictwo Liber
- Izdebski, H. (2007) Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*, **1(1)**, 7-20.
- Jones, L.R. & Thompson, F. (1997) The five Rs of the New Public Management. *Advances in International Comparative Management*, **Supplement 3**, 15-45.
- Jun, J. (2009) The limits of Post-New Public Management and Beyond. *Public Administration Review*, **69(1)**, 161-165.
- Kaplan, R. & Norton, D. (1992) The Balanced Scorecard - Measures that drive performance. *Harvard Business Review*, **January-February**, 71-79.
- Kee, J.E. & Newcomer, K. (2008a) *Transforming Public and Nonprofit Organizations. Stewardship for leading change*. Washington D.C.: ManagementConcepts.
- Kee, J.E. & Newcomer, K. (2008b) Why do change effort fail? What can leaders do about it? *The Public Manager*, **Fall**, 5-12.

- Keehley, P. & Abercrombie, N. (2008) *Benchmarking in the public and nonprofit sectors: best practices for achieving performance breakthroughs*. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- Kellogg Foundation (2004) *The logic model development guide*, Battle Creek: W.K. Kellogg Foundation.
- Kettl, D.F. (1997) The global revolution in Public Management: driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, **16(3)**, 446-462.
- Kettl, D.F. (2005) *The global public management revolution*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Kettl, D.F. (2006) Managing boundaries in American Administration: The collaboration imperative. *Public Administration Review*, **66(4)**, 10-19.
- Knowlton, L.W. & Phillips, C.C. (2008) *The Logic Model Guidebook: Better Strategies for Great Results*. Los Angeles: Sage Publications, Inc.
- Kozak, M., Ledzion, B., Olejniczak, K. & Wojtowicz, D. (2009) *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-06 Co-financed by ERDF. Working Package 11 – Task 2: National Assessment Report POLAND*, draft version - January 2009, Warsaw: EPRC & EUROREG.
- Laegreid, P., Roness, P. & Rubecksen, K. (2007) Modern management tools in state agencies: the case of Norway. *International Public Management Journal*, **10(4)**, 387-413.
- Mackiewicz, M. (2008) "Zarządzanie poprzez cele i budżet zadaniowy\_w administracji publicznej w Polsce. Wyniki badań", *Konferencja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nt. 'Good governance' w Polsce*, Europejski Instytut Administracji Publicznej, Warszawa, 23 września 2008.
- Mazur, S. (2006) "Historia administracji publicznej"; w: Hausner, J. (red.) *Administracja publiczna*, s.41-62. Warszawa: PWN.
- Mazur, S. (2008a) *Wyzwania stojące przed administracją rządową w latach 2009-2013 a plany działań w ramach PO KL po 2008 roku*, Opracowanie przygotowane na zlecenie Departamentu Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; kwiecień 2008, Kraków: KGiAP - Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Mazur, S. (2008b) "Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej"; w: Haber, A. & Szałaj, M. (red.) *Środowisko i warsztat ewaluacji*, s.51-70. Warszawa:
- Meier, K.J. & Hill, G.C. (2005) "Bureaucracy in the Twenty-First Century"; w: Ferlie, E., Lynn, L.E. & Pollitt, C. (red.) *The Oxford Handbook of Public Management*, s.51-71. Oxford: Oxford University Press.

- Metcalfe, L. (1994) International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, **60(3)**, 271-290.
- Metcalfe, L. (2000) *Managing Policy Coordination*, Draft paper presented for students of European Public Affairs; Maastricht: EIPA.
- Metcalfe, L. & Richards, S. (1990) *Improving public management*. London: Sage.
- Metha, M. (2006) "Good Governance"; w: Bevir, M. (red.) *Encyclopedia of Governance*, s.359-362. Thousands Oaks: SAGE Publications.
- Metzenbaum, S. (2009) *Performance Management Recommendations for New Administration*, Washington D.C.: IBM Center for the Business of Government.
- Micklethwait, J. & Wooldridge, A. (2000) *Szamani zarządzania*. Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Mingus, M. (2006) "Network"; w: Bevir, M. (red.) *Encyclopedia of Governance*, s.601-605. Thousands Oaks: SAGE Publications.
- Ministerio de Justica (2006), *Portugal Simplifica*, Lisboa, <http://www.cuttingredtape.mj.pt/>
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2008) *Koncepcja 'Good Governance' - refleksje do dyskusji*, Warszawa: MRR - Department Koordynacji Polityki Strukturalnej.
- Morgan G. (1999) *Obrazy organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Niven, P.R. (2008) *Balanced Scorecard: Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*. Hoboken: Wiley.
- OECD (1995) *Governance in transition: public management reforms in OECD countries*. Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2005) *Modernising Governement: the way forward*. Paris: OECD.
- OECD (2007) *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Olejniczak, K. (2008) *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Olsen, J. (2006) Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **16(1)**, 1-24.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992) *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co.
- Osborne, S.S. (2006) The New Public Governance? *Public management review*, **8(3)**, 377-87.

- Pandey S., Coursey D., Moynihan D. (2007) "Organizational effectiveness and bureaucratic red tape", *Public Performance & Management Review*, **30(3)**
- Pawson, R. (2002) Evidence-based Policy: In Search of a Method. *Evaluation*, **8(2)**, 157-181.
- Pawson, R. (2009) "Introduction to Realist Evaluation and Realist Synthesis", *Akademia Ewaluacji Programów Rozwoju Społeczno-Gospodarczego*, EUROREG - Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 7 February 2009.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997) *Realistic evaluation*. London: Sage.
- Pestoff, V., Osborne, S. & Brandsen, T. (2006) Patterns of co-production in public services. Some concluding thoughts. *Public Management Review*, **8(4)**, 591-595.
- Peters, B.G. & Wright, V. (1996) "Public policy and administration, old and new"; w: Goodin, R.E. & Klingemann, H.-D. (red.) *A new handbook of political science*, s.628-641. Oxford: Oxford University Press.
- Petrosino, A., Rogers, P., Huebner, T. & Hacsí, T. (2000) Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities. *New Directions for Evaluation*, **87(Fall)**,
- Pieklus, I., Pytel, G., Reimus, T. & Wyrzykowska, A. (2008) *Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej 2008 r*, Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2003) "Evaluating public management reforms: An international perspective"; w: Wollmann, H. (red.) *Evaluation in public-sector reform: concepts and practice in international perspective*, s.12-35. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, USA.
- (2008) (red.) *Budżet zadaniowy w administracji publicznej* EIPA & Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Powell, W. (1990) "Neither market nor hierarchy: networks forms of organization"; w: Staw, B. & Cummings, L. (red.) *Research in organizational behavior*, Greenwich: JAI Press.
- Power, M. (2004) *The Risk Management of Everything. Rethinking the politics of uncertainty*. London: DEMOS.
- Premfors, R. (2006) Modernising Government: The way forward - a comment. *International Review of Administrative Sciences*, **72(3)**, 333-335.
- Rantanen, H., Kulmala, H.I., Lonnqvist, A. & Kujansivu, P. (2007) Performance measurement systems in the Finish public sector. *International Journal of Public Sector Management*, **20(5)**, 415-433.



