

# Kontrola i audyt

Teoria, praktyka NOK Belgii i autorskie podejście

## Ramy w kontroli wykonania zadań – część I

Ramy to modele myślenia, często podświadome, które determinują postrzeganie rzeczywistości. Na temat tych, które kształtują spojrzenie na kontrolę wykonania zadań istnieje niewiele badań. Przedstawione w artykule studia przypadków pochodzące z raportów z kontroli Trybunału Obrachunkowego Belgii służą głębszemu spojrzeniu na ramy, którymi kierują się kontrolerzy, gdy analizują problemy społeczne i sposoby ich rozwiązywania, zarządzanie i tworzenie programów publicznych, gromadzą dowody kontroli etc. Tę autorską analizę poprzedza przegląd literatury dotyczącej ram myślenia w filozofii, naukach społecznych, nauce o organizacji oraz kontroli wykonania zadań, któremu poświęcono pierwszą część artykułu prezentowanego w tym wydaniu „KP”. Autorzy dzielą się również własnymi przemyśleniami i doświadczeniami wynikającymi z wieloletniej praktyki.

**VITAL PUT, ADRI DE BRABANDERE****Wstęp<sup>1</sup>**

Zespół kontrolerów przeprowadza kontrolę wykonania zadań w departamencie IT, w którym nie udało się wdrożyć kilku projektów. Przyczyny niepowodzenia to: brak (odpowiedniej) funkcjonalności, koszty wyższe niż szacowane oraz znaczne przekroczenie terminów realizacji. Zespół poszukuje przyczyn niepowodzenia.

Jedna z członkiń zespołu zauważyła, że zabrakło jasnego powiązania pomiędzy projektami IT i strategią organizacyjną, a planowanie projektów było niewłaściwe (nierealistyczne założenia, brak jasno określonych celów, projekty nie były podzielone na etapy, niewystarczająco monitorowane, zespół IT nie posiadał odpowiednich kompetencji itp.). Zauważyła także, że cyfryzacji procesów dokonywano bez ich uprzedniej optymalizacji. Po takiej diagnozie rekomendacje wydawały się oczywiste: traktować projekty IT jak projekty organizacyjne (nie jak projekty *stricte* elektroniczne) oraz wypracować jasne powiązanie ze strategią organizacji, korzystać z metodyki zarządzania projektami (formułować jasne cele, wypracować strukturę projektu, monitorować postęp, dokonywać ewaluacji i wyciągać wnioski z ewaluacji wcześniejszych projektów etc.) oraz optymalizować procesy przed ich cyfryzacją.

Drugi kontroler widział całkiem inne przyczyny tej sytuacji: brak zaangażowania użytkowników na etapie planowania, brak kultury uczenia się w jednostce

odpowiedzialnej za IT (dominująca kultura jednostki uniemożliwiała omawianie błędów i wyciąganie wniosków) lub nieczytelna komunikacja z dostawcami, która skutkowałą niespełnionymi oczekiwaniami. Z tej perspektywy zalecił zaangażowanie użytkowników na etapie planowania projektów, budowanie kultury uczenia się oraz poprawę kontaktów z dostawcami.

Trzecia osoba z zespołu zwróciła uwagę na relacje. Zauważyła sprzeczne podejścia do niektórych projektów w ramach organizacji (np. konflikty pomiędzy jednostką IT a jednostkami merytorycznymi), opór wobec niektórych projektów czy też wygórowane ambicje, aby wdrażać projekty postrzegane jako prestiżowe. Zaobserwowała także, że niektórzy nie uważali, iż pewne projekty się nie powiodły, lecz oczekiwania były bardzo wysokie i technologie nie potrafiły ich spełnić. Inni sądzili, że pewien odsetek nieudanych projektów jest nieunikniony i to nieodłączna część tych wysokiego ryzyka. Sama definicja nieudanego projektu była zatem kwestionowana przez niektórych członków organizacji. Kontrolerka zaleciła wykonanie analizy wśród interesariuszy, aby zapewnić wsparcie projektom dzięki informowaniu i konsultacjom, odpowiedniemu zarządzaniu konfliktem, obniżeniu oczekiwań w wypadku projektów wysokiego ryzyka oraz akceptacji dla pewnej liczby projektów nieudanych.

Według czwartego kontrolera niepowodzenia były związane z niewłaściwą motywacją: kierowników projektów nie

<sup>1</sup> *Prawdziwa podróż nie polega na poszukiwaniu nowych lądów, lecz na nowym spojrzeniu* – Marcel Proust.

wynagradzono adekwatnie do produktywności, a kontrolowany wydział miał pozycję monopolisty, więc nie uznawał za zasadne wsłuchiwać się w potrzeby swoich klientów. Według kontrolera to właśnie było główną przyczyną niepowodzenia, więc rekomendacje dotyczyły odpowiedniego wynagradzania kierowników projektów oraz zwiększenia outsourcingu, aby wykorzystać przewagę konkurencyjną sektora prywatnego.

Ostatnia członkini zespołu kontrolnego uważała, że wydział IT za bardzo trzyma się tradycyjnych (ale przestarzałych) praktyk i procedur. Zauważyła, że wcześniejsze wybory technologii uniemożliwiały wdrażanie nowych, lepszych rozwiązań (zależność ścieżkowa) oraz ustaliła, że automatyzowane procedury były zbyt skomplikowane, aby przedsięwzięcie mogło się powieść. Nic więc dziwnego, że jej rekomendacje dotyczyły uproszczenia regulacji przed automatyzacją oraz porzucenia tradycji na rzecz nowoczesnych praktyk.

Powyższy fikcyjny przykład – zainspirowany przypowieścią o słońiu i ślepcach – pokazuje, że ramy myślenia kontrolerów determinują to co oni widzą i to czego nie widzą. Różny sposób postrzegania sprawia, że każdy widzi inne przyczyny problemów i rekomenduje inne ich rozwiązania<sup>2</sup>. Ramy te dotyczą procesów, które mają wpływ

na wykonanie zadań, ale niektóre także samej definicji wykonania zadań, a zatem i definicji niepowodzenia. Ramy determinują sposób, w jaki przetwarzamy informacje: wybieramy fakty (czemu się przyglądamy), jak je interpretujemy oraz jaką przywiązujemy do nich wagę. To sprawia, że niektóre są dla nas widoczne, ale jednocześnie zamyka nam oczy na inne, a nawet może sprawić, że widzimy rzeczy, których nie ma. Każda z tych perspektyw rzuca pewne światło na rzeczywistość, ale żadna z nich nie jest kompletna. Uzyskanie pełniejszego obrazu wymaga więcej niż jednej perspektywy. I to jest tematem artykułu: z jakich ram korzystają kontrolerzy prowadzący kontrole wykonania zadań – jak postrzegają sprawy, myślą i w jaki sposób wpływa to na ich osąd, wyjaśnienia, zalecenia. Pragniemy podkreślić, że rzeczywistość jest złożona i potrzebujemy różnorodnych perspektyw, aby dostrzec jak najwięcej aspektów rzeczywistości. Które z (elementów) ram mogą być stosowane w konkretnym przypadku, to ostatecznie kwestia empiryczna.

