

Dokumenty – opracowania – raporty

Krzysztof Motyk, Łukasz Małecki-Tepicht

Postulat dobrego rządzenia jako wyzwanie dla działań w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2007–2013

ze wstępem Stanisława Mazura

O wartości czasopism naukowych decyduje zarówno jakość i oryginalność prezentowanych na ich łamach refleksji teoretycznych, jak i umiejętność interesującego opisanie ważnych przedsięwzięć o charakterze aplikacyjnym. Postulat ten powinien być respektowany w szczególności w przypadku tych czasopism, które przedmiotem swojego zainteresowania czynią problematykę zarządzania publicznego. Związek zachodzący pomiędzy dyskursem o dobrym zarządzaniu sprawami publicznymi, tworzeniem stosownych koncepcji teoretycznych i konstrukcji modelowych a ich zastosowaniem, zakotwiczeniem i ugruntowaniem w sferze instytucjonalnej i funkcjonalnej działania podmiotów publicznych jest oczywisty. Te dwie sfery są sprzężone, wzajemnie dopełniają się i wzbogacają.

Identyfikując się z tym sposobem myślenia, uznaliśmy za celowe wprowadzenie do naszego kwartalnika sekcji zatytułowanej „Dokumenty, opracowania, raporty”. Na jej łamach będą prezentowane materiały opracowane przez urzędy i instytucje publiczne podejmujące działania na rzecz modernizacji sektora publicznego. Będzie to sposobność przedstawienia ich zamierzeń modernizacyjnych, jak również prezentacji efektów przedsięwzięć już zrealizowanych.

Nie chodzi w tym przypadku jedynie o stworzenie urzędom i instytucjom publicznym możliwości jednowymiarowego kanału przekazu informacji i promocji działań modernizacyjnych (mimo że to również sprawa ważna). Wprowadzając tę sekcję, chcemy stworzyć szerszą przestrzeń do komunikowania się, rozmowy i refleksji środowisk politycznych, urzędniczych i akademickich nad doskonaleniem konstytutywnych zasad i mechanizmów dobrego rządzenia oraz sposobów ich trwałej instytucjonalizacji i osadzenia w polskiej kulturze administracyjnej.

Rozpoczynamy od przedstawienia opracowania pt. „Postulat dobrego rządzenia jako wyzwanie dla działań w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2007–2013”, które powstało w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Opisuje ono przedsięwzięcie ważne dla polskiej administracji publicznej. Jego zakres conceptualny, skala planowanych działań i liczba zaangażowanych w jego realizację urzędów sprawia, że jest ono jednym z najistotniejszych działań modernizacyjnych adresowanych do administracji publicznej w ostatnich latach. Wdrożenie założonych w nim rozwiązań (np. w sferze zarządzania finansami, zasobami ludzkimi, usługami publicznymi, stosowania skutków oceny regulacji, podnoszenia jakości prawa) prowadzić powinno do istotnej poprawy jakości działania administracji, a tym samym podniesienia jakości standardów zarządzania publicznego.

Autorzy opracowania K. Motyk i Ł. Małecki-Tepicht w sposób umiejętny, zwięzły i czytelny zsyntetyzowali wiele informacji – dokonali ich uporządkowania i opatrzyli wartościowym komentarzem. W celu opisanie systemowego kontekstu realizowanych i planowanych zamierzeń przywołali zasady dobrego rządzenia, eksponując ich znaczenie dla procesów modernizacji sfery publicznej. Wiele trafnych spostrzeżeń, również tych o charakterze krytycznym, autorzy opracowania zawarli w części dotyczącej prezentacji wyników ewaluacji *on-going* poświęconej analizie Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki¹. Dzięki temu opracowanie to jest czytelne, a spostrzeżenia w nim zawarte uznać należy za interesujące i poznawczo wartościowe.

Stanisław Mazur

¹ Raport ewaluacyjny „Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”, Warszawa 2009 został sporządzony przez zespół w składzie B. Ledzion, K. Olejniczak, W. Pander. Jego pełna wersja niebawem będzie dostępna na stronie www.efs.gov.pl.

Postulat dobrego rządzenia jako wyzwanie dla działań w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2007–2013

1. Koncepcja dobrego rządzenia

Pojęcie dobrego rządzenia jest różnie rozumiane, ze względu na wielość podmiotów i autorów, którzy zarówno w literaturze zagranicznej, jak i na gruncie polskim próbowali je ująć w określone i wyczerpujące ramy. Debata naukowa nad tym pojęciem to jednak tylko jedna z płaszczyzn analizy dokonywanej także w polskiej literaturze. Drugim poziomem dyskusji jest warstwa wdrożeniowa, która powinna z debaty naukowej czerpać i być jej praktycznym zastosowaniem. Autorzy niniejszego artykułu przedstawiają, jak na gruncie nauk społecznych i prawnych definiuje się pojęcie dobrego rządzenia oraz w jaki sposób przekłada się je na interwencje publiczne podejmowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (w części dotyczącej administracji rządowej). Ponadto odnoszą się do zagadnienia poprawy jakości tej interwencji przy aktywnej współpracy z ośrodkami badawczymi.