- Robbins, D. (2008) Comments on 'Getting to the roots of change: performance management and organizational culture'. *Public Performance & Management Review*, **31(4)**, 654-657.
- RSA Sekcja Polska (2009) "Materiały z sympozjum naukowego pt. Geografia Polskiego Kryzysu 2009", Regional Studies Association - Sekcja Polska, 24 marca 2009, Warszawa.
- Rymaszewski P. (2008a) Operacyjna efektywność i skuteczność działania rządu (wersja robocza), papier dyskusyjny, [www.zds.kprm.gov.pl](http://www.zds.kprm.gov.pl)
- Rymaszewski P. (2008b) Sprawne Państwo - Tezy2, prezentacja październik 2008: [www.zds.kprm.gov.pl](http://www.zds.kprm.gov.pl)
- Senge, P.M. (2006) *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*. Broadway Business.
- Senge, P.M., Kleiner, A., Roberts, C., Ross, R. & Smith, B. (1994) *The Fifth Discipline Fieldbook*. Broadway Business.
- Shafritz, J.M. (1998) *International encyclopedia of public policy and administration*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Shafritz, J.M. & Russell, E.W. (2003) *Introducing public administration -3rd edition*. New York ; London: Pearson Longman.
- Skierniewski, T. (2008) *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Raport z I etapu badania*, Warszawa: IBC Group & HomoHomini.
- Smith, P. (1995) On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, **18(2&3)**, 277-310.
- Spencer, L., Ritchie, J., Lewis, J. & Dillon, L. (2003) *Quality in Qualitative Evaluation: A framework for assessing research evidence*, London: UK Government Chief Social Research Office.
- Stern, E. (2009) "Role of Evaluation in Public Policy", *Evaluation of EU Structural Funds: Reinforcing Quality and Utilization*, Ministry of Economics - Lithuania, 26-27 March, Vilnius.
- Stewart, J. & Ranson, S. (1994) "Management in the Public Domain"; w: McKevitt, D., Lawton, A. & Open University. (red.) *Public sector management: theory, critique and practice*, s.54-70. London: Sage.
- Stewart, J. & O'Donnell, M. (2007) Implementing change in a public agency. Leadership, learning and organisational resilience. *International Journal of Public Sector Management*, **20(3)**, 239-251.
- Swiss J.E. (1992) "Adapting Total Quality Management (TQM) to government", *Public Administration Review*, **52(4)**, 356-362



- Szczerski K. (2004) *Porządki biurokratyczne*. Warszawa: Księgarnia Akademicka
- Thijs, N. & Staes, P. (2007) "Applying the Common Assessment Framework in Europe"; w: Julnes, P.d.L., Berry, F.S., Aristigueta, M.P. & Yang, K. (red.) *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, s.455-485. Los Angeles: Sage Publications, Inc.
- Tompkins, J.R. (2004) *Organization Theory and Public Management*. Wadsworth Publishing.
- Weiss, C.H. (1997) How can theory-based evaluation make greater headway? *Evaluation Review*, **21(4)**, 501-524.
- Werner, J. (2002) "Experiences with Public Sector Reform in Europe and Germany: The Shift from Public Management to Public Governance", *ENAP Annual Conference*, Brazil.
- Wilkin, J., Fabrowska, P., Hardt, Ł., Kaczor, T., Mackiewicz, M., Michorowska, B. & Węclawska, D. (2008) "Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce. Wyniki badania", *Konferencja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nt. 'Good governance' w Polsce*, ECORYS, Warszawa, 23 września 2008.
- Wierzbowski, M. (2007) (red.) *Prawo administracyjne*. Warszawa: LexisNexis
- Wolf, A. (2000) Trends in public administration - a practitioner's view. *International Review of Administrative Sciences*, **66**, 689-696.
- World Bank (2006) *EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?*, Washington D.C.: World Bank - Poverty Reduction and Economic Management Unit. Europe and Central Asia.
- Yang, K. (2007) Responsiveness in network governance: revisiting a fundamental concept. Symposium introduction. *Public Performance & Management Review*, **31(2)**, 131-143.
- Zawicki, M. (2002) "New Public Management i Public Governance - zarys koncepcji zarządzania publicznego"; w: Hausner, J. & Kukielka, M. (red.) *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, s.72-89. Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.

#### Dokumenty programowe:

Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 (wersja luty 2009)

Aktualizacja Planu działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 lipca 2008 r., MRR;

Raport ewaluacyjny: Ocena poziomu kosztów administracyjnych zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce, Doradca Consultants Ltd, na zlecenie MRR, 13 grudnia 2007 r.;

Raport ewaluacyjny: Identyfikacja i ocena barier w wykorzystaniu środków strukturalnych, PSDB Sp. z o.o., na zlecenie MRR, październik 2007.

Odnowiona Strategia Lizbońska

Strategia Rozwoju Kraju

Narodowa Strategia Spójności

Krajowy Program Reform

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL)

Szczegółowy Opis Priorytetów PO KL

Plan Działania dla Priorytetu V na lata 2007-2008 oraz na rok 2009

Zatwierdzone wnioski o dofinansowanie projektów w ramach Działania 5.1. PO KL

Instrukcje Wykonawcze IP2

## ANEKS I - METODOLOGIA BADANIA

Obszar 1 badania (Co się dzieje wokół nas?) oparto na dogłębnym i kompleksowym przeglądzie literatury krajowej i międzynarodowej oraz wywiadach z ekspertami krajowymi i zagranicznymi.

Przegląd literatury opierał się na najnowszej literaturze anglojęzycznej. W przypadku dokumentów i studiów przejrzano zbiory kluczowych instytucji badawczych z Polski (ISP, zbiory KSAP, Służba Cywilna) oraz instytucji międzynarodowych (IBM Center for the Business of Government, Harvard University - The Kennedy School of Government, OECD, World Bank, EUPAN, EIPA).

W przypadku periodyków podjęto ustrukturalizowaną analizę literatury. Opierając się na rankingu SSI (Social Science Citation Index - międzynarodowy indeks siły cytowań artykułów naukowych) zidentyfikowano 10 najbardziej opiniotwórczych, renomowanych periodyków z zakresu administracji publicznej i zarządzania publicznego.<sup>40</sup> Są to: Public Administration Review, Journal of European Public Policy, Journal of Policy Analysis and Management, Philosophy & Public Affairs, Journal of Public Administration Research and Theory, Public Administration, Journal of Social Policy, Policy Sciences, Governance oraz Public Management Review.

W przypadku wszystkich tych czasopism (w większości kwartalników) dokonano przeglądu artykułów ukazujących się na ich łamach w ostatnich 5 latach (2005-2009)

Ponadto przeanalizowano artykuły z ostatnich 3 lat dla 5 popularnych czasopism spoza listy SSI: Zarządzanie Publiczne, International Journal of Public Sector Management, International Public Management Journal, Public Performance & Management Review, Public Policy & Administration.

W obszarze 2 (Gdzie jesteśmy?) - wykorzystano przywołany już przegląd literatury krajowej a także zastanych źródeł polskich (badań empirycznych, ekspertyz i raportów z ostatnich 4 lat, z pola administracji publicznej) oraz wywiady z krajowymi ekspertami i praktykami sektora publicznego.

W obszarze 3 (Z czego wynika kształt Działania 5.1.) oparto się na analizie dokumentów, wywiadach z osobami zaangażowanymi w przygotowanie Priorytetu V PO KL (w tym z partnerami z zagranicy - Portugalii).