## Czym są ramy myślenia

Pierwsza z teorii dotyczących ram w naukach społecznych została stworzona przez E. Goffmana<sup>3</sup>. Opisuje on ramy jako definicję sytuacji.

<sup>2</sup> Zastosowane ramy to odpowiednio: racjonalny pogląd na sposób, w jaki funkcjonują organizacje (wówczas koncentrujemy się na systemach, strukturach, narzędziach itp.; perspektywa „czynnika ludzkiego” – spojrzenie na relacje, kulturę, motywację, komunikację; polityczne *podjęcie* do organizacji, które „mają oko” na różne poglądy, relacje, interesy i konflikty; podejście ekonomiczne – szukanie przyczyn porażki w nieodpowiednim lub niewystarczającym wynagradzaniu; instytucjonalny punkt widzenia – zwrócenie uwagi np. na formalne i nieformalne zasady „gry” oraz zależności ścieżkowe.

<sup>3</sup> E. Goffman jest ważną postacią w anglosaskiej tradycji filozoficznej, o której mowa w podrozdziale „Filozofia”, s. 14.

L.G. Bolman i T.E. Deal<sup>4</sup> określają ramy jako „model myślowy – zestaw wyobrażeń i założeń – który ma się w głowie i który pomaga zrozumieć dany obszar i poradzić sobie z nim. Takie modele myślowe są różnie nazywane – mapy, sposoby myślenia, schematy, paradygmaty, postrzeganie heurystyczne i kognitywne itp.”

Istotne w tej definicji jest to, że ramy są określane w sposób neutralny, a nie pejoratywny (np. jako uprzedzenia, tendencyjność, celowa manipulacja). W taki sposób stosujemy termin w artykule. Zgadamy się z definicją ram jako modelu myślenia; jednak to coś więcej – ramy są odzwierciedlone w wizualnym postrzeganiu (diagramy, wykresy, tabele, zdjęcia itp.). Zgadamy się także ze stwierdzeniem, że ramy pomagają zrozumieć rzeczywistość. Uważamy, że są do tego niezbędne. Nie da się postrzegać rzeczywistości z pustym umysłem. Bez ram rzeczywistość byłaby jednym wielkim zalewem informacji, doznań zmysłowych. Zawsze postrzegamy świat przez filtr ram, wszystkie fakty są „ubrane” w ramy i nie da się bez nich zrozumieć faktów. Poza ramami nie ma informacji i komunikacji. D.A. Schön i M. Rein<sup>5</sup> słusznie ujmują to następująco: „Nie ma sposobu na postrzeganie rzeczywistości społecznej i na nadawanie jej sensu jak tylko przez ramy, dla samego już

nadania sensu złożonym sytuacjom bogatym w informacje konieczne jest dokonanie selekcji i organizacji, czyli to co określamy ‘nadawaniem ram’”. I często jesteśmy owych ram nieświadomi. Tak jak rybie, która nie jest świadoma, że pływa w wodzie<sup>6</sup>, kontrolerowi nie jest łatwo uzmysłowić sobie, że stosuje modele myślenia. Ramy są często ukryte przed „nieuzbrojonym” okiem. D.A. Schön i M. Rein<sup>7</sup> ujmują to następująco: „Choć ramy wywierają istotny wpływ na to co widzimy i jak interpretujemy to co widzimy, są częścią zakładanego z góry świata tworzenia polityki i najczęściej jesteśmy nieświadomi ich udziału w tym, jak sobie organizujemy działania, myśli i postrzeganie”.

G. Morgan<sup>8</sup> wyróżnia różne poziomy ram: na najwyższym znajdują się paradygmaty – oznaczają jawne lub ukryte postrzeganie świata; paradygmat może obejmować różne szkoły myślenia, które są często różnymi sposobami widzenia świata (poziom metaforyczny); metafory przekształcają się na poziomie rozwiązywania problemów, np. w modele, teorie organizacyjne.

Definicja R.M. Entmana<sup>9</sup> odnosi się bardziej do aspektu komunikacyjnego i językowego: „Wkładać w ramy to znaczy wybierać pewne aspekty postrzeganej rzeczywistości oraz nadawać im większe znaczenie w komunikowaniu, w sposób

<sup>4</sup> L.G. Bolman, T.E. Deal: *Reframing Organizations. Artistry, Choice, and Leadership*, Seventh Edition, Jossey-Bass, 2021, 544.

<sup>5</sup> D.A. Schön, M. Rein: *Frame Reflection*, Basic Books 1994, p. 247.

<sup>6</sup> Powiedzenie chińskie.

<sup>7</sup> D.A. Schön, M. Rein: *Frame Reflection*, op.cit.

<sup>8</sup> G. Morgan: *Paradigms, metaphors and puzzle solving*, “Administrative Science Quarterly” Issue 4/1980.

<sup>9</sup> R.M. Entman: *Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm*, “Journal of Communication” Issue 4/1993, pp. 51-58.

który promuje konkretną definicję problemu, interpretację przyczynową, ocenę moralną i/lub zalecenie dotyczące podejścia do danej kwestii”. Ramy określają zatem czym są problemy, diagnozują ich przyczyny, pomagają dokonać osądu oraz sugerują remedium.

Koncepcja, którą opracował J.S. Dryzek<sup>10</sup> także odnosi się do komunikatywnego aspektu ram – mówi on „o wspólnym sposobie pojmowania świata”. Wskazuje również na związek pomiędzy dyskursem a władzą, powołując się na prace francuskiego filozofa M. Foucaulta: dyskurs jest podporządkowany praktykom politycznym i władzy.

Myślenie o ramach zajmuje nie tylko naukowców, wkroczyło również do instytucji międzynarodowych i *think tanków*, np.:

- W raporcie Banku Światowego z 2014 r.<sup>11</sup> ramy są opisane następująco: „Modele mentalne obejmują kategorie, koncepcje, prototypy, stereotypy, narracje przyczynowe i światopoglądy. Bez modeli myślowych nie byłoby możliwe podejmowanie codziennych decyzji. Bez wspólnych modeli myślowych w wielu wypadkach niemożliwy byłby rozwój instytucji, rozwiązywanie problemów, poczucie przynależności i solidarności, a nawet wzajemne zrozumienie”. Ciekawą kwestią w definicji Banku Światowego jest to, że uwzględnia ona wagę ram w codziennym życiu oraz ich nieuniknioną (nie da się bez nich postrzegać, interpretować, myśleć, osądzać);

- Amerykański instytut *FrameWorks* stosuje definicję, która obejmuje głównie

aspekt komunikacji: „Nadawanie ram to wybory, których dokonujemy odnośnie do tego co i jak mówimy: co chcemy podkreślić. Jak i co wyjaśniamy i co pozostawiamy niewypowiedziane”.