Aby przejść do analizy dobrego rządzenia, należy wskazać cel doskonalenia struktur administracyjnych państwa. W literaturze przedmiotu Hubert Izdebski i Michał Kulesza wymieniają na cztery zasadnicze funkcje administracji, do których autorzy artykułu odnoszą termin dobrego rządzenia:

- klasycznej administracji porządkowo-reglamentacyjnej;
- administracji świadczącej (usługi publiczne);
- administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie (zarząd majątkiem publicznym);
- zarządzanie rozwojem, co stanowi stosunkowo nowy obszar działalności władzy publicznej, obecnie jednak coraz istotniejszy, zwłaszcza wobec wyzwań globalizacji (Izdebski, Kulesza 2004, s. 104).

Przyjmując powyższą systematykę, można postawić hipotezę, że państwo, które jest „dobrze rządzone”, realizuje swoje zadania na wyżej przywołanych poziomach w sposób satysfakcjonujący wszystkich zainteresowanych efektami jego działania (interesariuszy). Jako interesariuszy rozumiemy tu przede wszystkim obywateli, ale również np. reprezentantów w organach władzy stanowiącej czy przedstawicieli władzy wykonawczej.

Czwarta z wymienionych powyżej funkcji administracji wskazuje, że od przedstawicieli sektora publicznego oczekuje się wiedzy, umiejętności i doświadczenia w szeroko pojętym zarządzaniu. Aby efektywnie zarządzać powierzonym zasobem publicznym, należy przeanalizować silne i mocne strony tych, którym to zarządzanie powierzono. W kontekście celów Europejskiego Funduszu Społecznego (napiszemy o nich dalej) warto przywołać jedną z takich analiz. Poniższe zestawienie zaczerpnięte zostało z dokumentu, w którym ujęto cele strategiczne finansowane z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W Narodowej Strategii Spójności zidentyfikowano następujące silne i słabe strony wymiaru

Krzysztof Motyk jest Zastępcą Dyrektora w Biurze Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz absolwentem Krajowej Szkoły Administracji Publicznej; Łukasz Małecki-Tepicht jest pracownikiem Biura Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

dotyczącego funkcjonowania instytucji publicznych:

mocne strony:

- relatywnie wysoki poziom wykształcenia kadr administracji publicznej;
- rosnąca rola samorządów terytorialnych w kreowaniu rozwoju;

słabe strony:

- niska wydolność służb publicznych w tworzeniu i egzekucji prawa oraz dostarczaniu usług publicznych;
- niska efektywność sądownictwa;
- niska jakość funkcjonowania instytucji publicznych i ich niski status społeczny;
- niedostateczne wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w administracji publicznej;
- niska aktywność społeczna i zaangażowanie obywatelskie;
- niski status społeczny administracji publicznej;
- postrzeganie zjawiska korupcji w wielu obszarach administracji publicznej” (*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia...* 2007, s. 8).

Należy zwrócić uwagę, że dokument o charakterze strategicznym przedstawiający większość lub wszystkie główne wyzwania kraju musi operować pewnym stopniem ogólności. Stąd o ile w powyższym wyliczeniu znajdujemy pewne uproszczenia, o tyle jednak inne dostępne analizy administracji publicznej potwierdzają wnioski z części dotyczącej słabych stron, które wskazują nam obszary do kierowania wsparcia w celu zwiększania potencjału instytucjonalnego.

2. Dobre rządzenie jako cel interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego

W tym miejscu należy zaznaczyć, że wsparcie kierowane do administracji nie może służyć jedynie ani przede wszystkim realizacji zamierzeń tej grupy zawodowej albo służyć rozwojowi administracji jako realizacji celów zbioru instytucji. Wsparcie Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) ma służyć realizacji celów lizbońskich, to znaczy odnoszących się do obszarów niezwiązanych z administracją jako taką, ale głównie do nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki. Z doświadczeń państw Unii Europejskiej wynika jednak, że otoczenie instytucjonalne przedsiębiorstw, ramy prawne i sprawna realizacja usług

publicznych mają bezpośredni wpływ na kształt i kondycję gospodarki. Dlatego rozwój instytucjonalny administracji nie jest celem samym w sobie, lecz narzędziem do realizacji celów rozwojowych kraju i Unii Europejskiej. Warto w tym miejscu wskazać jedno z głównych zadań, jakie stawia się przed współczesnymi rządami, czyli – zdaniem przywołanych już Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy – zarządzanie rozwojem:

Coraz bardziej niezbędne staje się spojrzenie strategiczne, które w warunkach niepewności (a te nie są bynajmniej stanem wyjątkowym, lecz raczej stanowią stałą przesłankę zarządzania publicznego) umożliwi kierowanie rozwojem gospodarki jako całości, lub szerzej rozwojem kraju czy regionu, z uwzględnieniem nie tylko diagnozy stanu obecnego, lecz także prognoz na przyszłość (Izdebski, Kulesza 2004, s. 104).