---

<sup>40</sup> Użyto dwóch wskaźników: 5 year Impact Factor for 2006 -2002 (czyli siły cytowań w ostatnich 5 latach) oraz Total Citation in 2007 (ogólnej liczby cytowań danego czasopisma w 2007).

W obszarze 4 (Ocena adekwatności i spójności zewnętrznej) oparto się na wywiadach indywidualnych, analizie dokumentów oraz stworzonych matrycach adekwatności

Wreszcie w obszarze 5 (Ocena spójności wewnętrznej i racjonalności) wykorzystano modele logiczne budowane w oparciu o informacje pochodzące z dokumentów programowych i projektowych (w tym rocznych planów działań).

## **ANEKS II - MATRYCE LOGICZNE DZIAŁANIA I PROJEKTÓW**

Cel Priorytetu V

poprawa zdolności regulacyjnych  
administracji publicznej

poprawa jakości usług i  
modernizacja procesów zarządzania w  
administracji publicznej

Cel działania 5.1

modernizacja procesów zarządzania w administracji rządowej.

Uzasadnienie  
Działania 5.1

1

Przygotowanie administracji do zarządzania finansami w aspekcie zadaniowym wdrożenie budżetowania zadaniowego u poszczególnych dysponentów środków publicznych

2

Usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej

3

Poprawa **standardów zarządzania** w jednostkach administracji w jednostkach jako całościach oraz w poszczególnych aspektach ich funkcjonowania

Podniesienie jakości usług świadczonych na rzecz przedsiębiorców przez administrację skarbową

Poddziałania

2

Poddziałanie 5.1.1 **Modernizacja systemów zarządzania** i podnoszenie kompetencji kadr

3

Poddziałanie 5.1.2  
Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym

Poddziałanie 5.1.3  
Staże i szkolenia praktyczne dla słuchaczy KSAP

Poddziałanie 5.1.4  
Wdrażanie reformy administracji skarbowej

5

**MODERNIZACJA PROCESÓW  
ZARZĄDZANIA**

3

wdrażanie usprawnień zarządczych w jednostkach administracji publicznej w wybranych aspektach funkcjonowania, np. obsługa klientów, komunikacja wewnętrzna, zarządzanie ryzykiem, planowanie strategiczne

wdrażanie usprawnień zarządczych w administracji publicznej na poziomie całej organizacji, w tym w zakresie zarządzania jakością (np. norma ISO) lub oceny poziomu funkcjonowania i rozwoju urzędów (np. Powszechny Model Samooceny CAF)

identyfikowanie i upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie obsługi klienta, organizacji i funkcjonowania urzędu, np. w formie sieci wymiany doświadczeń, kampanii informacyjno – promocyjnych, seminariów

**PODNOSZENIE KOMPETENCJI KADR**

opracowanie założeń wdrażanie systemu kształtowania wynagrodzeń w administracji rządowej oraz wartościowanie stanowisk w administracji rządowej

wsparcie dla działów kadrowo – szkoleniowych ukierunkowane na wzmocnienie ich roli jako centrów zarządzania zasobami ludzkimi

badania i ocena potrzeb szkoleniowych w administracji rządowej, w tym opracowanie planu działań w oparciu o wyniki przeprowadzonych badań

promowanie i wdrażanie zasad, mechanizmów oraz procedur wzmacniających przejrzystość administracji oraz podnoszących poziom kultury etycznej kadr administracji rządowej

pomoc doradcza i szkoleniowa w zakresie budowania i wykorzystywania narzędzi i standardów zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej

szkolenia stacjonarne i na odległość kadr administracji rządowej, w tym: szkolenia ogólne, szkolenia specjalistyczne, w tym m.in. w zakresie ICT

doskonalenie technik legislacyjnych poprzez szkolenia i zwiększenie dostępu do aplikacji legislacyjnej

staże i szkolenia praktyczne w instytucjach UE oraz administracjach państw UE dla kadr administracji rządowej

Przegląd aktów prawnych regulujących funkcjonowanie finansów publicznych

Wsparcie dla opracowania i wdrożenia systemu ewaluacji zadań publicznych opartego na wskaźnikach, m.in. poprzez analizę wzorców w zakresie tworzenia wskaźników realizacji zadań publicznych, tworzenie baz danych wskaźników, stworzenie kompleksowego systemu ewaluacji zadań publicznych

Doskonalenie metodologii w zakresie przygotowywania wieloletniego planowania budżetowego oraz planowania strategicznego

Implementacja systemu Planowania wieloletniego w obszarze zarządzania finansowego i zarządzania przez cele

staże i szkolenia praktyczne w instytucjach UE oraz administracjach państw UE dla słuchaczy KSAP

Wsparcie dla wdrożenia systemu „jednego okienka”, m.in. poprzez wprowadzenie i upowszechnianie jednolitych standardów obsługi, wsparcie reorganizacji urzędów

Wsparcie dla administracji skarbowej w zakresie poprawy jakości oraz dostępności świadczonych przez nią usług w zakresie obsługi przedsiębiorców

Szkolenia dla pracowników urzędów administracji skarbowej w zakresie poprawy jakości oraz dostępności świadczonych przez nią usług dotyczących obsługi przedsiębiorców, o tematyce ściśle powiązanej z zakresem reformy administracji skarbowej