W tym artykule ramy traktujemy jak ogólny, luźny koncept, jak sposób myślenia. Ramy istotne dla kontrolerów to np. te dotyczące problemów społecznych i ich rozwiązywania (jak kontrolerzy definiują charakter, zakres, przyczyny czy rozwiązania problemów, które badają); ramy odnoszące się do powiązań pomiędzy rządem/rynkiem/społeczeństwem obywatelskim/jednostką (jaką rolę kontrolerzy przewidują dla poszczególnych interesariuszy w tworzeniu programów publicznych, czy uznają rynek za mechanizm nadrzędny itp.); ramy dotyczące zarządzania i tworzenia polityk (co uznają za dobre zarządzanie i za dobrą politykę); ramy odnoszące się do odpowiedzialności ministerstw (czy ministrowie są odpowiedzialni tylko za systemy, czy również za każdą decyzję administracyjną); ramy metod kontroli (co jest właściwym dowodem kontrolnym); ramy związków przyczynowych (jedno- czy wieloprzyczynowość).

Ponieważ ustalenia kontroli, osądy czy zalecenia wynikają nie tylko z faktów jako takich, ale także z ram, za pomocą których kontroler je postrzega, wybiera i interpretuje, świadomość ich istnienia jest istotna, podobnie jak krytyczne do nich podejście. Jest to zatem ich odpowiedzialność intelektualna.

<sup>10</sup> J.S. Dryzek: *The Politics of The Earth. Environmental Discourses*, Oxford University Press 2021, p.328.

<sup>11</sup> Bank Światowy, *Umysł, społeczeństwo i zachowanie*, Waszyngton, *Raport na temat rozwoju na świecie* 2015.

W międzynarodowych standardach kontroli, w tym w ISSAI 300 na temat kontroli wykonania zadań<sup>12</sup>, pojęcie ram nie pojawia się bezpośrednio, jednakże niektóre z nich zalecają otwarcie się na różne perspektywy:

- Punkt 31: „Od kontrolerów oczekuje się racjonalnych ocen i niekierowania się osobistymi preferencjami ani preferencjami innych osób. Jednocześnie powinni oni być otwarci na różne poglądy i argumenty. Jest to niezbędne, aby uniknąć błędów osądu lub stronniczości. (...) Od kontrolerów oczekuje się rozpatrywania zagadnień z różnych perspektyw oraz zachowania otwartego i obiektywnego podejścia do różnych poglądów i argumentów. Brak otwartości może spowodować przeoczenie ważnych argumentów lub kluczowych dowodów”.

- Punkt 38: „Wszystkie ustalenia i wnioski muszą być poparte wystarczającymi i odpowiednimi dowodami. Powinny być umieszczone w kontekście, a wszystkie istotne argumenty za i przeciw oraz różne perspektywy powinny być uwzględnione przed wyciągnięciem wniosków”.

G. Morgan<sup>13</sup> zakłada, że ważne jest, aby nauczyć się patrzeć z różnych perspektyw i myśleć uwzględniając je: „Ludzie, którzy potrafią odczytać daną sytuację z różnych (teoretycznie) punktów widzenia mają przewagę nad tymi, którzy kierują

się stałym podejściem. Ponieważ potrafią lepiej rozpoznać ograniczenia danej perspektywy. Widzą, jak sytuacje i problemy można wkładać w jedne ramy, a potem w inne, w ten sposób pozwalając na pojawienie się nowych rozwiązań”.

### Metoda badawcza

Artykuł jest rezultatem badań literatury oraz analizy wybranych raportów z kontroli wykonania zadań przeprowadzonych przez Trybunał Obrachunkowy Belgii, zawiera też rozważania własne autorów. Przegląd literatury ma pomóc w zdefiniowaniu koncepcji ram oraz przeprowadzeniu pod tym kątem analizy publikacji dotyczących kontroli<sup>14</sup>. Pozwoliło to na umiejscowienie przypadków belgijskich w tej perspektywie oraz dokonanie uogólnień.

Wybraliśmy trzy przypadki: raporty na temat (flamandzkich) systemów edukacji i więziennictwa oraz raporty z kontroli prezentujące pogłębione wyjaśnienie przyczyn niepowodzeń wybranych programów.

Do tych raportów zastosowaliśmy następnie analizę ram – ustrukturyzowany kwestionariusz (wymieniający ich szerokie kategorie, które mogą potencjalnie wystąpić w raportach z kontroli)<sup>15</sup>, wynotowaliśmy też fragmenty odnoszące się bezpośrednio do nich. Skupiliśmy się na tekście, nie zaś na elementach wizualnych (jak ilustracje czy grafiki). Poszukiwaliśmy

<sup>12</sup> ISSAI 300 – Podstawowe zasady kontroli wykonania zadań, <<https://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>>, wersja w języku angielskim: <<https://www.issai.org/pronouncements/issai-300-performance-audit-principles/>>.

<sup>13</sup> G. Morgan: *Images of organization*, Sage Publications, 2006, p. 520.

<sup>14</sup> Literatura na temat ram w pracy kontrolera jest ograniczona. Artykuł jest jedną z pierwszych pozycji w tej dziedzinie.

<sup>15</sup> Zgodnie z naszym podejściem fenomenologicznym celem kwestionariusza było jedynie otwarcie się na nowe opcje, nie zaś porównanie z określonymi z góry ramami. Nie było to więc sztywne podejście dedukcyjne, nasz kwestionariusz tylko określał szerokie, ogólne kategorie typów takich ram.

powtarzających się wzorów wpływających z analizowanych danych<sup>16</sup>. Był to proces wielokrotny.

Takie podejście wiąże się z pewnymi ograniczeniami i ryzykiem. Ograniczeniem jest to, że mogło być ono częściowo zdeterminowane przez najwyższy organ kontroli (NOK) i wybrane przypadki. Ryzyko polega na tym, że badacze analizują dane z własnej perspektywy. Ludzie nie są przecież „przetwarzaczami” informacji – taka jest wymowa tego artykułu – a analiza własna jest także oczywiście zależna od naszych ram, wynikających z wykształcenia, wiedzy, wartości oraz założeń (często nieuświadomionych i zakładanych z góry). Kluczowe pytanie brzmiało wobec tego: jak badacze mogą uniknąć wpływu swoich ram na wynik badania. Dlatego podeszliśmy do naszych materiałów badawczych z fenomenologiczną otwartością, zainspirowani pewnymi kluczowymi koncepcjami tradycji filozoficznej<sup>17</sup>. Takie podejście wymaga spojrzenia na ramy jako pewnego rodzaju zjawiska i opisuje je na żywo, w miarę jak się pojawiają. Bierzymy w nawias nasze przeświadczenia i wcześniejszą wiedzę na temat badanych ram<sup>18</sup> (redukcja fenomenologiczna), aby opisać ich sedno (redukcja ejdetyczna).

## Literatura na temat ram

W pierwszej części wyjaśnimy koncepcję ram korzystając z tradycji filozoficznej. Następnie dokonamy przeglądu literatury z obszaru nauk społecznych, zwięźle

przejdziemy przez tę dotyczącą ogólnych nauk społecznych, aby na koniec zająć się literaturą na temat samych ram.