Uczestnictwo w debacie publicznej na temat dobrego rządzenia jest w Polsce utrudnione z powodu braku precyzji pojęciowej dla opisanego angielskiego terminu *good governance*. Termin ten wywodzi się z pojęcia *public governance* występującego np. w dokumentach OECD. Jeszcze w 2007 r. Hubert Izdebski wskazywał na łamach *Zarządzania Publicznego*, że w języku polskim brakuje słów, które by można uznać za odpowiedniki *governance*; żadna polska propozycja (jak «ład» – ustalony już w kontekście *corporate governance*, «rządzenie» czy «sprawowanie władzy» [...], «administracja partnerska») nie wydaje się bowiem oddawać sensu słowa w języku angielskim. Zmusza to do zachowania terminu w języku angielskim (Izdebski 2007, s. 15).

Powyższa konstatacja wydaje się wciąż aktualna, o czym może świadczyć fakt, że jeden z rządowych dokumentów odnoszących się do analizy obszarów wymagających naprawy oraz przedstawiających modele i międzynarodowe wzorce dobrego rządzenia nosi tytuł *Koncepcja „good governance” – Refleksje do dyskusji*. Dla zapewnienia dalszym rozważaniom pewnej systematyki i struktury w skrócie odniemiemy do kilku ram definicyjnych opisanych w powyższym opracowaniu. We wstępie *Refleksji* podkreślono, że „wiele definicji tego pojęcia odnosi rządzenie do dwóch wymiarów:

- (1) funkcjonowania administracji i władz politycznych (na wszystkich poziomach władzy) oraz

(2) włączania w procesy decyzyjne grup interesów oraz organizacji społecznych i pozarządowych” (*Koncepcja good governance...* 2008, s. 5–6).

Powyższe wymiary są wspólne dla większości definicji spotykanych w literaturze naukowej oraz w oficjalnych dokumentach instytucji publicznych. Wymiary te wskazują na analizę pionową (funkcjonowanie organów administracji, analiza kolejnych poziomów zarządzania państwem) oraz poziomą, czyli udział interesariuszy w procesach decyzyjnych na wszystkich możliwych poziomach zarządzania publicznego.

Pierwsza z przywołanych przez autorów *Refleksji* koncepcji odnosi się do analiz Banku Światowego obejmujących trzy obszary:

- (1) proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów;
- (2) zdolność administracyjną do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych;
- (3) udział obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi (*Koncepcja good governance...* 2008, s. 6).

Zważywszy, że polski system wyborczy jest ugruntowany i w pełni realizuje wymagania Dokumentu Kopenhaskiego¹, głównie dwa pozostałe obszary są interesujące ze względu na wdrażanie postulatów *good governance* w Polsce. W rozwinięciu tej koncepcji znajdujemy trzy główne elementy określające dobre rządzenie:

Efektywność rządów: zdolność (potencjał) władz publicznych i administracji (na różnych szczeblach zarządzania) do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych (w tym dostosowanie skali interwencji publicznej do rzeczywistych potrzeb społecznych). [...]

Rozwój gospodarki: zdolność do tworzenia wysokiej jakości polityk gospodarczych, gwarantujących funkcjonowanie wolnego rynku, stabilność makroekonomiczną, zapewnienie wzrostu gospodarczego [...]

¹ Dokument Kopenhaski określa główne postulaty Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, a co za tym idzie aktualnie również OBWE dotyczące praw człowieka. W Dokumencie Kopenhaskim znajdują się również główne standardy prawa wyborczego.

Demokratyzacja: przejrzystość i transparentność funkcjonowania władz publicznych i administracji, a także zdolność do włączania w prace administracyjne obywateli, w tym organizacji społecznych i pozarządowych, na zasadach odpowiedniej reprezentatywności i pluralizmu (*Koncepcja good governance...* 2008, s. 6–7).

Dalszą część analizy poprzedzić należy uwagą, że powyższe elementy zostały w całości ujęte jako przedmiot wsparcia w ramach Priorytetu V *Dobre rządzenie* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Z kolei w ramach listy podstawowych wskaźników *good governance* opracowanej przez Bank Światowy, przywołuje się sześć głównych czynników, które określają dobre rządzenie:

- (1) głos i rozliczalność: zakres udziału obywateli w pracach instytucji rządowych, demokratyczny wybór władz, wolność wypowiedzi i mediów, swoboda stowarzyszania się itp.;
- (2) stabilność polityczna i brak przemocy: prawdopodobieństwo stabilnych rządów, bezpieczeństwo obywateli, pokój i przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym;
- (3) efektywność rządów: wskaźnik dotyczy potencjału administracyjnego rządów do efektywnego realizowania polityk i usług publicznych (*state capacity*);
- (4) jakość regulacyjna: dotyczy formułowania i implementowania regulacji, głównie związanych z rozwojem prywatnego sektora w gospodarce;
- (5) rządy prawa: w szczególny sposób wskaźnik ten dotyczy warunków działalności gospodarczej, zwłaszcza poszanowania własności, wykonalności kontraktów, sprawności systemu policyjnego i sądownictwa;
- (6) kontrola korupcji: wskaźnik dotyczy głównie postrzegania zagrożeń korupcyjnych (*Koncepcja good governance...* 2008, s. 6–7).

