

## CEL I ZAKRES BADANIA

Publikowane streszczenie raportu obejmuje dwie części badania ewaluacyjnego dotyczącego Działania 5.1 *Wzmocnienie potencjału administracji rządowej PO KL*, zrealizowanego przez CASE-Doradcy Sp. z o.o. oraz EGO s.c. - Evaluation for Government Organizations, na zlecenie Instytucji Pośredniczącej dla Działania 5.1 w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Część pierwsza badania (Moduł 1) dotyczyła kwestii systemowych i strategicznych, część druga (Moduł 2) - kwestii procesowych i operacyjnych.

Celem pierwszej części badania była odpowiedź na dwa kluczowe pytania:

- Czy Działanie 5.1 odpowiada potrzebom i wyzwaniom polskiej administracji rządowej w procesie modernizacji i podnoszenia efektywności?
- Czy działanie jest spójne logicznie i racjonalne oraz czy ma szanse powodzenia tzn. wywołania pozytywnej zmiany?

Celem drugiej części badania była odpowiedź na pytanie:

- Jak przebiega przekształcanie zasobów w produkty -które z etapów wdrażania przebiegają płynnie, a na których pojawiają się problemy i dlaczego?

## METODOLOGIA

Przeprowadzone badanie w ramach pierwszej części (Modułu 1) 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 wywiadach z krajowymi i międzynarodowymi ekspertami z pola administracji publicznej.

Badanie przeprowadzone w ramach części drugiej (Moduł 2) opierało się zarówno na prowadzonych na szeroką skalę badaniach ilościowych (CATI/CAWI) oraz badaniach jakościowych (wywiadach indywidualnych). Ponadto w ramach prac badawczych przeanalizowano szereg dokumentów programowych dotyczących zarówno samego Działania 5.1 PO KL, jak i każdego z projektów systemowych.

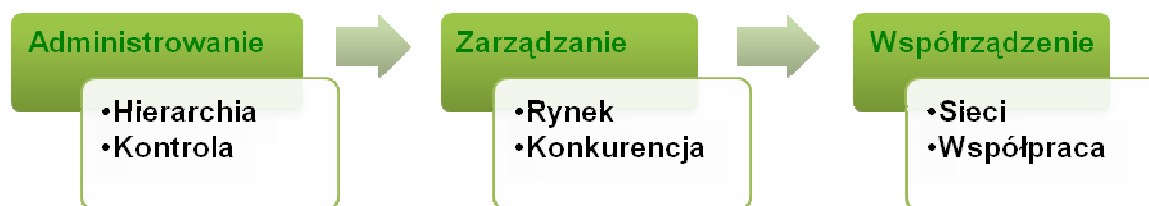
## KLUCZOWE WNIOSKI

### CZĘŚĆ PIERWSZA BADANIA: EWALUACJA TRAFNOŚCI ZAKRESU INTERWENCJI DZIAŁANIA 5.1 PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI

#### Co się dzieje wokół nas? - Modele efektywnego zarządzania administracją publiczną w ujęciu międzynarodowym

Celem wprowadzenia odbiorcy w obszar interwencji Działania 5.1 PO KL 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 1):

Rycina 1: 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. Użyteczność modeli należy 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.

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 karaniami 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 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). 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), 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, 2008; 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.

### 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 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.

### Z czego wynika kształt Działania 5.1? - Teoria bazowa i teoria zmiany

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 określenie kierunków wsparcia nie było 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 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 gwarantowały 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 nie tyle ze świadomego wyboru, co z pewnej siły ciężenia - wzorowania się na zachodnich trendach docierających i przyswajanych przez polską administrację z pewnym opóźnieniem.

## Czy Działanie 5.1 odpowiada potrzebom i wyzwaniom? - Ocena adekwatności i spójności zewnętrznej

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 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 utrudniają 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 środków UE wypadła zadowolająco. 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.

### Czy Działanie 5.1 ma szansę wywołać pozytywne zmiany? - Ocena spójności wewnętrznej i racjonalności

Przeprowadzona w Rozdziale 5 raportu analiza ujawniła kilka istotnych kwestii.