## Filozofia

Termin „ramy” jest związany z koncepcjami tradycji filozoficznej. Założenie, że rzeczywistość może być postrzegana z różnych perspektyw było obecne w filozofii Zachodu od samego początku. Niektórzy twórcy osobliwych koncepcji próbowali przekonać odbiorców, że nie można wykluczyć innych poglądów niż te stosowane w codziennym życiu, w głównym nurcie polityki czy w mitologicznym opisie świata. Z reguły rozróżniali oni poglądy prawdziwe od nieprawdziwych, ale przynajmniej początkowo ta dychotomia nie zdominowała całej filozofii. Swoją teorią, że „człowiek jest miarą wszechrzeczy” Protagoras, sofista żyjący w V w. p.n.e., ogłosił równość różnych perspektyw. Jednakże to nie sofisci, lecz ich krytyk Platon oraz jego absolutystyczne rozróżnienie pomiędzy prawdą a fałszem ukształtowało myślenie europejskie. Koncepcja, że o rzeczywistości można myśleć i mówić na różne sposoby paradoksalnie wypadła z głównego nurtu myśli zachodniej. Jednakże absolutne rozróżnienie prawdy od fałszu nie zapobiegło fundamentalnym zmianom w historii filozofii.

W filozofii Platona rzeczywistość jest przede wszystkim niematerialna i rozumiana nie jako całkowicie namacalne, widzialne i konkretne przedmioty, lecz jako świat idei istniejących na własnych zasadach,

<sup>16</sup> Podejście takie nazywane jest także teorią ugruntowaną.

<sup>17</sup> Twórcą fenomenologii jest Edmund Husserl (1859–1938). Jednakże w ramach tej szkoły myślenia znajdziemy różne warianty.

<sup>18</sup> E. Husserl stosuje (niemiecki) termin *Einklammern*.

oddzielonych od konkretów, które były w pewnym sensie tylko pozorne. Prawdziwa wiedza na temat rzeczywistości nie może być pozyskana dzięki percepcji i zmysłom, lecz kontemplacji idei, które są uniwersalne i niezmiennie. Rzeczy namacalne są dostępne tylko w takim stopniu, w jakim przywołują odwieczne idee.

Po średniowieczu perspektywa zmieniła się zasadniczo i za realne i prawdziwe zaczęto postrzegać to, co jest doświadczane zmysłami. Perspektywa ta jest szczególnie widoczna w filozofii siedemnastowiecznych empirystów. Według nich idee nie są niezależnymi bytami, ale pochodzą z doświadczeń zmysłowych. Jedyńm źródłem wiedzy na temat rzeczywistości jest właśnie doświadczenie.

Główna linia naszego myślenia współczesnego jest zgodna z empiryzmem, choć nieco zmieniona przez pozytywizm: wiedza opiera się na faktach i metodach naukowych. Taki sposób myślenia obowiązuje także w życiu codziennym, w różnych kontekstach, takich jak polityka czy życie zawodowe: wiarygodne informacje można uzyskać tylko na podstawie faktów i nauki. Tylko takie informacje powinny kierować działaniami człowieka. Choć nie zawsze to widać w praktyce, w ten sposób postrzega się normę czy ideał. I zasadę tę stosują także kontrolerzy. Wykorzystują metody naukowe i choć mają świadomość, że kontrola to nie jest badanie naukowe, podchodzą do niej w ten sposób – traktując fakty i metodykę kontroli jako elementy kluczowe. Ponadto oczekują od kontrolowanych, że realizując swoją politykę i zarządzając

będą działać w sposób uzasadniony i opierać się na dowodach. Taki sposób myślenia naturalnie prowadzi do założenia, że tylko jedna perspektywa jest możliwa i że istnieje tylko jedna prawda.

Oprócz podejścia idealistycznego i racjonalistycznego (które zakładają, że rzeczywistość ma racjonalną strukturę i ludzki umysł może ją pojąć) oraz oprócz empiryzmu (uznającego, że wiedza może być zdobyta tylko dzięki doświadczeniom zmysłowym) pojawiła się trzecia postawa, którą zapoczątkował I. Kant (koniec XVIII wieku)<sup>19</sup>. I to z nią łączy się koncepcja ram. Empiryzm wiązał się z licznymi problemami. Na przykład w kwestii związków przyczynowo-skutkowych, ponieważ przyczynowości nie można zaobserwować zmysłami. Istnieje tylko pewność co do chronologii, tego co było przed a co po, ale nie odnośnie do tego, jak „przed” decyduje o tym co jest „po”. Kant chciał rozwiązać kwestie podnoszone przez empiryzm, godząc podejście empiryczne i racjonalistyczne. Jego zdaniem, podobnie jak w opinii empiryków, zdobywanie wiedzy zaczyna się od doświadczeń zmysłowych, ale jest kształtowane przez pojęcia wrodzone. Koncepcja przyczynowości, np., umożliwia zrozumienie zjawisk zmysłowych w kontekście przyczynowym. Podobnie pojęcia przestrzenności i czasowości mogą być postrzegane tylko dlatego, że czas i przestrzeń to wrodzone koncepty, które są nakładane na wrażenia zmysłowe jak forma. Z taką teorią wiedzy I. Kant uznaje, że rzeczywistość jako taka – oprócz wrodzonych form i pojęć – nie jest

<sup>19</sup> I. Kant, *Krytyka czystego rozumu*, 1781/1787.



dostępna poznaniu. Zatem w jego myśleniu odnajdujemy element platoński: rzeczywistość realna pojawia się tylko dzięki ideom. Zaproponowane przez filozofa rozwiązanie problemu to znaczące ograniczenie możliwości umysłu ludzkiego. Zawiera ono dwa elementy. Z jednej strony wiedza musi opierać się na empiryzmie; z drugiej strony koncepcję rozumu należy stosować w odpowiedni sposób. Jeśli żaden z tych warunków nie został spełniony, można co najwyżej posłużyć się spekulacją, którą Kant – w przeciwieństwie do Platona – odrzuca jako zawodną. Zagłądanie pod płaszczyk koncepcji rozumu, aby upewnić się czym naprawdę jest rzeczywistość wydaje się niemożliwe.

W filozofii współczesnej te trzy postawy są nadal obecne. Filozofia kontynentalna jest często opisywana jako racjonalistyczna lub idealistyczna, podczas gdy anglosaską uważa się za pragmatyczną i empiryczną. Trzecia krytyczna postawa jest obecna w takiej lub innej formie w obu tych filozofiach. Model kantowski np. miał bardzo duży wpływ na fenomenologię hermeneutyczną (egzystencjonalną), która zrodziła się w drugiej połowie XIX i w pierwszej połowie XX wieku<sup>20</sup>. Te szkoły myślenia również szukają możliwych warunków rozwoju dla wiedzy, ale, w przeciwieństwie do I. Kanta, według nich te warunki nie są uniwersalne ani niezmiennie, lecz zależą od kontekstu i czasu. Pozbawione formy wrażenia zmysłowe są przekładane na wiedzę przez złożone zestawy „ram”, jednakże zdaniem tych filozofów jest to proces dużo bardziej dynamiczny niż według I. Kanta.