Trzecią koncepcją wartą przywołania są filary analizowane w Białej Księdze Komisji Europejskiej, które obejmują następujące elementy:

- (1) otwartość;
- (2) partycypacja, jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel-partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych;

- (3) rozliczalność, co oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji;
- (4) efektywność;
- (5) koherencja, jako integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi jak i krajowymi (*Koncepcja good governance...* 2008, s. 8).

W tym miejscu należy podkreślić, że we wskazanych koncepcjach szeroko pojęta jawność to jedno z głównych kryteriów dobrego rządzenia, również jako narzędzie przeciwdziałania korupcji. Jawność jest z definicji skutkiem otwartości administracji. Działania administracji publicznej są w takim stopniu jawne, w jakim otwarte będą „drzwi urzędu” dosłownie i symbolicznie, np. dzięki dostępowi do zasobów urzędu w formie elektronicznej. Standardy dotyczące jawności obejmują między innymi dostęp interesariuszy do akt sprawy, dokumentacji, uzasadnień podejmowanych przez instytucję publiczną decyzji i działań. Zdaniem Antoniego Kamińskiego oraz Bartłomieja Kamińskiego „Otwartość administracji, a szerzej – otwartość organizacji państwa, ma sens, gdy jest odpowiedzią na wymóg podnoszenia jakości decyzji politycznych i wydłużenia ich horyzontu, czyli tworzenia i realizacji strategii rozwojowej państwa” (Kamiński, Kamiński 2004, s. 259).

W tym kontekście działania służące jawności przeciwdziałają sytuacjom patologicznym, lecz także dają podstawy do efektywnego zarządzania wiedzą np. dzięki debacie publicznej, będącej pochodną jawności. To właśnie debata publiczna – również szeroko rozumiana jest kolejnym elementem państwa dobrze rządzonego. W przywołanej przez Andrzeja Jabłońskiego argumentacji jedna z zalet szeroko prowadzonego dyskursu to „zapewnienie lepszej obsługi obywatela i jego poczucie identyfikacji z przyjętymi w ten sposób decyzjami” (Jabłoński 1999, s. 81).

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, dla potrzeb debaty nad dobrym rządzeniem, pojęcie to rozumie jako „sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, cechujące się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością” (*Koncepcja good governance...* 2008, s. 9). Tym samym definicja ta jest spójna z określeniem zawartym w Narodowej

Strategii Spójności. W kontekście realizacji istotnych wyzwań wymienionych w Strategii, dokument ten wskazuje zasadę dobrego rządzenia jako środek do celu, a nie cel. Zdefiniowano w nim omawianą zasadę jako „sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte o zasadę otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności, mającej również fundamentalne znaczenie dla rzeczywistej realizacji strategii rozwojowej kraju, w tym założeń NSRO” (*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia...* 2007, s. 45).

3. Dobre rządzenie w Programie Kapitał Ludzki

Narodową Strategię Spójności na lata 2007–2013 realizuje pięć² ogólnokrajowych programów operacyjnych oraz szesnaście programów regionalnych. W świetle powyższej definicji dobre rządzenie jest wspierane przede wszystkim w ramach Priorytetu V Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, przez priorytety dotyczące społeczeństwa informacyjnego i e-administracji w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz w regionalnych programach operacyjnych.

Program Kapitał Ludzki w części poświęconej analizie administracji publicznej wskazuje między innymi na następujące wyzwania:

- poprawa potencjału do tworzenia długofalowych strategii, przez wdrożenie tzw. budżetowania zadaniowego;
- usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, dzięki opracowaniu nowego systemu kształtowania wynagrodzeń we wszystkich jednostkach administracji rządowej, udoskonaleniu systemu wartościowania stanowisk pracy oraz wsparciu działów kadr w jednostkach administracji rządowej i samorządowej;
- poprawa regulacji – legislacji krajowej i prawa miejscowego, w tym uproszczenie prawodawstwa;
- poprawa warunków funkcjonowania przedsiębiorstw;

² Ponadto z funduszy strukturalnych finansowane są inicjatywy realizowane w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

- usprawnienie zarządzania finansami publicznymi;
- wyposażenie kadr w kompetencje niezbędne do realizacji zadań przypisanych administracji publicznej, w tym tych z zakresu wdrażania reform;
- wzmocnienie dialogu społecznego;
- wzmocnienie procesów współpracy administracji publicznej z organizacjami społecznymi na poziomie centralnym i samorządowym.