Po pierwsze, w przypadku Działania 5.1 nie ma wyraźnego połączenia logicznego pomiędzy poziomami projektu, uzasadnienia i celu poszczególnych Poddziałań oraz celu działania i całej osi priorytetowej. Działanie 5.1. ma także mocno zaburzone proporcje. Bardzo dużo typów projektów jest podpiętych pod jedno Poddziałańie, inne Poddziałańia 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 Poddziałań stosowano niekonsekwentnie dwa kryteria: grup docelową i rodzaj realizowanych przedsięwzięć, co

powoduje, że zakres Poddziałań z jednej strony nachodzi na siebie, z drugiej strony między strumieniami wsparcia istnieją luki.

Po drugie, w przypadku spójności logiki interwencji samych projektów 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 nie zidentyfikowali i nie opisali problemu oraz jego przyczyn i następstw lub uczynili to w sposób niewystarczający.

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 miałyby 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

## **CZĘŚĆ DRUGA BADANIA: EWALUACJA PROCESU WDRAŻANIA DZIAŁANIA 5.1 PROGRAMU OPERACYJNEGO KAPITAŁ LUDZKI**

### **Jak beneficjenci opracowują projekty systemowe? – Podejście do tworzenia pomysłów na projekty systemowe**

W przypadku fazy konceptualizacji, tworzenia projektów i aplikowania należy zwrócić uwagę na kilka kluczowych aspektów

Po pierwsze, Beneficjenci definiują swoje projekty na poziomie wkładu do Planu Działania, a nie we wnioskach o dofinansowanie, które de facto powinny stanowić podstawę całego przedsięwzięcia. Istnieje dwuznaczność Planu Działań i jego relacji do wniosków o dofinansowanie. Powoduje to konflikty i nieporozumienia, głównie na linii IZ-IP2 oraz powoduje napięcia w fazie realizacji działania 5.1 PO KL 2007-2013.

W rzeczywistości wnioski o dofinansowanie traktowane są przez część Beneficjentów jako formalność, nie zaś jako efektywny instrument do przełożenia celów projektu i działań na serię dostaw i usług z określonym budżetem i horyzontem czasowym. Świadomość, iż



projekty i tak będą realizowane z racji swego statusu projektów systemowych, spowodowała, iż Beneficjenci nie przywiązywali zbyt dużej uwagi do sporządzania pełnego opisu diagnozy stanu ich sektora administracji publicznej, zagadnień przekrojowych oraz zidentyfikowanych problemów we wniosku o dofinansowanie. Przeszkadzał temu także brak dokumentów o charakterze diagnostycznym i analitycznym, dotyczących administracji publicznej. Ubóstwo opisów problemów i diagnoz w opisach projektów powoduje także niespójności i wady w opisie celów projektów, tak w wymiarze strategicznym (cele ogólne), jak taktycznym (cele szczegółowe projektu). W trakcie analiz wniosków widać niespójności, będące wynikiem nie tylko brakiem diagnoz i odpowiednich dokumentów strategicznych, ale niestosowaniem instrumentów i narzędzi (matryc logicznych, grafów przyczynowo-skutkowych, drzew problemów i celów), stosowanych powszechnie w projektach o metodologii PCM (zarządzania cyklem projektu - porównaj: European Commission 2001). Co prawda, obowiązek stosowania takich narzędzi nie jest określony i narzucony w sposób formalny, jednak ich stosowanie: 1) porządkuje działania w projekcie, 2) pozwala na systematyzowanie i spójny opis ciągów przyczynowo-skutkowych między podejmowanymi działaniami (usługami, dostawami) a uzyskanymi efektami projektu, 3) pozwala na wykazanie, w jaki sposób mierzalny efekt finansowanie jest „konsumowany” przez grupę docelową i jak jego wykorzystanie przyczynia się do osiągnięcia celu taktycznego (szczegółowego) oraz strategicznego (ogólnego projektu). Stosowanie matryc logicznych oraz opisu logiki interwencji czyni projekt spójnym, czytelnym, jasnym i precyzyjnym.