Te warunki *a priori* lub ramy „karmią się” nowo zdobytym doświadczeniem i wiedzą. Nowa wiedza pojawia się zgodnie z wzorcami uformowanymi przez przeszłe doświadczenia i wiedzę już posiadaną, a te są zakorzenione jako nawyki w pamięci świadomej lub nieświadomej. Ponadto te szkoły myślowe zakładają, że ramy nie pojawiają się niezależnie, ale są powiązane z elementami materialnymi i niematerialnymi (wartościami), z lękami i pragnieniami, ze zwyczajami, narracjami zbiorowymi, kulturą i historią. Możliwe zatem są wielorakie ramy i perspektywy, jednak często bywają one represyjne, nieświadome lub wszechogarniające.

Ślady postawy krytycznej można odnaleźć w różnych współczesnych koncepcjach filozoficznych: paradygmat, dyskurs, gry słowne, konstruktywizm. Nawet podejście strukturalistyczne czy postmodernistyczne, z ich dekonstruktywizmem, często wywodzą się z kantowskiego modelu krytycznego. Oczywiście rozumienie ram wynika lub jest związane z tym modelem. Zatem pytanie, czy koncepcja ta pochodzi z tradycji anglosaskiej, czy raczej z kontynentalnej jest bezzasadne. Istotne, że wszystkie te podejścia podkreślają aktywną rolę podmiotu postrzegającego. Zdobywanie wiedzy nie jest pasywnym procesem. Fenomenologia określa to jako intencjonalność świadomości wiedzy. Ramy nie tylko wprowadzają porządek do chaosu wrażeń i doświadczeń, ale także pełnią konstruktywną rolę w zdobywaniu wiedzy. Bez intencjonalności świadomości nie byłoby ram, a bez ram nie byłoby wiedzy. Niemniej do rozpoznania ram myślenia

<sup>20</sup> Na przykład E. Husserl, *Idee czystej fenomenologii i filozofii fenomenologicznej*, 1913.

i do ich modyfikowania lub zmiany konieczny jest spory wysiłek, głównie ze względu na okoliczności zewnętrzne i kontekst, gdyż one są czynnikami decydującymi.

### Nauki społeczne

Literatura na temat ram odnoszących się do problemów społecznych jest bardzo bogata. Oto przykłady:

- J.S. Dryzek opisuje ramy<sup>21</sup>, które zdominowały politykę środowiskową, takie jak rozwiązywanie problemów środowiskowych (przyjmuje system gospodarczy jako dany, ale dostosowuje go odpowiednio do problemów środowiskowych, np. przez regulacje lub zachęty dla rynku), granice i przetrwanie (kwestionowanie stałego wzrostu gospodarczego i wzrostu populacji oraz przeorientowanie systemu gospodarczego). W każdym ramach spotykamy różne poglądy na związek pomiędzy wartościami ekonomicznymi i ekologicznymi, na relację pomiędzy człowiekiem a naturą (np. natura jako źródło kontra człowiek jako część natury); na definiowanie problemu i potencjalnych rozwiązań; na jednostki, od których oczekuje się rozwiązania danego problemu (np. elity polityczne i gospodarze, naukowcy, obywatele).
- C.L. Barry i in.<sup>22</sup> twierdzą, że problemotykość można postrzegać albo jako

odpowiedzialność jednostkową, albo jako ryzyko systemowe, co ma konsekwencje dla publicznego wsparcia jego zapobieganiu.

- L. d'Haenes i M. de Lange<sup>23</sup> określają pięć typów ram, za pomocą których prasa opisuje osoby szukające azylu (konflikt, interes ludzki, konsekwencje gospodarcze, moralność, odpowiedzialność).
- W. Joris i in.<sup>24</sup> wyróżniają pięć ram myślowych, którymi opisywano w prasie kryzys strefy euro (wojna, katastrofa, katastrofa naturalna, struktura, gra).

*Think tanki* i organizacje pozarządowe również opracowały wiele publikacji na temat modeli myślenia, m.in.:

- Fundacja Nowa Ekonomia (*New Economics Foundation*)<sup>25</sup> uznaje „narrację oszczędnościową” za dominującą ramę myślową, które ukształtowały sposób, w jaki ludzie myślą i mówią o gospodarce Wielkiej Brytanii. Następnie nazywa siedem tworzących ją ram, np. „rozrośnięte, niewydajne i kontrolujące struktury rządowe przeszkodą dla postępu”.
- Instytut *FrameWorks*<sup>26</sup> identyfikuje sześć ram stosowanych do opisu starzenia zarówno w mediach, jak i w materiałach promocyjnych. Jest to np. narracja „energicznego seniora”, która reprezentuje wyidealizowaną wizję procesu starzenia czy też narracja „kryzysu demograficznego”,

<sup>21</sup> J.S. Dryzek: *The Politics...*, op.cit. Dryzek speaks of discourses. Dryzek mówi o dyskursach.

<sup>22</sup> C.L. Barry, V.L. Brescoll, S.E. Gollust: *Framing Childhood Obesity: How Individualizing the Problem Affects Public Support for Prevention*, "Political Psychology" No. 3/2013, pp. 327-349.

<sup>23</sup> L. d'Haenens, M. de Lange: *Framing of asylum seekers in Dutch regional newspapers*, "Media Culture Society" vol. 23/2001, pp. 847-860.

<sup>24</sup> W. Joris, L. d'Haenens, B. van Gorp: *The euro crisis in metaphors and frames: Focus on the press in the Low Countries*, "European Journal of Communication" Vol. 5/2014, 608-617.

<sup>25</sup> New Economics Foundation: *Ramy gospodarki: Historia oszczędzania*, 2013, p. 38.

<sup>26</sup> Frameworks Institute: *Aging, Agency, and Attribution of Responsibility: Shifting Public Discourse about Older Adults*, 2015, p. 31.

która straszy nieuchronnym kryzysem starzejącego się społeczeństwa. Według Instytutu największym problemem jest głębokie przekonanie, że to konkretna osoba ponosi wyłączną odpowiedzialność za to, jak się starzeje.

- Fundacja Króla Baudouina, belgijska organizacja non-profit, dysponuje kilkoma publikacjami<sup>27</sup>, w których nazywa ramy myślowe powtarzające się w debatach publicznych na temat poszczególnych kwestii społecznych, np. demencji, ubóstwa dzieci, zdrowia psychicznego, zrównoważonego rozwoju.

Modele myślowe dotyczące problemów społecznych są oczywiście bardzo specyficzne, w zależności od tematu, jednak pewne głębsze osie często powracają, np. koncepcja odpowiedzialności (jednostka kontra społeczeństwo); koncepcja włączania lub wykluczania (wszyscy na pokład kontra wrogi stosunek do outsiderów); koncepcja rozwiązywalności problemów (optymizm kontra pesymizm) czy koncepcja konieczności głębokich zmian (podejście reformistyczne kontra radykalne). Podczas gdy niektóre z modeli myślenia wychodzą od wąskiego podejścia, inne uwzględniają szerszą perspektywę i łączą się z innymi dziedzinami. Niniejsze badanie skupia się na tym, w jaki sposób kontrolerzy wykonania zadań ujmują „w ramy” problemy społeczne.