W Priorytecie V *Dobre rządzenie* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) wskazuje się na cztery cele szczegółowe:

- poprawa zdolności regulacyjnych administracji publicznej;
- poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw;
- modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości;
- budowa potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych ukierunkowana na wzmocnienie ich aktywnego uczestnictwa w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej (*Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007*, s. 173–177).

Odpowiedzialność za koordynację zadań i realizację celów Priorytetu V PO KL *Dobre rządzenie* ponosi Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, pełniące jednocześnie rolę Instytucji Zarządzającej dla całego Programu.

Priorytet V PO KL jest realizowany za pomocą pięciu działań pn.:

- *Wzmocnienie potencjału administracji rządowej;*
- *Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej;*
- *Wsparcie na rzecz realizacji strategii lizbońskiej;*
- *Rozwój potencjału trzeciego sektora*, obejmujący wsparcie kierowane bezpośrednio do trzeciego sektora oraz wzmocnienie szeroko rozumianego dialogu obywatelskiego;
- *Rozwój dialogu społecznego*, obejmujący wsparcie podmiotów prowadzących dialog, w tym pracodawców, organizacji pracowników i przedstawicieli instytucji rządowych.

Pierwsze z wymienionych działań, czyli Działanie 5.1 *Wzmocnienie potencjału admini-*

stracji rządowej wdraża Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Celem tego działania jest modernizacja procesów zarządzania w administracji rządowej. Zostanie ono osiągnięty przede wszystkim dzięki przygotowaniu administracji do zarządzania finansami w aspekcie zadaniowym, wdrożeniu budżetowania zadaniowego u poszczególnych dysponentów środków publicznych, opracowaniu nowego systemu kształtowania wynagrodzeń, udoskonalenie systemu wartościowania stanowisk pracy, wsparciu dla działań kadr w jednostkach administracji rządowej oraz poprawie standardów zarządzania administracji rządowej (np. za pomocą systemów zarządzania jakością).

W ramach Priorytetu V kolejne działania, ukierunkowane na wspieranie administracji samorządowej, wdraża Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Celem Działania 5.2 Programu Kapitał Ludzki jest wzrost jakości usług publicznych świadczonych przez urzędy samorządowe oraz poprawa jakości polityk i programów o zasięgu regionalnym i lokalnym. Działanie to obejmuje również wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie tworzenia dobrego prawa miejscowego.

Z kolei Działanie 5.3 skupia się na realizacji polityk publicznych, stanowieniu prawa, obsłudze przedsiębiorców oraz poprawie jakości usług świadczonych przez wymiar sprawiedliwości. Wsparcie w ramach działania koncentruje się na trzech obszarach funkcjonowania sektora publicznego. Pierwszy to wzmocnienie i rozwój potencjału wymiaru sprawiedliwości, w szczególności sądownictwa gospodarczego. Drugim elementem jest wzmocnienie zdolności regulacyjnych polskiej administracji przez doskonalenie procesu stanowienia prawa oraz przegląd istniejącego prawa pod kątem jego uproszczenia. Trzeci element to skrócenie i usprawnienie procesów rejestracji działalności gospodarczej.

Celem Działania 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora* jest efektywne i profesjonalne uczestnictwo organizacji pozarządowych w partnerstwie obywatelskim. W ramach tego działania istotne znaczenie ma również wsparcie organizacji działających w obszarze poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz organizacji prowadzących działania strażnicze.

Piąty filar Priorytetu *Dobre rządzenie* Programu Kapitał Ludzki, czyli Działanie nazwane *Rozwojem dialogu społecznego*, ma wzmocnić potencjał związków zawodowych i organizacji pracodawców uczestniczących w dialogu społecznym. W ramach tego Działania realizowane są przedsięwzięcia mające na celu wzmocnienie partnerów społecznych tak, aby efektywnie reprezentowali oni interesy pracowników i pracodawców w kraju i na poziomie ponadnarodowym. Działania 5.4 i 5.5 PO KL są wdrażane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

W związku z powyższą analizą celów i działań w ramach Priorytetu V należy podkreślić, że wsparcie jest kierowane zgodnie z głównymi obszarami zaliczanymi do szeroko rozumianego dobrego rządzenia. Z kolei ze względu na efektywność i przejrzystość systemu wyborczego priorytet ten w ograniczonym stopniu obejmuje wymienione w definicjach OECD i Banku Światowego kryterium np. dotyczące rozliczalności, rozumianej jako odpowiedzialność polityczna osób sprawujących funkcje publiczne. Proces wyborów, monitoring oraz wymiana rządów także nie są przedmiotem interwencji. Wynika to z cyklicznego charakteru demokracji, który w rozwiniętym ustroju politycznym nie wymaga interwencji, lecz tylko „pozwolenia na jego funkcjonowanie” na dotychczasowych zasadach.