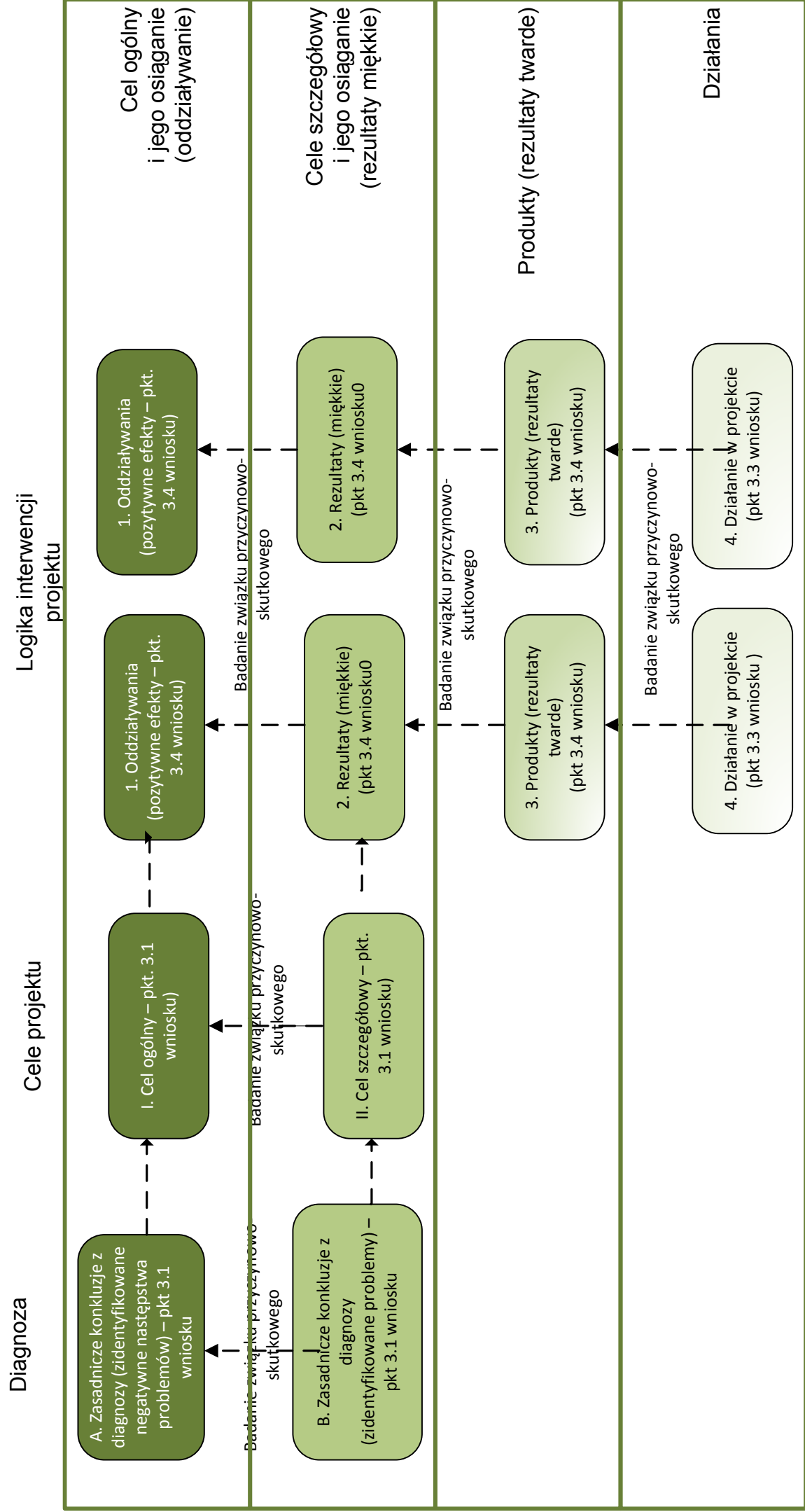
Typy projektów

4

Diagnozowanie kondycji administracji rządowej w kluczowych aspektach jej funkcjonowania, m.in. poprzez ekspertyzy i analizy

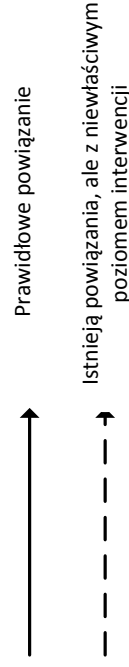
Usprawnianie mechanizmów koordynacji i współpracy pomiędzy jednostkami administracji rządowej

Wzmacnianie zdolności jednostek administracji rządowej w zakresie opracowywania i wdrażania programów i strategii o zasięgu ogólnopolskim/ponadregionalnym (od etapu projektowania po ewaluację)



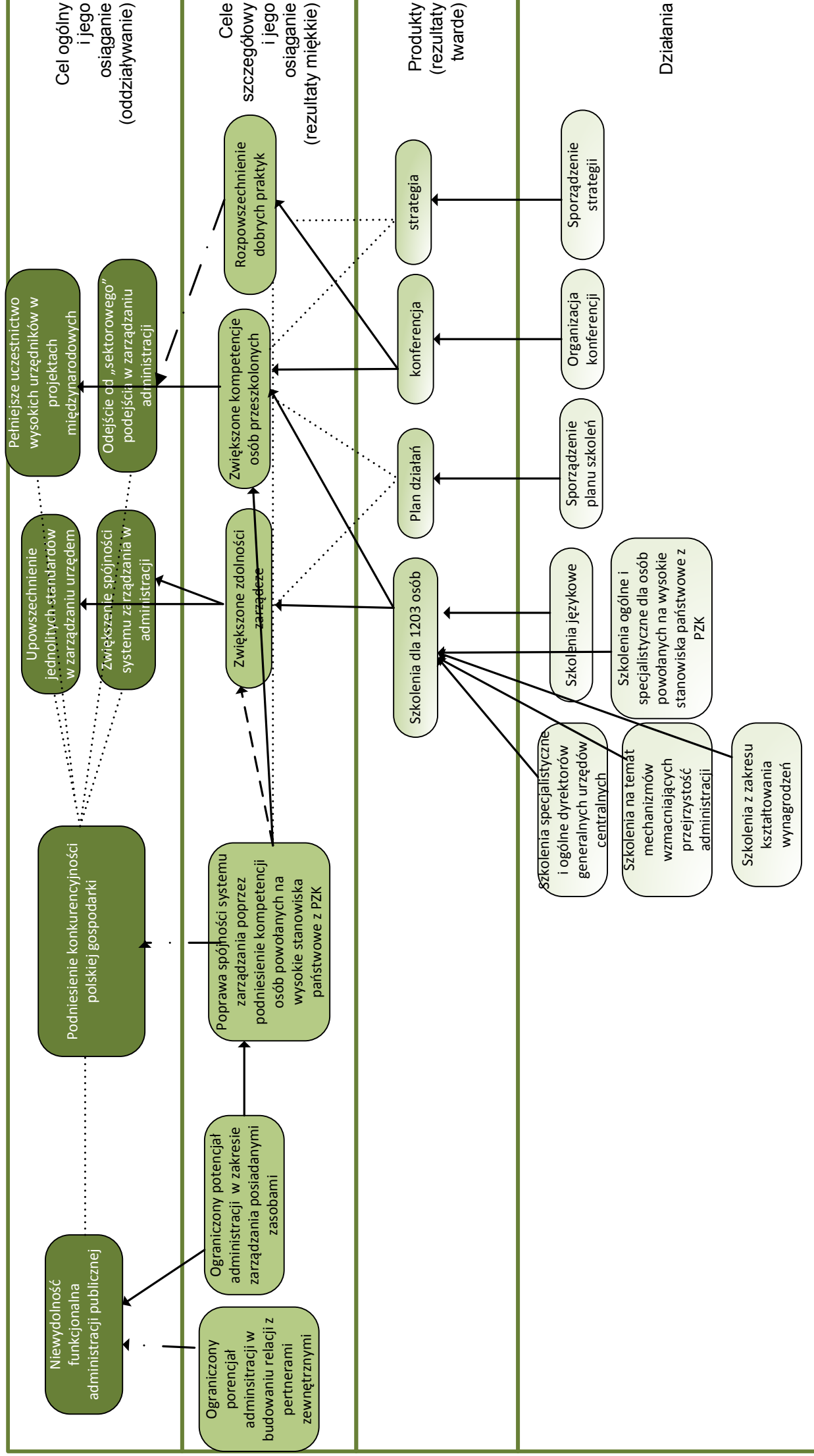


# Logika intervenciji projektu



**Poddziałanie 5.1.1 Projekt *Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej***

# Logika intervenciji projektu



Prawidłowe powiązanie

.....

