

Recenzja

Przedmiotem recenzji jest opracowanie zatytułowane *Raport ewaluacyjny z modułu A: Badanie pt: Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* (zwane dalej *Raportem ewaluacyjnym*).¹ Zostało ono sporządzone przez Zespół ekspertów w składzie: Bartosz Ledzion, Karol Olejniczak, Wojciech Pander, na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Autorzy opracowania jego cele zdefiniowali jako „(...) 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?”²

Raport ewaluacyjny jest obszernym opracowaniem. W jego strukturze wyróżniono m.in.: streszczenie, opis podstawowych paradygmatów zarządzania administracją publiczną, diagnozę stanu zarządzania polską administracją rządową, przesłanki konstruowania *Działania 5.1. PO KL*, ocenę jego odpowiedniości względem potrzeb i wyzwań, opis jego potencjału wywołania zmiany systemowej, wnioski oraz rekomendacje. Integralnymi elementami opracowania są bibliografia i aneksy.

Raport ewaluacyjny to opracowanie wykraczające poza klasycznie pojmowany dokument prezentujący wyniki badań ewaluacyjnych. Przyjęcie konwencji *ewaluacji wspieranej teorią* oraz posłużenie się teoriami: *bazowymi*, *zmiany* i *wdrażania* to pozytywne wyróżniki podejścia badawczego przyjętego przez Autorów. Posłużenie się nimi nadaje tej metodologii charakter poznawczo interesujący oraz praktycznie użyteczny. Opracowanie to może stanowić przykład przełamywania, dominującej w Polsce, konwencji *technicznych ewaluacji* niewiele wnoszących poza buchalteryjnym zestawieniem danych faktograficznych, przedstawiających nikły ładunek wiedzy potrzebnej dla projektowania i wdrażania programów i polityk publicznych.

Opracowanie to wytyczać może nowy standard tworzenia raportów ewaluacyjnych, który umownie określam jako te, które lokują się w nurcie ewaluacji refleksyjnej. Pod pojęciem tym rozumiem ewaluację, która trafnie identyfikuje i parametryzuje zagadnienia stanowiące materię badania oraz poprawnie opisuje zachodzące pomiędzy nimi relacje

¹ Działanie 5.1 – „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”, stanowi część *Priorytetu V – „Dobre rządzenie”*, realizowane w ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*.

² „*Raport ewaluacyjny z modułu A: Badanie pt: Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*”

przyczyno-skutkowe. Podstawowym wyróżnikiem ewaluacji refleksyjnej jest umiejętność sytuowania w określonym porządku teoretycznym ustaleń diagnostycznych i budowanych w oparciu o nie rekomendacji *pro futuro*. Podejście takie cechuje się metodologiczną elegancją i konceptualnym uporządkowaniem.

Ustalenia diagnostyczne poczynione przez Autorów *Raportu ewaluacyjnego* są rzetelne i znajdują odzwierciedlenie w zasobach informacyjnych (opracowaniach, ekspertyzach oraz wywiadach) przywoływanych w opracowaniu. Ich trafność, sposób ich prezentacji oraz towarzyszące im komentarze są przekonujące i jednoznaczne. Podobną uwagę sformułować należy w odniesieniu do dojrzałego sposobu ujęcia rekomendacji, zarówno tych o charakterze systemowym, jak i tych wprost dotyczących *Działania 5.1*.

Wychodząc z założenia, że komentowanie opinii, które się podziela nie jest nazbyt produktywne, koncentruję się zatem na kwestiach, które moim zdaniem warto byłoby rozwinąć lub ponownie przemyśleć. W istocie rzeczy wykraczają one poza formułę klasycznego komentarza do raportu ewaluacyjnego. Zważywszy jednak na niestandardowy charakter opracowania *Raport ewaluacyjny* (w sensie jednoznacznie pozytywnym) pozwalam sobie spostrzeżenia te przywołać. Po części odnoszą się one wprost do recenzowanego dokumentu, po części wykraczają poza jego zakres problemowy.