4. Wsparcie dla polskiej administracji z funduszy europejskich

Podjmując próbę opisanego wyzwania, jakim jest realizacja projektów na rzecz podniesienia efektywności działania polskiej administracji, należy mieć na uwadze skalę podejmowanych działań, cele Programu Operacyjnego oraz strukturę wdrażania Priorytetu. Tylko łączne potraktowanie tych trzech czynników pozwala zrozumieć złożoność zadania stojącego dzisiaj przed KPRM, odpowiedzialną za realizację projektów na rzecz wzmocnienia potencjału administracji rządowej.

Polska na realizację Priorytetu V *Dobre rządzenie* w latach 2007–2013 może wykorzystać środki z EFS w wysokości ok. 610 mln euro. Wartość środków dostępnych w Działaniu 5.1, za które odpowiada Kancelaria Prezesa Rady

Ministrów, to nieco ponad 103 mln euro. Wobec wielkości środków przeznaczonych na realizację w całym programie Kapitał Ludzki (ponad 11 mld euro) czy Priorytetu V, suma ta może wydawać się niewielka. Zupełnie inaczej wypada jednak porównanie jej z kwotą 6,5 mln euro, którą Polska otrzymała z EFS na wsparcie administracji w latach 2004–2006. Należy zatem uznać, że jest to wielka szansa rozwojowa, ale należy też pamiętać, że instrumenty wsparcia dla administracji publicznej współfinansowane przez Europejski Fundusz Społeczny przewidziane do realizacji w obecnym okresie programowania są znacznie szersze w porównaniu ze wsparciem w okresie programowania 2004–2006, kierowanym jedynie do członków korpusu służby cywilnej i ograniczonym wyłącznie do działań związanych z podnoszeniem ich kompetencji, głównie poprzez szkolenia. W trakcie negocjacji zapisów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Komisja Europejska stanęła na stanowisku, że obszar dobrego rządzenia powinien w dużym stopniu przyczynić się do realizacji celów postawionych w Strategii Lizbońskiej.

W dwóch pierwszych latach (2007–2008) wdrażania Działania 5.1. realizowane były projekty, za które odpowiadali następujący beneficjenci: Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (szkolenia dla członków służby cywilnej, wartościowanie stanowisk, reforma wynagrodzeń w administracji rządowej i usprawnianie zarządzania w jednostkach administracji rządowej), Ministerstwo Finansów (w zakresie wdrażania budżetu zadaniowego) oraz Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Szkoły).

W pierwszym etapie wdrażania Działania 5.1 PO KL Komisja Europejska zwracała uwagę, że realizowane projekty były w niewystarczającym stopniu ukierunkowane na realizację obszarów wymienionych w Strategii Lizbońskiej. Podkreślano także, że poszczególne instytucje wdrażające np. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji deklarują odpowiedzialność za wdrażanie usprawnień określonych jedynie sektorowo, a nie również horyzontalnie. Wskazywano na konieczność zapewnienia trwałości rozwiązań wdrażanych w ramach Priorytetu *Dobre rządzenie*

nie. Poszczególne formy pomocy (np. szkolenia dla pracowników) powinny być zatem traktowane jako element szerszej koncepcji doskonalenia pracy urzędów i nie mogą stanowić jedynej formy wsparcia oferowanej urzędom. Ponadto zwracano uwagę, że po zakończeniu interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego może się okazać, że usprawnienia zarządcze nie będą kontynuowane przez urzędy ze względu na brak środków. Należy zatem wypracować w wyniku wdrażania Priorytetu V konkretne usprawnienia, które zostaną wprowadzone w instytucjach i będą widoczne z punktu widzenia klienta administracji publicznej. Tym samym ważny jest postulat trwałości po zakończeniu interwencji. Podczas wdrażania Priorytetu powinno się także pogodzić dwie perspektywy: strategiczną (zapewnienie kompleksowości i trwałości wsparcia, priorytetyzacja zadań) oraz wdrożeniową (konieczność płynnego wydatkowania środków i realizacja zasady $n+2/n+3$). Powyższe uwagi zostały uwzględnione w procesie przygotowywania przedsięwzięć na rok 2009 i lata następne. Należy jednak pamiętać, że pierwsze propozycje projektowe w dużej mierze miały charakter przygotowawczy, diagnostyczny i szkoleniowy. Aktualnie realizowane i przygotowywane są projekty obejmujące praktycznie wszystkie zaplanowane obszary wsparcia, szczególnie te, w których ramach interwencje do tej pory były realizowane w stopniu niewystarczającym (np.: pogłębiona diagnoza stanu administracji rządowej, mechanizmy wyznaczania wizji i celów). Taka zmiana wynika z jednej strony z rosnącego potencjału instytucjonalnego dotychczasowych beneficjentów (projektodawców), z drugiej zaś z pojawienia się nowych beneficjentów Działania 5.1, takich jak Departament Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania Kancelarii Prezesa Rady Ministrów czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Mając na uwadze powyższe, należy zatem uznać, że przy programowaniu wykorzystania środków przyznanych Polsce z EFS na lata 2007–2013 sformułowany w nauce administracji postulat dobrego rządzenia ma istotne znaczenie praktyczne. Fakt ten uprawnia nas do stwierdzenia, że po pierwsze założenia dobrego rządzenia przesądzają w dużej mierze o wyborze

dofinansowywanych projektów, po drugie zaś, iż w przyszłości stanowiąc będą one punkt odniesienia do oceny skuteczności interwencji publicznej w tym obszarze. Wyniki tej oceny nie pozostaną bez wpływu na założenia finansowe i programowe kolejnego budżetu Unii Europejskiej w części dotyczącej Polski.