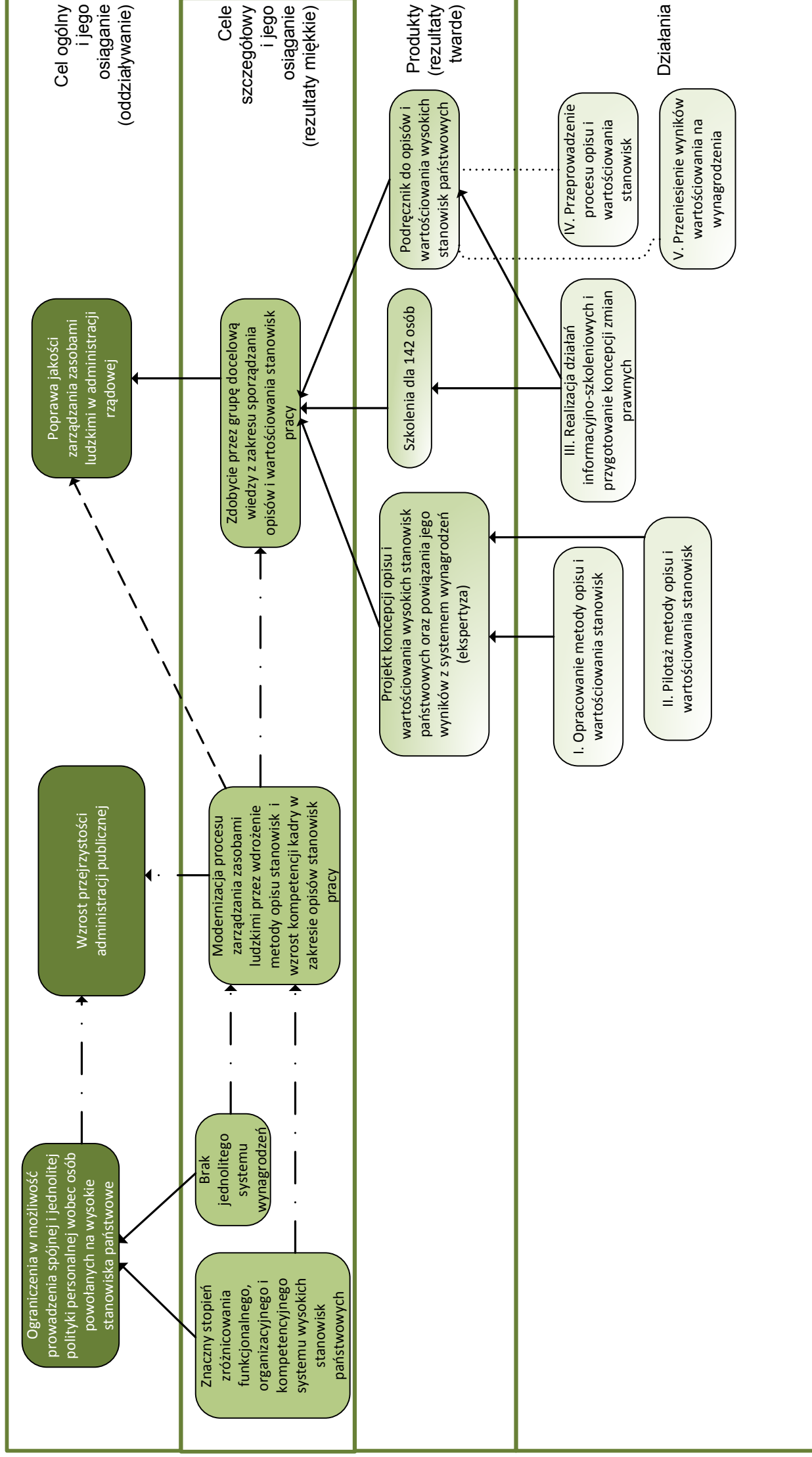
Brak powizań

Inne powizaania (w tym powizaania częściowe) ..... .

## Diagnoza

## Cele projektu

## Logika interwencji projektu



**Poddziałanie 5.1.1 Projekt Opracowanie koncepcji systemu opisów stanowisk pracy i wartościowania wysokich stanowisk państwowych oraz powiązania jego wyników z systemem wynagrodzeń**

→ Prawidłowe powiązanie  
 - - - Istnieją powiązania, ale z niewłaściwym poziomem interwencji

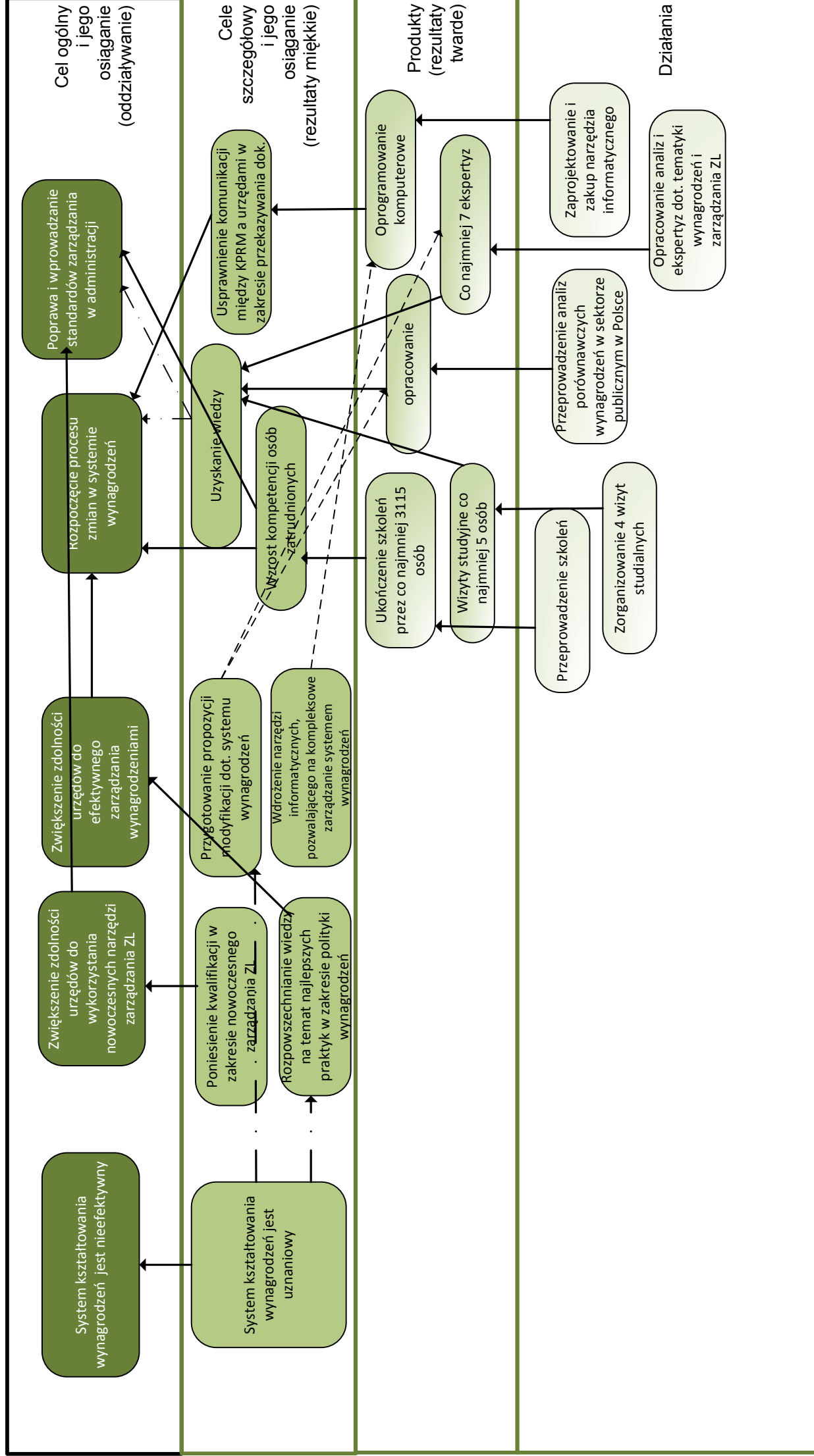
.....  
 - - - - -

Inne powiązania (w tym powiązania częściowe)  
 Brak powiązań

# Logika interwencji projektu

## Diagnoza

## Cele projektu



**Poddziałanie 5.1.1 Projekt *Wartościowanie stanowisk pracy oraz zmiany w systemie wynagrodzeń administracji rządowej***