1. Autorzy wskazują cztery wyróżniki nowoczesnych podejść do zarządzania administracją publiczną (s. 6), tj.: systemy mierzenia wyników, budżetowanie zadaniowe i ewaluacja, systemy zarządzania wiedzą i uczenia się oraz zdolności kierownicze. To przedmiotowo dobrze zakreślony katalog. Wydaje się, że jego wzbogaceniu mogłoby służyć ujęcie w nim jeszcze jednego zagadnienia, jakim jest rządzenie/zarządzanie współuczestniczące (odniesienia do tego zagadnienia pojawiają się w treści dokumentu). Przemawiać za tym może logika ewoluowania paradygmatów administrowania/zarządzania sprawami publicznymi – odchodzenie od systemów imperatywnych i biurokratycznych w kierunku systemów koordynacji i wymiany rynkowej, uosabianych przez nowe zarządzanie publiczne i podążanie w kierunku systemów deliberatywnych i współuczestniczących. Wydaje się, że jedną z kluczowych przesłanek modernizacji współczesnych państw i ich aparatów administracyjnych jest redefiniowanie relacji pomiędzy państwem a obywatelem, a jej istotą jest opieranie systemów rządzenia/zarządzania o sieciowe policentryczne układy integrujące coraz większą liczbę aktorów. Z tej perspektywy udział obywateli w wykonywaniu władzy staje się *signum temporis* procesów modernizacji państwa i jego struktur.

2. Autorzy (s. 6) formułują hipotezę „(...) iż w polskiej administracji wciąż przeważa paradygmat klasycznej administracji weberowskiej”. To trafna konstatacja. Warto jednak zwrócić uwagę, że polska administracja:
- a) nie przyswoiła sobie wszystkich cech tego modelu i nie doszło w jej ramach do ich pełnej instytucjonalizacji (np. apolityczność, ścieżka kariery oparta o kryteria merytoryczne, służba cywilna), na co zresztą Autorzy wskazują,
 - b) jest konglomeratem rozwiązań wyprowadzonych z każdego z trzech podstawowych paradygmatów, o których mowa w opracowaniu. Ich charakter oraz sposób ich inkorporowania powodują, iż pozostają one nierzadko względem siebie w relacjach wykluczających się, nie są one względem siebie komplementarne, co rodzi dysfunkcje. Elementy normatywne i prakseologiczne zaczerpnięte z systemów cechujących się różnymi logikami trudno jest harmonizować, jeśli proces ich wprowadzania jest „skompresowany w czasie”. To jeden z podstawowych problemów „przyśpieszonej modernizacji” aparatu administracyjnego w Polsce,
 - c) poprzez kulturę organizacyjną, w którą jest zanurzona, polska administracja publiczna tylko częściowo odzwierciedla cechy typologiczne modelu weberowskiego, po części zaś stanowi egzemplifikację odchyłeń od tych cech. Relacje pomiędzy stosowaniem reguł biurokracji weberowskiej a aplikacją ich wynaturzonych form, zróżnicowane są w zależności od segmentu administracji.
3. W polskiej administracji publicznej wyraźnie dostrzegalne jest zjawisko różnicowania się dynamiki procesów modernizacyjnych³ zachodzących w poszczególnych segmentach administracji publicznej. Problem ten występuje na dwóch płaszczyznach. Na pierwszej z nich odnotowujemy różne tempa procesu doskonalenia administracji rządowej i samorządowej (na korzyść tej drugiej). Na płaszczyźnie drugiej – zróżnicowanie owej dynamiki odnosi się do różnych segmentów administracji rządowej. Proces uczenia się nowych wzorców zachowania, praktyk organizacyjnych i rutyn zarządczych relatywnie szybko postępuje w przypadku tych z nich, które intensywnie uczestniczą w szeroko rozumianym systemie koordynacji funduszy europejskich. W tych segmentach, które nie są tak intensywnie zaangażowane w ten proces, dynamika ta jest znacznie niższa. Tworzy to zjawisko administracyjnego kolażu, tj. funkcjonalnie i organizacyjnie wyodrębnione segmenty administracji różnicują się, posługują się odmiennymi logikami, kodami porozumiewania się, praktykami organizacyjnymi i schematami zarządzania (idzie w tym

³ Przyjmuję konwencjonalne rozumienie tego pojęcia i utożsamiam je dla potrzeb tego wywodu z doskonaleniem standardów działania.

przypadku o zjawiska zbliżone do tych, które N. Luhmann, na gruncie rozważań nad systemami określa jako dyferencjację funkcjonalną i autopojetyczność). Prowadzi to do zawężania elementów podzielanych przez wyodrębniające się segmenty aparatu administracyjnego, a co za tym idzie, ich relacje nabierają w coraz większym zakresie charakteru dysfunkcjonalnego. Praktyczną tego implikacją jest niska jakość zarządzania, w tym, np. brak zdolności do koordynacji poziomej. W kontekście *Działania 5.1.* wiązałoby się to ze zwróceniem uwagi na konieczność realizacji takich projektów, które tworzyłyby wspólny dla tych segmentów korpus wiedzy i technik zarządzania – wspólnie podzielanych i stosowanych. Komentarz ten nie oznacza odrzucenia zasadności realizacji projektów specjalistycznych, dedykowanych wąsko określonym segmentom administracji. Ma jedynie zwrócić uwagę na konsekwencje wynikające z przyjęcia radykalnej logiki wąskich specjalizacji, bez ich oparcia na szerszych fundamentach zarządzania publicznego.