5. Ewaluacja *on-going* Działania 5.1 Programu Kapitał Ludzki

Na tym tle – po przedstawieniu koncepcji dobrego rządzenia, podstaw formalnoprawnych oraz okoliczności wdrażania Działania 5.1 – chcielibyśmy przejść do kwestii ewaluacji. Prowadzenie ewaluacji jest wymogiem nałożonym przez artykuł 47 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Obowiązek oceny programów operacyjnych wynika także z przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz z zapisów Porozumienia w sprawie dofinansowania Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki zawartego pomiędzy Szefem KPRM a Ministrem Rozwoju Regionalnego. Celem badania ewaluacyjnego jest dostarczenie rekomendacji odnoszących się do konkretnych działań podejmowanych lub planowanych w obszarach związanych z wdrażaniem, a jego wyniki stanowią istotne wsparcie efektywnej realizacji zadań w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych. Analiza i weryfikacja kierunków i zakresu wsparcia pozwala bowiem na potwierdzenie trafności przyjętych typów projektów i form pomocy udzielanej w ramach Działania 5.1 i/lub wskazuje słabe strony oraz zagrożenia wraz z rekomendowanymi możliwościami zmiany. Wyniki ewaluacji są istotne dla realizacji projektów już rozpoczętych (ze względu na ich długość), jak również przedsięwzięć planowanych w następnych latach. Ponadto weryfikacja przyjętych założeń dotyczących typów projektów, planowanych form wsparcia i zakładanych rezultatów umożliwia spójne i adekwatne do celów Priorytetu V planowanie działań oraz zwiększenie efektywności interwencji.

Ewaluacja pierwszego okresu wdrażania Działania 5.1 przeprowadzona w pierwszej połowie 2009 roku na zlecenie KPRM (Ledzion i in. 2009) pozwoliła na wprowadzenie omówionych dalej wniosków.

Analiza trafności pokazała, że wszystkie obszary problemowe są pokryte przez zakres interwencji zrealizowanych lub planowanych przedsięwzięć. Jednakże widoczna jest różnica w charakterze interwencji między projektami na 2008 i 2009 r. Pierwsze propozycje projektowe w dużej mierze mają charakter szkoleniowy, z elementem diagnostycznym, te przewidziane do realizacji w kolejnych latach mają charakter całościowy. Raport wskazuje również, że zaistniałe pola diagnozy spotykają się z różną intensywnością interwencji Działania 5.1 Programu. O ile w obszarze związanym z kadrami można zauważyć największą liczbę realizowanych projektów, a w konsekwencji zarezerwowanych jest najwięcej środków, o tyle w obszarze mechanizmów wyznaczania, wdrażania celów i wizji oraz oceny ich skuteczności znajduje się ich mniej.

Zdaniem ewaluatora większość projektów ma „charakter systemowy”, bowiem w dużej mierze zakładają w wypracowanie i wprowadzanie zmian legislacyjnych (w ustawach, rozporządzeniach), co wzmocni, utrwali, a także upowszechni dane rozwiązanie w całym systemie administracji rządowej.

Zauważono również trzy luki w obszarach interwencji. Projekty koncentrują się przede wszystkim 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 ponadregionalnym lub krajowym, koordynowanych przez jednostki administracji rządowej. Kolejnym z problemów polskiej administracji rządowej są trudności w podejmowaniu wspólnych działań horyzontalnych. W strukturze przedsięwzięć Planu Działania 2007–2008 brakuje projektu, który przedstawiałby takie rozwiązania. Ocena komplementarności Działania 5.1 PO KL z dokumentami strategicznymi, programami oraz projektami wdrażanymi zarówno ze środków krajowych, jak i środków UE, wypadła w opinii ewaluatora zadowolająco. Spośród ponad 180 obowiązujących w Polsce dokumen-

tów strategicznych dotyczących administracji publicznej 7 strategii rządowych spaja się z obszarem interwencji Działania 5.1. Omawiane Działanie uzupełnia się z najważniejszymi krajowymi dokumentami strategicznymi, takimi jak Strategia Rozwoju Kraju, Narodowa Strategia Spójności oraz Krajowy Plan Reform. 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.

Ewaluator zwraca uwagę, że 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. Sprawia to, że w zasadzie każdy projekt o charakterze systemowym mieści się w ich ramach, co może utrudniać wybór projektów pod kątem trafności.

Spośród ponad stu przedsięwzięć zrealizowanych w latach 1998–2006 w ramach programów Środki Przejściowe (komponent: wsparcie administracji publicznej) 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 i zadaniową.