## Prawidłowe powiązanie

Istnieją powiązania, ale z niewłaściwym poziomem interwencji

\_\_\_\_\_.  
Inne powiązania (w tym powiązania częściowe)

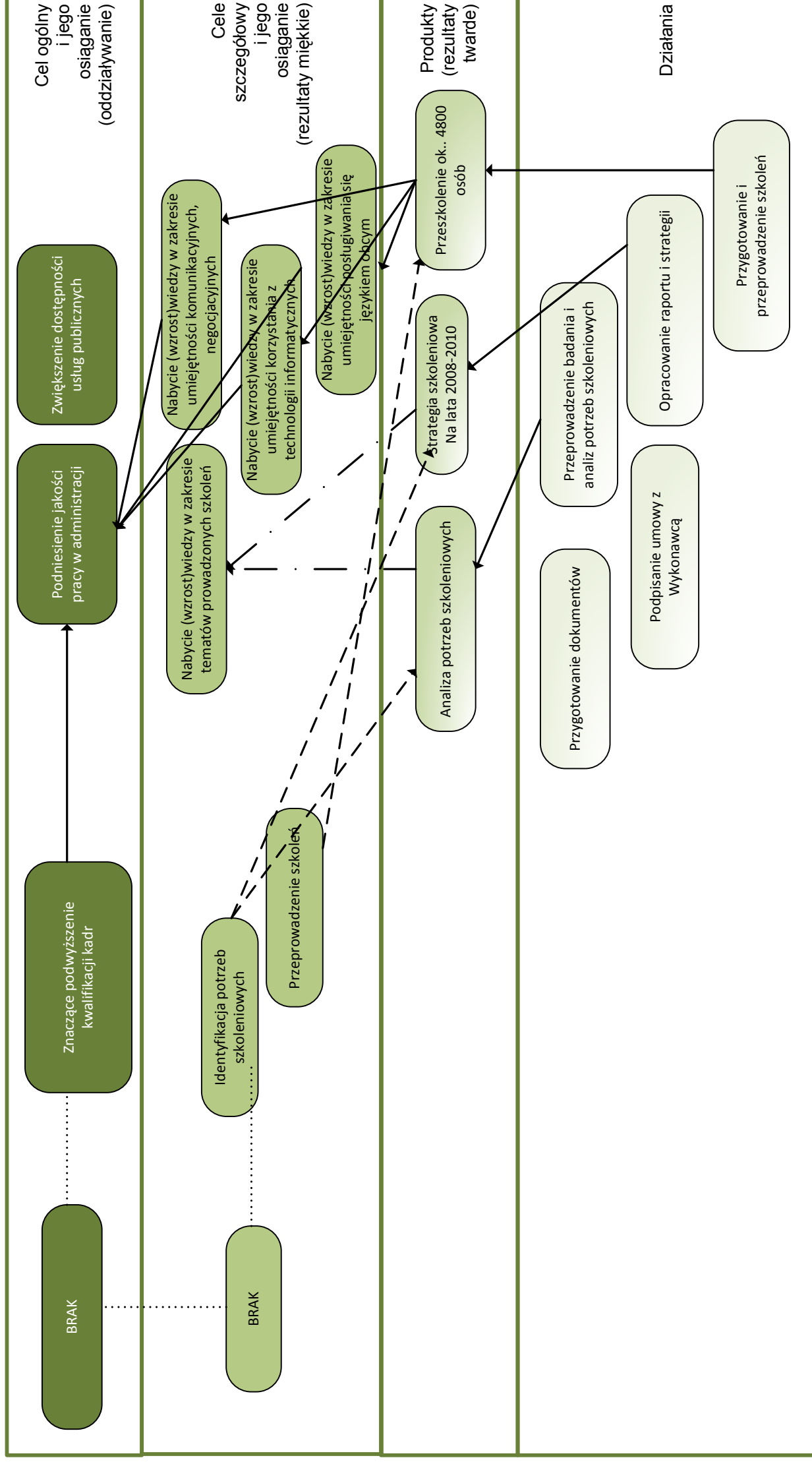
.....

Brak powiązań

## Diagnoza

## Cele projektu

## Logika interwencji projektu



Poddziałanie 5.1.1 Projekt **Przeprowadzenie badania i analiz potrzeb szkoleniowych, opracowanie planu działań (strategii szkoleniowej) w służbie publicznej na lata 2008-2010 oraz realizacja szkoleń**

→ Prawidłowe powiązanie

--- Istnieją powiązania, ale z niewłaściwym poziomem interwencji

— — — — — Inne powiązania (w tym powiązania częściowe)

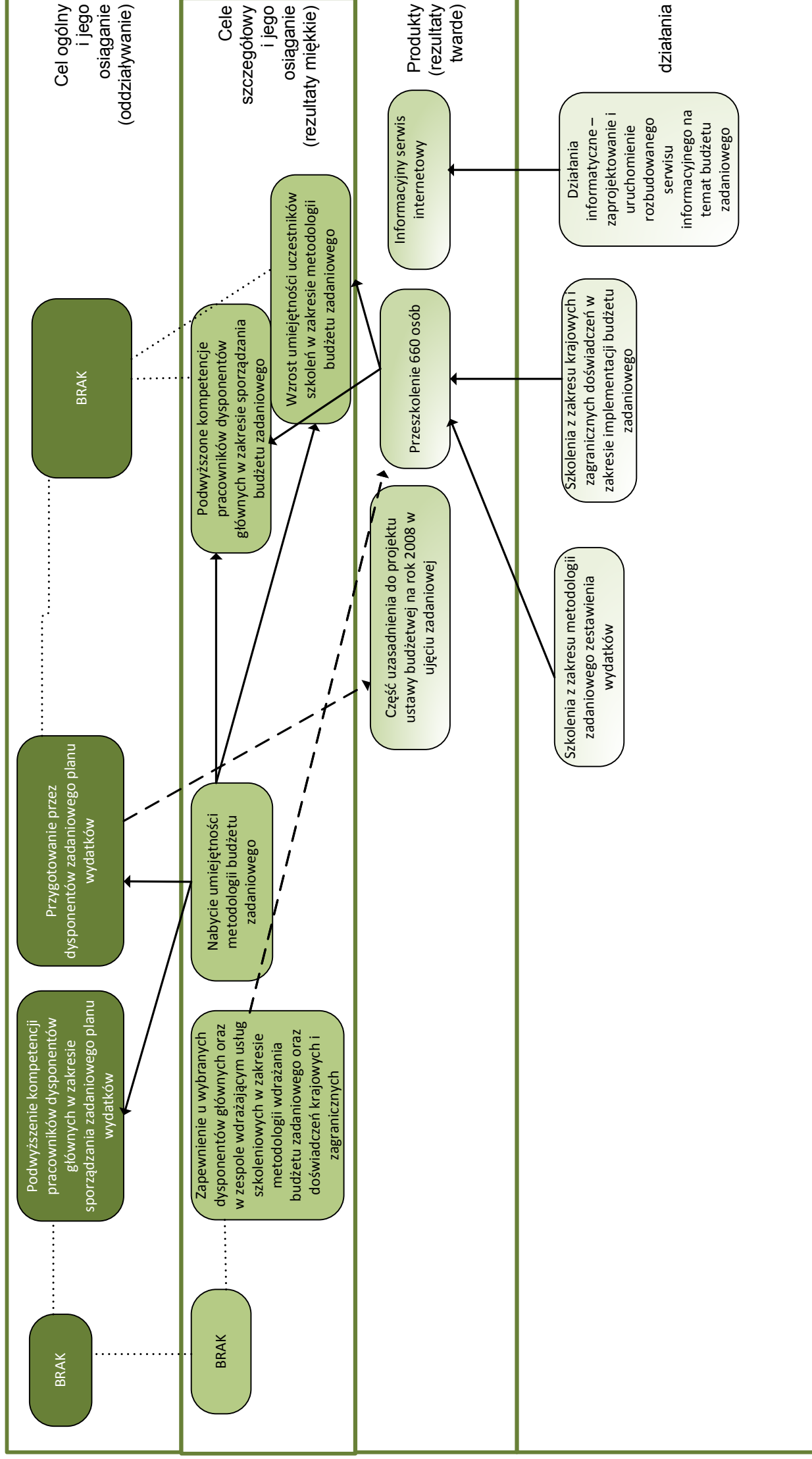
.....