Po drugie, w konsekwencji wniosku pierwszego, w pierwszej fazie wdrażania działania 5.1 PO KL mamy do czynienia z sytuacją, kiedy to równocześnie realizowane są projekty o charakterze diagnostycznym wraz z projektami mającymi na celu wdrażanie nowych rozwiązań i projekty szkoleniowe. Jest to rozwiązanie wymuszone okolicznościami, natomiast niewłaściwe pod względem następstw i ciągów przyczynowo-skutkowych.

Po trzecie, w trakcie badania udało się zidentyfikować cztery źródła pomysłów na projekty, które w pierw były przedstawione jako wkład do Planu Działań, a następnie operacjonalizowane w postaci wniosków o dofinansowanie. Pierwszy z nich to rozwinięcie i komplementarność wsparcia administracji publicznej, które było finansowane ze środków Phare (1999-2003), Transition Facility 2004-2006, a przede wszystkim EFS w ramach działania 2.4 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006. Drugi to realizacja wizji politycznych, które pojawiały się w trakcie sprawowania władzy przez poszczególne ekipy rządowe. Takie projekty charakteryzuje to, iż powstawały one z inicjatywy lub współinicjatywy gabinetów politycznych ministerstw lub KPRM, a ich założenia zostały opisane w dokumentach programowych i programach rządzenia. Trzeci polega na przygotowaniu projektów, które dotyczą wdrażania przepisów prawa. Czwarty to podejście intuicyjne, wynikające bardziej z odczuwania „oczywistych” potrzeb administracji

publicznej niż z udokumentowanych wyzwań i problemów. To źródło kreacji projektów przeplata się raczej z trzema opisanymi wyżej niż stanowi zasadniczo odrębny sposób.

Po czwarte, wydaje się, iż elastyczny system wsparcia Beneficjentów, jaki przyjęła IP2 przez wprowadzanie oddolnych zapotrzebowań na szkolenia w zakresie realizacji projektów, jest przyjazny beneficjentom, jednak należy także w sposób odgórny prowadzić szkolenia w zakresie sporządzania wniosków o dofinansowanie (co znalazło odbicie w rekomendacjach).

### Jak funkcjonuje system wyboru i oceny projektów systemowych?

W przypadku oceny projektów udało się zidentyfikować następujące kwestie:

Po pierwsze, zredukowana do minimum ocena formalna projektów systemowych zalega się z oceną merytoryczną projektów (na karcie oceny merytorycznej znajdują się typowe pytania formalno-administracyjne co jest błędem metodologicznym w procesie oceny wniosku). Kwestia ta wymaga absolutnego uporządkowania i rozdzielenia.

Po drugie, pytania merytoryczne mają charakter otwarty i półotwarty, zaś odpowiedzi mają charakter zamknięty. Przy braku pytań pomocniczych wymusza to na oceniających dużą dawkę intuicji i „miękkiego” sposobu oceny projektów. W konsekwencji, w przypadkach, kiedy to możliwe, oceniający projekty pracownicy IP2 posilkują się ekspertami zewnętrznymi. Potwierdza to zestawienie zapisów w recenzjach asesora z brzmieniem uwag w kartach oceny merytorycznej projektów. Opinia eksperta może być użytecznym narzędziem, gdyż recenzja projektu dokonywana przez eksperta może wyjść poza sztywne ramy arkusza oceny merytorycznej i formalnej. Należy jednak zagwarantować odpowiednią rangę ekspertów w określonych dziedzinach.

Po trzecie, w całym systemie założono a priori, iż projekty systemowe na pewno wykazują strategiczne znaczenie dla całego Priorytetu PO KL, co w świetle analiz w module A nie wydaje się ostateczne i pewne. Jednakże takie podejście i wzmiankowana już w poprzednim rozdziale pewność Beneficjentów, co do realizacji ich projektów, w konsekwencji powoduje, iż Beneficjenci w trakcie sporządzania wniosków nie zapoznają się z kryteriami oceny merytorycznej, wyraźnie traktując ją instrumentalnie jako kolejną formalną procedurę, nie zaś jako instrument do podniesienia jakości i spójności strategicznej swoich projektów.