Ocena efektów i trwałości podjętych przedsięwzięć może następować wyłącznie *ex ante*, szczególnie zważywszy na początkowy stopień ich realizacji. Należy jednak przyjąć, że ich realizacja posłuży do ograniczania deficytów polskiej administracji rządowej, a co za tym idzie, przyczyni 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, chociaż tworzona bez strategii, powoli nabiera charakteru systemowego i strategicznego, a nie instrumentalnego i doraźnego, który jak pokazują dotychczasowe doświadczenia z programów przed- i poakcesyjnych, z góry skazany jest na niepowodzenie.

Ewaluator podkreśla, że nie we wszystkich projektach należy spodziewać się podobnego po-

ziomu trwałości efektów, w szczególności dotyczy to projektów szkoleniowych, których miękki charakter decyduje o trudności w ocenie trwałości interwencji. Przykładem mogą stanowić szkolenia skierowane do administracji skarbowej. Sprawne funkcjonowanie administracji skarbowej zasadza się na częstych zmianach prawa, co skutkuje koniecznością stałego podnoszenia kwalifikacji jej pracowników. 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 trzeba będzie budować relacje z klientami urzędów.

Raport z badania zawiera wiele sugestii poprawy bieżącego stanu rzeczy. Ujęto je w trzech grupach (Ledzion i in. 2009, s. 68–73).

Grupą pierwszą są *rekomendacje systemowe* (wychodzące poza Działanie 5.1). Proponuje się, 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 – na podstawie konkursów grantowych aktywizujących środowiska akademickie i naukowe;
- (4) wzmocnić przejrzystość struktury logicznej i wskaźników Działania 5.1 (Poziom poddziałań, grup projektów, pojedynczych projektów).

Druga grupa rekomendacji zawiera sugestie na temat tego, *czego może się uczyć polska administracja* w ramach Działania 5.1. Bazując na analizie sytuacji międzynarodowej, ewaluatorzy proponują skoncentrowanie uwagi na czterech polach. Pozostaną one aktualne niezależnie od obranego w przyszłej strategii paradygmatu

zarządzania. Dwa pierwsze pola mają charakter systemowy:

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

Dwa pozostałe odnoszą się do poziomu indywidualnych instytucji:

- rozwijanie zdolności kierowniczych (*leadership*) i menedżerskich zorientowanych do wewnątrz organizacji (np. zarządzanie przez cele);
- rozwijanie zdolności kierowniczych i menedżerskich zorientowanych na zewnątrz organizacji (np. instrumentów partnerstwa).

Ostatnią grupą rekomendacji są wskazówki na temat tego, *jak miałyby się uczyć polska administracja*. Proponuje się między innymi:

- (1) wprowadzenie zasady, by każdy projekt składał się z następujących komponentów: diagnozy, elementu eksploracyjnego doświadczeń międzynarodowych, pilotażu danego narzędzia, rozwiązania 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 (system międzynarodowych recenzji).

6. Podsumowanie

Zdaniem autorów należy podkreślić, że w dynamicznie zmieniającym się świecie, w rzeczywistości otaczającej administrację i wobec wyzwań nowoczesnego państwa realizacja Priorytetu V *Dobre rządzenie* Programu Kapitał Ludzki nie jest „wyczerpywaniem” przez polską administrację cech definicyjnych koncepcji dobrego rządzenia, lecz szansą na krok milowy we wdrażaniu tej koncepcji i istotnym uczestnictwem w debacie nad praktycznym wymiarem jej realizacji. W związku z powyższym wydaje się, że administracja publiczna, w tym przede wszystkim rządowa nie powinna poprzestawać na zrealizowanych lub zaplanowanych projektach o ambitnych celach. Ze względu na charakter koncepcji

good governance, w której urząd staje się również „organizacją uczącą się”, administracji powinno wciąż towarzyszyć pytanie, co jeszcze można zrobić, aby efektywniej wdrażać zasady dobrego rządzenia. Za pomocą niniejszego artykułu autorzy chcieli nie tylko zilustrować wybrane działania polskiej administracji na drodze do wdrażania zasady dobrego rządzenia, realizowanej dzięki funduszom europejskim, lecz także zaprosić do debaty nad praktycznymi aspektami jej implementacji.

Bibliografia

Jabłoński A.W. (1999). *Tendencje przeobrażeń administracji publicznej na Zachodzie*, w: *Administracja i polityka – Wprowadzenie*, red. A. Ferens, I. Macek. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Izdebski H., Kulesza M. (2004). *Administracja publiczna*. Warszawa: LexisNexis .

Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.

Ledzion B., Olejniczak K., Pander W. (2009). *Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa: KPRM.

Kamiński A.Z., Kamiński B. (2004). *Korupcja rządów – państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa: Trio.

Koncepcja „good governance” – Refleksje do dyskusji (2008). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie – Narodowa Strategia Spójności (2007). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (2007). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (2009). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Publikacja artykułu jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