## Organizacja

Literatura na temat ram opisujących, jak funkcjonują (powinny funkcjonować) organizacje jest dość bogata<sup>28</sup>. Autorzy artykułu przybliżają ramy, które opisują L.G. Bolman i T.E. Deal oraz J. Le Grand, gdyż te zastosowali w swoich studiach przypadku.

L.G. Bolman i T.E. Deal<sup>29</sup> wyróżniają cztery modele patrzenia na organizacje:

- Model strukturalny (metaforą jest fabryka lub maszyna) opisuje racjonalny świat i wyróżnia takie aspekty, jak planowanie i kontrola, strategia, cele, struktura (specjalizacja i koordynacja), technologia, programy, procedury. Z tej perspektywy najważniejszym wyzwaniem dla kierownictwa jest wzajemne powiązanie celów organizacyjnych, struktur, technologii, kontekstu (w dalszej części tego artykułu będziemy stosować określenie „racjonalny” dla tego modelu, ponieważ jest to bardziej czytelne).

- Model zasobów ludzkich (metaforą jest rodzina) koncentruje się na człowieku: potrzebach, motywacji, umiejętnościach, relacjach. Z tej perspektywy podstawowym wyzwaniem dla kierownictwa jest powiązanie celów organizacyjnych i ludzkich potrzeb.

- Model polityczny (metaforą jest dżungla) postrzega organizacje jako areny, gdzie o skromne zasoby rywalizują osoby i grupy, które kierują się różnymi wartościami,

<sup>27</sup> Koning Boudewijnstichting: *Framing en reframing: anders communiceren over dementie*, 2011, p. 79; Koning Boudewijnstichting: *Weg met het stigma. Hoe kunnen we anders communiceren over kindarmoede?*, 2015, p. 97; Koning Boudewijnstichting: *Goed gek! Anders spreken over geestelijke gezondheid*, 2017, p. 52; Koning Boudewijnstichting: *Duurzaamheidscontroverses in België: een discoursanalyse*, 2021, p. 98.

<sup>28</sup> Patrz np. G.T. Allison (1971), R.F. Elmore (1978), W.G. Astley and A.H. Van de Ven (1983), D.J. Farmer (2010), F. Laloux (2014), G. Morgan (2006), J. Rohrbaugh (1983), W.R. Scott (2003).

<sup>29</sup> Bolman L.G., Deal, T.E.: *Reframing Organizations. Artistry, Choice, and Leadership*, Seventh Edition, Jossey-Bass, 2021, p. 544.

wierzeniami, interesami. Główne elementy tego modelu to wybieranie tematów do dyskusji, budowanie koalicji, zarządzanie konfliktami, negocjacje. Podstawowym wyzwaniem dla kierownictwa jest wypracowanie agendy i zaplecza.

- Model symboliczny (metaforą jest teatr) zakłada, że najważniejsze nie jest to co się dzieje, lecz jakie to ma znaczenie dla ludzi. Główne elementy to kultura, mit, znaczenie, metafora, rytuały, historie, bohaterowie. Wyzwaniem jest wypracowanie wspólnej wizji, kultury, znaczeń, które będą jednocześnie organizacją (alternatywna nazwa tego modelu to „instytucjonalny”).

Ten sam proces może mieć różne znaczenie w zależności od modelu myślenia, np.:

- Planowanie strategiczne może być postrzegane jako proces wyznaczania i utrzymywania kierunku (model racjonalny), sposób na stymulowanie zaangażowania (model zasobów ludzkich) lub jako rytuał pokazujący, że organizacja działa w nowoczesny, racjonalny sposób (model symboliczny);
- Ewaluacja programu może być postrzegana jako mechanizm informacji zwrotnej i uczenia się (model racjonalny), narzędzie kształcenia i wyposażania człowieka (model zasobów ludzkich), jako instrument legitymizacji dokonanych już wyborów politycznych lub broń do zwalczania wyborów dokonanych przez innych (model polityczny) bądź jako rytualne okazywanie zgodności z oczekiwaniami zawodowymi lub prawnymi (model symboliczny).

Cztery modele L.G. Bolmana i T.E. Deala pozwalają ująć wiele aspektów organizacji i polityki, jednak chcielibyśmy uzupełnić je o dwa kolejne, obejmujące różne elementy poprzednich: model ekonomiczny i model myślenia systemowego.

W modelu ekonomicznym (metaforą jest np. kij i marchewka) zakłada się, że zachowanie jest uzależnione od motywacji, czyli nagród lub kar, które zachęcają/zniechęcają do pewnych postaw. Mogą być finansowe (np. koszty, kary, dotacje), ale także pozafinansowe (np. prestiż). Krótko mówiąc, jeśli coś idzie źle (np. program jest nieudany), to dlatego, że „jaka płaca, taka praca” (niewłaściwa motywacja). Jeśli np. mamy stale korki na ulicach, to dlatego, że istnieją ulgi podatkowe na samochody służbowe, a podróż autem nie jest dużo droższa w porównaniu z transportem publicznym.

Według doktryny nowego zarządzania publicznego (silnie zainspirowanego teoriami ekonomicznymi), motywacja w organizacjach publicznych jest strukturalnie nieodpowiednia, np.:

- Pracownicy nie są wynagradzani odpowiednio do osiągnięć (mają stałe pensje bez względu na jakość pracy);
- Konkurencja jako motywacja do dobrej pracy właściwie nie istnieje (organizacje publiczne są często monopolistami, funkcjonują nawet jeśli nie robią tego dobrze, a niska wydajność nie eliminuje ich z rynku, jak ma to miejsce w sektorze prywatnym);
- Przychody (podatki) i wydatki (budżet) nie są wzajemnie powiązane, jak w firmach prywatnych (gdzie przychody zależą od sprzedaży towarów lub usług). Zatem osoby decydujące o wydatkach nie muszą zapewnić odpowiedniego poziomu przychodów, co nie zachęca do redukcji kosztów ani podnoszenia jakości działania.

W podejściu systemowym (metaforą może być np. opowieść o słoniu i ślepcach) patrzymy na szerszy obraz i z różnych perspektyw. J. Chapman uważa, że „kluczowe aspekty myślenia systemami to szerszy obraz

i uznanie perspektywy innych osób dla danej sprawy lub sytuacji”<sup>30</sup>. P. Senge podnosi zaś, że: „Myślenie systemami to dyscyplina widzenia całości. To ramy umożliwiają widzenie wzajemnych relacji, nie rzeczy, (...) prowadzi do dyscypliny widzenia 'struktur', na których opierają się złożone sytuacje”<sup>31</sup>.