## Jak funkcjonuje system promocji, informacji i rekrutacji w Działaniu 5.1 PO KL?

W trakcie badania przeprowadzono analizę SWOT dla systemu promocji, informacji i rekrutacji, w ramach której zidentyfikowano szereg czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które wpływają na jakość zarządzania tym etapem wdrażania Działania.

### Ocena słabych i mocnych stron informacji i promocji

Do mocnych stron:

- Kampania informacyjna dostosowana do warunków formalnych przepływu informacji w administracji państwowej.
- Ogłoszenia o szkoleniach publikowane na stronach Internetowych i w prasie zwiększały zasięg informacji.
- Dążenie do zmiany polityki kadrowej poprzez warsztaty z dyrektorami generalnymi.

Słabe strony:

- Decydująca rola dyrektorów generalnych i działu kadr w przekazywaniu informacji o szkoleniach utrudniała przepływ informacji do zainteresowanych pracowników.
- Informacje o szkoleniu były podawane stosunkowo późno, co niektórym utrudniało dotarcie do informacji przed zakończeniem rekrutacji.
- Informacje o szkoleniach nie zawierały wyczerpujących informacji na temat zawartości merytorycznej szkolenia ani o kryteriach uczestnictwa.
- Publikacje informacyjno-promocyjne zostały dostarczone do urzędów z opóźnieniem, co obniżyło ich przydatność.
- Niska świadomość uczestników szkoleń na temat działania, w ramach którego były one realizowane.

### Ocena słabych i mocnych stron procesu rekrutacji

Mocne strony:

- Elastyczne reagowanie na problemy z rekrutacją pozwoliło na realizację założonych wskaźników realizacji.
- Organizacja szkoleń w miastach wojewódzkich zwiększyła szanse na uczestnictwo w szkoleniach osób z urzędów w całej Polsce.
- Jasny zakres obowiązków wykonawców w kwestii rekrutacji.

Słabe strony:

- Brak jasnych kryteriów rekrutacji.

- Decydująca rola przełożonych mogła ograniczać dostęp do szkoleń niektórym pracownikom, dla których takie szkolenia byłyby przydatne.
- Trudności z rekrutacją osób zajmujących wyższe stanowiska ze względu na obowiązki służbowe.

### Czy przyjęty system wdrażania dla Działania 5.1 PO KL jest skuteczny?

Analizę systemu wdrażania Działania 5.1 PO KL przeprowadzono w trzech kluczowych aspektach:

- w zakresie potencjału instytucjonalnego podmiotów zaangażowanych we wdrażanie Działania 5.1 PO KL,
- w zakresie systemu komunikacji i współpracy
- w zakresie weryfikacji kluczowych procesów wdrażania Działania

#### Ocena potencjału instytucjonalnego

Zważywszy na wyniki oceny potencjału instytucjonalnego można pokusić się o stwierdzenie, że wszyscy beneficjenci systemowi są przygotowani do pełnienia powierzonej im funkcji, jednakże w przypadku KSAP, jak i DSC widoczny jest brak w pełni wykwalifikowanej i doświadczonej kadry we wdrażaniu projektów. Wynika to z krótkiego okresu wdrażania projektów systemowych, braku wcześniejszych doświadczeń w tym zakresie, a także z powodu odejścia doświadczonych członków z zespołów projektowych. Ponadto w przypadku DSC zauważono także zbyt dużą koncentrację zadań na koordynatorach projektów, co w konsekwencji może przekładać się na obniżenie skuteczności zarządzania projektami. U wszystkich beneficjentów zauważono także brak odpowiedniego potencjału do prowadzenia badań ewaluacyjnych, należy przy tym podkreślić, że wiele projektów systemowych Działania 5.1 PO KL zakłada w swych zakresach auto ewaluację.