Brak powiązań

## Diagnoza

## Cele projektu

## Logika interwencji projektu



Poddziałanie 5.1.2 Projekt **Przygotowanie administracji rządowej do sporządzania zadaniowego planu wydatków na rok 2008**

Prawidłowe powiązanie



Istnieją powiązania, ale z niewłaściwym poziomem interwencji



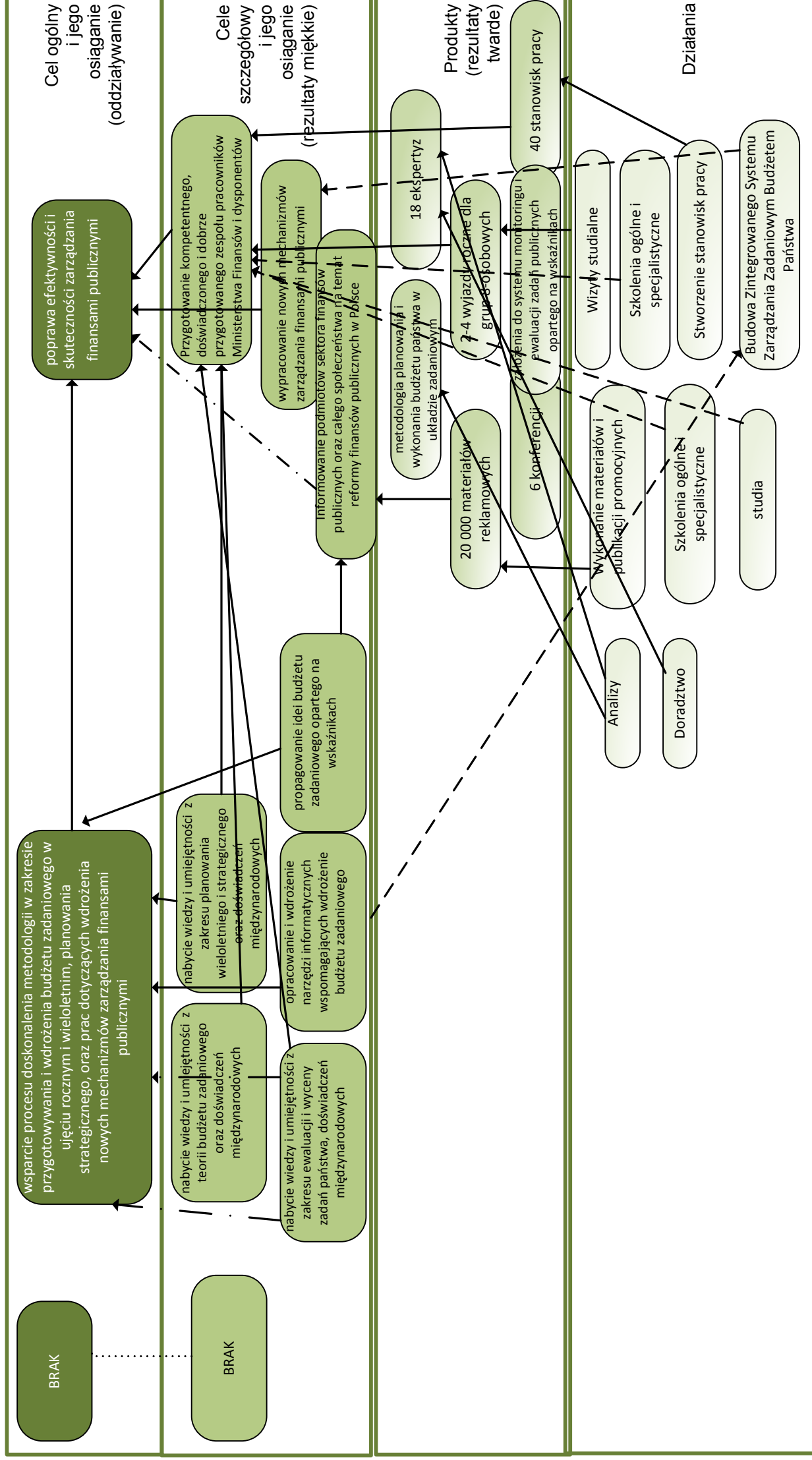
Inne powiązania (w tym powiązania częściowe)



Brak powiązań

Brak powiązań





→ Prawidłowe powiązanie

--- Istnieją powiązania, ale z niewłaściwym poziomem interwencji

..... Inne powiązania (w tym powiązania częściowe)