W podejściu systemowym będziemy szukać przyczyn braku skuteczności np. w stosowaniu krótkoterminowych (objawowych) rozwiązań, wobec nieposiadania długoterminowej perspektywy i identyfikacji rzeczywistych przyczyn problemu („dzisiejsze problemy rodzą się z wczorajszych rozwiązań”); lekceważenia szerszego obrazu (brak skoordynowanego podejścia do problemów społecznych, które wykraczają poza struktury organizacyjne, np. w wypadku walki z przestępczością – programy wypracowywane dla konkretnych struktur policji bez podejścia całościowego); niewyciągania wniosków po stronie rządowej (np. brak ewaluacji wcześniejszych programów, brak czasu na zajmowanie się przypadkami innymi niż te najpilniejsze).

J. Le Grand<sup>32</sup>, nauczyciel akademicki i były doradca premiera Wielkiej Brytanii, wyróżnił cztery ramy świadczenia usług publicznych:

- „Zaufanie” (model profesjonalny): usługi publiczne cieszą się zaufaniem i uważane są za naturalnie „wewnętrznie” zmotywowane do osiągnięcia celów. Nie podlegają celom scentralizowanym ani presji rynku.

Według tego podejścia większy profesjonalizm i autonomia są sposobem na lepsze funkcjonowanie. Duży zakres autonomii może doprowadzić do wysokiej motywacji do pracy i wysokiej produktywności, ale jest to możliwe tylko wtedy, gdy profesjonaliści dbają o interesy pacjenta, studenta, a nie o swoje własne lub o interes systemu.

- „Cele” lub „Rozkazuj i kontroluj” (zarządzanie hierarchiczne): zakłada się, że z własnej woli ludzie nie będą właściwie wykonywać pracy. Zatem, przynajmniej zgodnie z tą teorią, do motywowania konieczne są cele, wytyczne, nagrody i kary (podwyżki, awanse, prestiż). Zaleca się wyznaczanie celów i mierników ich realizacji dla obszarów problematycznych. Takie ramy są właściwe, jeśli dysponujemy mierzalnymi i jednoznacznymi celami. Jednak mogą być trudne przy sprzecznych i niemierzalnych celach. Umożliwiają zwykle osiągnięcie dobrych wyników krótkoterminowych, ale w dłuższej perspektywie mają skutki uboczne (spadek motywacji wewnętrznej, przenoszenie problemów: robimy tylko to, co się da zmierzyć).

- „Głos” (uczestnictwo publiczne): obywatele mogą wyrażać opinię korzystając z procedur skargowych, struktur partycypacyjnych, badań zadowolenia itp. W tym modelu motywacja jest wobec tego narzucana centralnie, ale wbudowana w dostarczenie usługi. Umożliwienie klientowi wyrażenia opinii staje się sposobem na podniesienie jakości usług publicznych. Zalecenie

<sup>30</sup> J. Chapman: *System failure: Why governments must learn to think differently*, DEMOS 2004, p. 103.

<sup>31</sup> P. Senge: *The Fifth Discipline* (second edition), Decker Edge 2006, p. 464.

<sup>32</sup> J. Le Grand, J.: *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton University Press 2007, p. 208.

brzmiałoby: „Więcej władzy dla klienta” (obowiązkowe konsultacje lub przedstawicielstwo, pomiary zadowolenia). Model ten ma jednak również wady: opinię klienta można łatwo zignorować jeśli podmiot świadczący usługi jest w tym obszarze monopolistą („wybór umożliwia wyrażanie opinii” to znane powiedzenie pojawiające się w tym kontekście), opinię wyraża przede wszystkim klasa średnia, klienci nie zawsze mają wiedzę na temat jakości oraz kosztów usług (np. jakość służby zdrowia).

- „Wybór i konkurencja” (model rynkowy): wolność wyboru oraz konkurencja pomiędzy dostawcami to główne elementy budujące lepszy poziom usług. Według niego – co jest zgodne z nowym zarządzaniem publicznym – wolny rynek odgrywa nadrzędną rolę w podnoszeniu jakości usług, więc funkcjonowanie rządu będzie się poprawiać dzięki prywatyzacji, zwiększonemu stosowaniu mechanizmów rynkowych, outsourcingowi do sektora prywatnego itp. Rekomendacja brzmiałaby: trzeba stworzyć konkurencję (outsourcing, prywatyzacja, partnerstwo publiczno-prywatne). Konieczne jest jednak spełnienie pewnych warunków, np. aby klienci mogli zmieniać dostawców usług, musi istnieć prawdziwa konkurencja (różni dostawcy); trzeba zminimalizować ryzyko podejścia wybiórczego (wybieranie „najlepszego klienta”); klienci muszą mieć wiedzę na temat kosztów i jakości oferowanych usług (np. edukacja).

Typologia, którą zaproponował J. Le Grand różni się nieco od innej typologii spotykanej w literaturze poświęconej administracji publicznej, czyli rozróżnieniu pomiędzy trzema modelami rządu: hierarchia (biurokracja), rynek i zarządzanie, sieci (patrz np. G. Bouckaert i in.<sup>33</sup>).

### Kontrola wykonania zadań

Publikacje zgłębiające i omawiające ramy czy modele myślenia w kontroli wykonania zadań są nieliczne. Pokazują, że kontrolerzy często przyjmują racjonalne, zarządcze podejście do programów publicznych i organizacji, uznają też oficjalne cele tych programów za dane z góry i niepodlegające dyskusji.

M. Siemiatycki<sup>34</sup> porównał różnicę pomiędzy tym, jak przyczyny przekroczenia kosztów realizacji projektów infrastruktury transportowej tłumaczą badacze akademicy, a jak kontrolerzy sektora publicznego. Zauważył, że pomiędzy wyjaśnieniami dostarczonymi przez te dwie grupy istniały zasadnicze różnice: kontrolerzy wskazywali przede wszystkim na aspekty techniczne i zarządcze (np. niewłaściwe techniki prognozowania kosztów, zmiany w projektach, niewłaściwą sprawozdawczość), zaś literatura akademicka kładła nacisk na wyjaśnienia polityczne, ekonomiczne i psychologiczne (np. celowe niedoszacowanie kosztów na etapie planowania po to, aby pozyskać wsparcie, presja organizacyjna, że duże projekty infrastrukturalne

<sup>33</sup> G. Bouckaert, B.G. Peters, K. Verhoest: *Resources, Mechanisms and Instruments for Coordination*, [w:] *The Coordination of Public Sector Organizations – Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan 2010.

<sup>34</sup> M. Siemiatycki: *Academics and Auditors: Comparing Perspectives on Transportation Project Cost Overruns*, „Journal of Planning Education and Research” 2009, pp. 142-156.

mają wpisać się w nadmiernie optymistyczne szacowanie kosztów). Siemiatycki upatruje różnic pomiędzy przyczynami zakładanymi przez te dwie grupy w rozumieniu przekroczenia kosztów, uprawnieniach, dostępie do danych oraz perspektywach analitycznych (ramach/modelach myślenia). Według niego kontrolerzy z reguły stosują podejście księgowo do badania kosztów, a przyświeca im cel podnoszenie racjonalności wydatkowania pieniędzy podatnika. Akademyki badają te zagadnienia z wielu różnych perspektyw, w tym urbanizacji, nauk politycznych, zarządzania, ekonomii, inżynierii, socjologii i psychologii, co zapewnia różnorodność spojrzeń i wyjście poza aspekty techniczne.