Natomiast wiele słabości instytucjonalnych, takich jak: brak mechanizmów wyznaczania celów, koordynacji zadań itd., wynika z ogólnych zasad i kontekstu funkcjonowania instytucji „prowadzących”, takich jak Kancelaria Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwo Finansów.

#### Ocena systemu komunikacji i współpracy

W zakresie oceny współpracy i komunikacji kluczowych interesariuszy Działania 5.1 PO KL w większości przypadków komunikacja między instytucjami przebiega sprawnie i efektywnie. Wykorzystywane są różne kanały przepływu informacji. Sieć przepływu informacji jest obecnie optymalna.

Współpraca między instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie działania układa się ogólnie dobrze albo bardzo dobrze. Atmosfera współpracy jest przyjazna i w wzajemne zobowiązania wykonywane są bez poważniejszych zastrzeżeń.

Największym problemem związanym ze współpracą między instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie działania jest współpraca i komunikacja między Ministerstwem Finansów i Wydziałem Wdrażania EFS KPRM. Ministerstwo Finansów preferuje bezpośrednie kontakty z Instytucją Zarządzającą (MRR), pomijając tym samym Instytucję Wdrażającą (KPRM). Wynika to przede wszystkim z tego, że MF postrzega KPRM jako instytucję posiadającą jeszcze niewielkie doświadczenie we wdrażaniu podobnych projektów. Usprawnienie współpracy między MF i KPRM jest zadaniem pilnym i ważnym dla wdrażania działania.

Mniejszym, ale również podnoszonym problemem, jest nieodpowiedni przepływ informacji między Wydziałem Kontroli w Departamencie Kontroli i Nadzoru KPRM a Wydziałem Zarządzania Departamentu Zarządzania EFS MRR oraz Wydziałem Finansowym Departamentu Zarządzania EFS MRR. W tym przypadku konieczne jest wspólne wypracowanie efektywnych kanałów komunikacji.

#### Ocena kluczowych procesów wdrażania Działania

Problematycznym procesem na linii IZ-IP2-BS jest proces opracowywania Planów Działań. Głównym zarzutem w tym przypadku są znaczne opóźnienia w zatwierdzaniu PD, które powodują następnie opóźnienia w realizacji projektów.

W ramach procesów oceny wniosków o dofinansowanie oraz wniosków o płatność nie zidentyfikowano dotychczas znaczących problemów.

Analizowany proces wewnętrzny dotyczący przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w KPRM wymaga pewnych usprawnień, zwłaszcza w pierwszej jego części, tj. etapie do zatwierdzenia wniosku o udzielenie zamówienia publicznego. W dotychczasowej bowiem praktyce część ta zabiera stosunkowo dużo czasu (nawet do miesiąca), a prace nad kształtem SIWZ de facto rozpoczynają się dopiero na drugim etapie. Dzieje się tak ze względu na fakt, iż zdarza się, że na etapie zatwierdzenia wniosku podejmowane są decyzje o jego cofnięciu lub znacznej zmianie. Sytuacja taka skutkuje tym, iż osoby zaangażowane w proces przygotowania zamówienia traktują pierwszą część procedury jako etap wyłącznie formalny, a główne prace merytoryczne rozpoczynają się po ok. miesiącu.

Ocena trafności umiejscowienia instytucji wypadła generalnie pozytywnie, z wyjątkiem trzech drobnych zastrzeżeń. Po pierwsze, umiejscowienie IP2 w KPRM budzi wątpliwości ze względu na fakt, iż skupiała się ona dotychczas na aspekcie kadrowym administracji

publicznej. Drugim wątpliwym rozwiązaniem jest sposób doboru beneficjentów systemowych – wybór jest dokonywany raczej ad hoc, nie ma podłoża w postaci strategii kształtowania administracji publicznej. Po trzecie, drobne zastrzeżenia budzi również sposób działania jednego z beneficjentów systemowych, czyli DSC, który, w opinii ewaluatora, dotychczas koncentrował się zbyt na działalności szkoleniowej. Jednak we wszystkich ww. przypadkach widać, iż sytuacja zmienia się na lepsze, co znajduje swoje odzwierciedlenie w projektach przedłożonych w Planach Działań na 2009 rok.