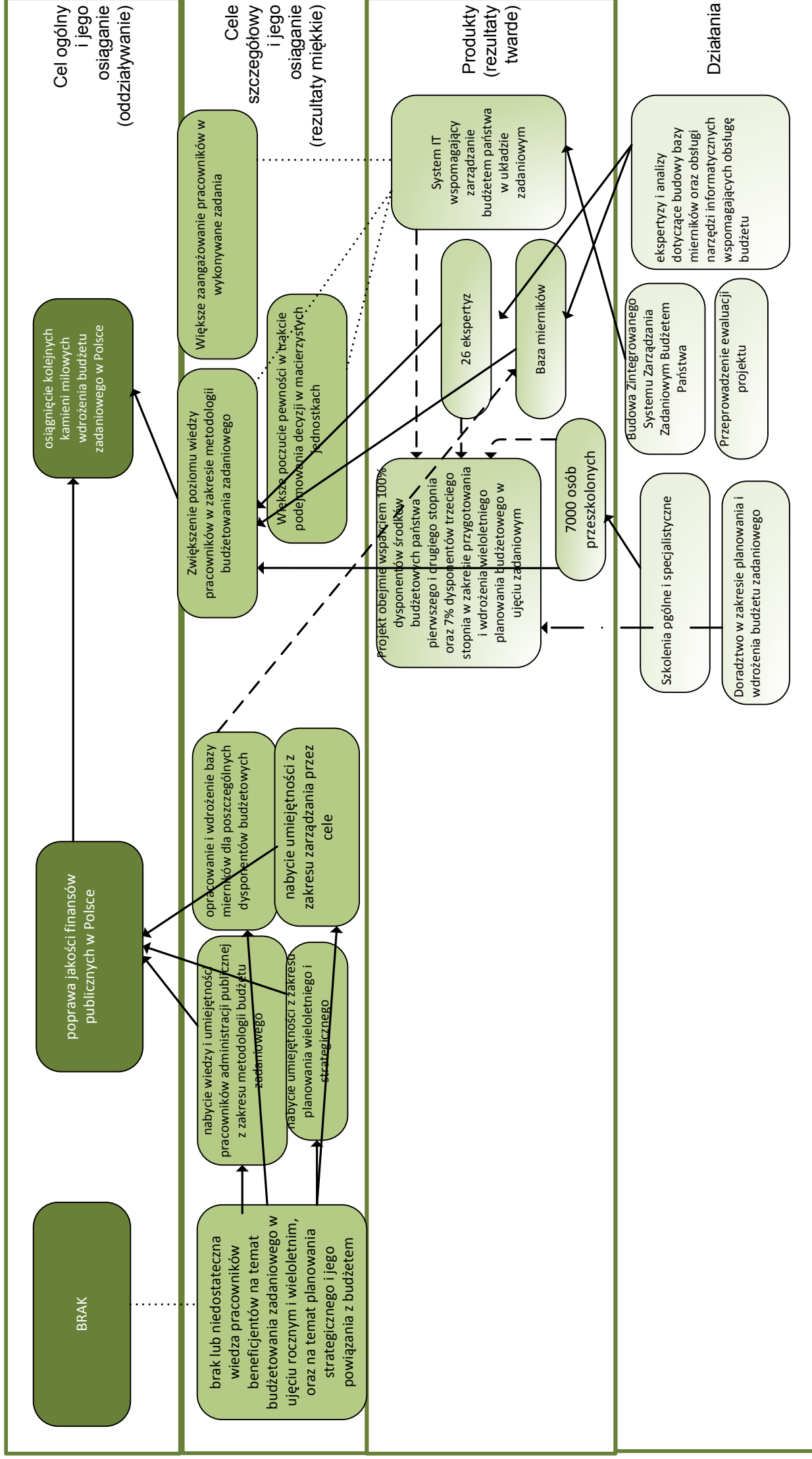
..... Brak powiązań

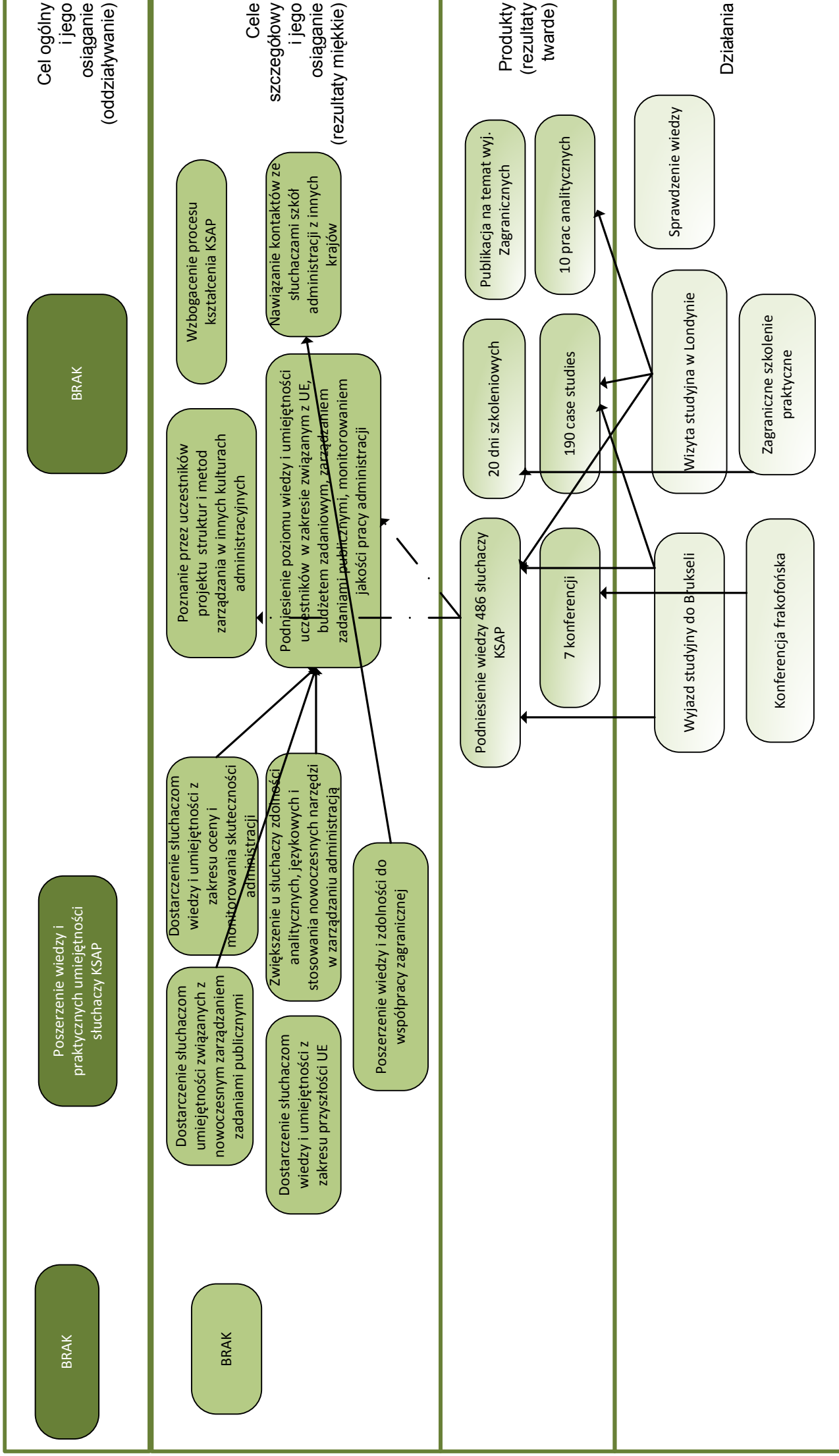


## Diagnoza

## Cele projektu

## Logika interwencji projektu





# Logika interwencji projektu



Istnieją powiązania, ale z niewłaściwym poziomem interwencji

.....

Brak powiązań

**Instytucja Pośrednicząca II stopnia  
dla Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki  
Biuro Dyrektora Generalnego  
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
Al. Ujazdowskie 1/3 Warszawa  
[www.efs.kprm.gov.pl](http://www.efs.kprm.gov.pl)**