4. Autorzy trafnie identyfikują deficyty polskiej administracji rządowej (s. 96). Wskazują sześć ich rodzajów.⁴ Każdy z nich został słusznie przywołany. Wydaje się, że warto było rozważyć dodanie jeszcze jednego tj. brak ugruntowanego zrozumienia wśród rządzących elit politycznych znaczenia administracji rządowej dla zarządzania państwem (przykładem tego mogą być burzliwe i smutne losy służby cywilnej).⁵ Nawet jeśli pojawiają się wypowiedzi o tym charakterze, to bardzo rzadko przekładają się one na działania systemowe. To jedna z fundamentalnych przyczyn jej słabości.
5. Refleksje Autorów *Raportu ewaluacyjnego* na temat potrzeby modernizacji polskiej administracji rządowej są interesujące, użyteczne i sugestywne. Wartościowym ich dopełnieniem byłoby określenie warunków skutecznej implementacji działań modernizacyjnych, czyli wyspecyfikowanie podstawowych przesłanek, które muszą zaistnieć, aby realizacja planowanych projektów przyniosła zakładane cele. Elementem takiego opisu mogłoby stać się m.in. zagadnienie „technologii” modernizacji polskiej administracji rządowej (np. podejście ewolucyjne *versus* rewolucyjne, podejście inkrementalne *versus* radykalne itp.).
6. Autorzy wskazują na wywiady jako jedno ze źródeł pozyskiwania informacji dla potrzeb sporządzenia opracowania. Proponuje się rozważyć zamieszczenie w *Raporcie*

⁴ Proponuje się doprecyzowanie sposobu ujęcia jednego z tych deficytów „brak stabilności” i określenie o jakiego rodzaju niestabilności jest mowa. Ponadto na s. 6 zamieszczono sformułowanie „*Działanie 5.1. PO KL częściowo powstało w swoistej próżni i na zasadzie reakcyjnej...*” Prawdopodobnie Autorzy mieli na myśli reaktywność a nie reakcyjność.

⁵ *Implicite* wspomina się o tym w *Raporcie ewaluacyjnym* w kontekście braku strategicznych rozstrzygnięć co do kształtu polskiej administracji publicznej.

ewaluacyjnym informacji o profilu osób, z którymi wywiady przeprowadzono (ekspert, urzędnik itp.) oraz kwestionariusza, w oparciu o który rozmowy te były prowadzone.

Opracowanie *Raport ewaluacyjny* cechuje się wysokimi standardami metodologicznymi, a sposób wykorzystania, dla jego sporządzenia, konwencji ewaluacji wspieranej teorią przesądza o jego konceptualnej atrakcyjności i oryginalności. Osadzenie ustaleń empirycznych i postulatów *pro futuro* w sferze dobrze obudowanych refleksji paradygmatycznych (głównie za sprawą umiejętnej syntezy dorobku teorii zarządzania publicznego) to kolejny walor tego opracowania.

Zawarte w *Raporcie ewaluacyjnym* ustalenia diagnostyczne oraz rekomendacje są rzetelne, trafne, wartościowe i użyteczne. Jako takie konstytuują zasoby wiedzy, których niewykorzystanie byłoby nieroztropnym zaniechaniem. Uzasadnieniem dla tej opinii jest sposób w jaki Autorzy opracowania odpowiedzieli na dwa podstawowe pytania dla prowadzonego przez siebie badania ewaluacyjnego.

Reasumując, Autorzy *Raportu ewaluacyjnego* w pełni wykonali postawione przed nimi zadanie a opracowanie, które przygotowali jest użyteczne nie tylko dla zarządzających *Działaniem 5.1.*, ale poprzez jego wysokie walory metodologiczne, konceptualne i projekcyjne stanowi inspirujący wkład w dyskusję nad celami i sposobami modernizacji polskiej administracji rządowej.

Stanisław Mazur
Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Kraków, 20 maja 2009 r.