W trakcie realizacji projektów nie doszło, jak się wydaje, do zasadniczych przełomów w wypracowaniu dobrych praktyk usprawniających proces realizacji projektów.

Badania wykonane w trakcie ewaluacji wykazują, iż wybrane instrumenty i rozwiązania przyjęte w projektach są odpowiednie. Większość osób zaangażowanych w projekty podkreśla konieczność ich realizacji zgodnie z Planem Działania i z brzmieniem wniosku o dofinansowanie, co należy odbierać pozytywnie.

Stopień zaawansowania zadań w projektach w trakcie realizacji jest zgodny z przyjętymi założeniami. Warto wskazać, iż niemal w każdym projekcie pojawiły się opóźnienia w realizacji harmonogramu wynikające z realizacji trybów zamówień publicznych, które stanowią najpoważniejsze wyzwanie dla wszystkich badanych instytucji.

### Jaka jest wstępna ocena produktów i efektów Działania 5.1 PO KL?

W przypadku oceny efektów projektów z badania można wysnuć na dzień dzisiejszy następujące wnioski:

- Po pierwsze, trudno przewidzieć na obecnym etapie, czy zakładane rezultaty i oddziaływanie całego Działania 5.1 zostaną osiągnięte. Pod względem operacyjnym nie stwierdza się (poza wspomnianymi już wyżej czynnikami) większych ryzyk, mogących mieć wpływ na osiągnięcie celów.
- Po drugie, rezultaty twarde oraz miękkie zakończonych już projektów zostały w pełni osiągnięte.
- Po trzecie, istnieje problem z oceną osiągniętych celów. Część z celów projektów ma charakter niemierzalny, wybitnie „miękki”, które czasami, badane metodą SMART nie stanowią klasycznych celów projektowych. Są to bowiem raczej deklaracje strategiczne niż mierzalne, precyzyjne, mające perspektywę czasową cele. Ponadto do celów ogólnych i szczegółowych nie przewidziano odpowiedniego systemu wskaźników. Jedyne wskaźniki sporządzone dla działania 5.1 ograniczają się do liczby osób i



instytucji, uczestniczących w projektach, czyli mierzą jedynie część rezultatów twardych projektów. Tym samym, nie istnieje zwarty system wskaźników, które mierzą stopień osiągnięcia docelowych wartości na różnym poziomie interwencji. Przy tak dużej różnorodności zarówno grup docelowych, jak i sposobów wsparcia system monitorowania efektów jest bardzo ubogi.

- Po czwarte, krótka perspektywa prowadzonego badania i relatywnie krótki czas między zakończeniem projektów a prowadzoną ewaluacją wyklucza na obecnym etapie możliwość rzetelnej oceny tak krótko-, jak i długotrwałych efektów i oddziaływań projektów, które jeszcze są realizowane.

## BIBLIOGRAFIA

Behn, R. (1995) The Big Questions of Public Management. *Public Administration Review*, **55(4)**, 313-324.

Donaldson, S.I. (2007) *Program Theory-Driven Evaluation Science: Strategies and Applications*. New York: Lawrence Erlbaum.

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.

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. (2001) *Project Cycle Management Manual*. Brussels: European Commission.

Hood, C. & Margetts, H.Z. (2007) *The Tools of Government in the Digital Age: Second Edition (Public Policy and Politics)*. Palgrave Macmillan.

Kee, J.E. & Newcomer, K. (2008a) *Transforming Public and Nonprofit Organizations. Stewardship for leading change*. Washington D.C.: ManagementConcepts.

Metzenbaum, S. (2009) *Performance Management Recommendations for New Administration*, Washington D.C.: IBM Center for the Business of Government.

Olsen, J. (2006) Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **16(1)**, 1-24.

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.

Senge, P.M. (2006) *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*. Broadway Business.

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.

Pełna wersja raportu znajduje się na stronie:

[www.efs.kprm.gov.pl](http://www.efs.kprm.gov.pl)