V. Put<sup>35</sup> zbadał, jak najwyższe organy kontroli (NOK) rozumieją „dobrze wykonane zadanie” na podstawie analizy raportów Holenderskiej Izby Obrachunkowej (Algemene Rekenkamer, ARK) i Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii (UK National Audit Office, NAO). Zauważył, że ARK koncentrowała się na poziomie programów<sup>36</sup>. Te leżą w gestii ministerstw, zatem ARK bada przede wszystkim działalność ministrów, a mniejszą

wagę przywiązuje do oceny zarządzania<sup>37</sup>. Można więc powiedzieć, że dla Izby główne ramy kontroli wykonania zadań to demokratyczna odpowiedzialność ministrów. NAO wprost przeciwnie – bada wyłącznie poziom zarządcy<sup>38</sup> oraz stosunki pomiędzy rządem a klientami<sup>39</sup>. Dla NAO głównymi ramami odniesienia są zorientowanie na klienta oraz wydajne i skuteczne zarządzanie. V. Put zauważył również, że oba NOK często odwołują się do oficjalnych źródeł dotyczących kryteriów kontroli (np. cele w dokumentach programowych, regulacje lub plany strategiczne, dobre praktyki w wytycznych wewnętrznych), a ponadto korzystają z innych: literatury profesjonalnej, porównań (z poprzednimi działaniami, z podobnymi organizacjami). Często kontrola obejmuje ustalenie, czy jednostka kontrolowana działała zgodnie z oficjalnymi celami – co według rządu miało zostać osiągnięte. Z punktu widzenia rozliczalności jest to podejście właściwe: politycy muszą odpowiedzieć za to, do czego się zobowiązali. Jednocześnie ich najłatwiej jest wybronić: ponieważ są częścią podlegającą kontroli (administracja i minister),

<sup>35</sup> V. Put: *De bril waarmee auditors naar de werkelijkheid kijken. Over normen die rekenhoven gebruiken bij het beoordelen van de overheid*, die Keure, Brugge 2006, p. 219; V. Put: *Norms in performance audits: some strategic considerations* [in:] Lonsdale, J., Wilkins, P., Ling, T. (eds.), *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*, Edward Elgar, 2011, pp. 75-94, 368.

<sup>36</sup> Na przykład przyjmując następujące kryteria kontroli: jasny, oparty na dowodach, spójny program; sektor publiczny powinien być zarządzany jak łańcuch, całościowy system – z jasno przypisaną odpowiedzialnością dla każdej organizacji oraz jasnymi zasadami koordynacji; ustawodawstwo powinno być czytelne, spójne, kompletne i egzekwowalne.

<sup>37</sup> Na przykład przyjmując następujące kryteria: organizacja powinna być zarządzana w ramach uzasadnionego i zorientowanego na wyniki planowania i cyklu kontroli, powiązana z polityką ministerstwa; struktura organizacyjna winna być czytelna, z wyraźnym podziałem zadań i niezbędnymi mechanizmami koordynacji.

<sup>38</sup> Na przykład planowanie strategiczne, pomiar wykonania zadań, podejście zorientowane na klienta, zarządzanie ryzykiem, zarządzanie zasobami ludzkimi, polityka zakupów, IT, dobrze wypracowane zasady współpracy z innymi organizacjami, procesy operacyjne oparte na dobrych praktykach.

<sup>39</sup> Na przykład usługi spełniają standardy i są dostarczane na czas oraz w sposób wydajny.

nie kwestionują przyjętych norm. Są też minusy, np. można zakwestionować porównywanie z oficjalnymi celami programu, jeśli te nie wydają się realistyczne (zbyt łatwe do osiągnięcia lub wprost przeciwnie – zbyt ambitne); ocenianie nie tylko według oficjalnych kryteriów kontroli daje niepełny obraz sytuacji, a przydałaby się też perspektywa innych interesariuszy (np. klientów, organizacji społeczeństwa obywatelskiego) – czym według nich jest dobry program publiczny.

Badanie, które przeprowadził C. Pollitt<sup>40</sup> dotyczy metod, standardów i raportów pięciu NOK (Finlandii, Francji, Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii). Według niego wykonanie zadań jest często rozumiane jako dobre zarządzanie, jednak źródła i charakter modeli dobrych praktyk zarządzania są mało czytelne. C. Pollitt opisuje cztery role<sup>41</sup>, jakie może pełnić kontrola wykonania zadań w cyklu rozliczalności: mogą koncentrować się na zgodności z prawem (rola „sędziego”), na rozliczalności publicznej i przejrzystości informacji (rola „księgowego”), na dostarczaniu wiedzy (rola „badacza”) lub na usprawnianiu jednostki kontrolowanej (rola „konsultanta”).

F. Svårdsten<sup>42</sup> potwierdza obserwacje V. Puta jeśli chodzi o źródła kryteriów kontroli. Zauważa, że kontrolerzy NOK Szwecji neutralizują potencjalną krytykę

swoich kontroli wykonania zadań, odwołując się do zewnętrznych autorytetów, których można łatwiej obronić – zarówno podczas dyskusji z kontrolowanymi, jak i w czasie debat publicznych.

M.L. Bemelmans-Videc<sup>43</sup> dostrzega model weberowski w raportach z kontroli opracowywanych przez Holenderską Izbę Obrachunkową. Wyróżnia cztery centralne normy w raportach z kontroli wykonania zadań: powinien być wgląd (w skuteczność i wydajność administracji i programu); powinna istnieć jasna, przemyślana i uzasadniona polityka, począwszy od jasnych celów; powinny powstawać pisemne raporty (aby umożliwić kontrolę) oraz być zapewniona rozliczalność ministerstw przed parlamentem.

C.G. Waring i S.L. Morgan<sup>44</sup> ostrzegają przed zbyt prostymi ramami: „Chociaż kontrolerzy przeprowadzający kontrole wykonania zadań często zakładają, że przyczyną każdego niedociągnięcia jest niewłaściwy system kontroli, należy zbadać kilka innych potencjalnych przyczyn. Ramy teoretyczne mogą być błędne, bezpośredni związek pomiędzy wdrażaniem programu a oczekiwanymi wynikami i rezultatami może nie istnieć, cele programów mogą być nierealistyczne, wkład lub zasoby mogą być nieadekwatne. Mogą pojawić się nieprzewidziane lub zewnętrzne czynniki,

<sup>40</sup> C. Pollitt, X. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa, M. Waerness: *Performance or Compliance. Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford University Press 1999, p. 248.

<sup>41</sup> Przyjmując założenia teorii instytucjonalnej, role te mogą być postrzegane jako różne logiki instytucjonalne.

<sup>42</sup> F. Svårdsten: *The 'front stage' of substance auditing: A study of how substance auditing is presented in performance audit reports*, "Financial Accountability & Management" No. 2/2019, pp. 199-211.

<sup>43</sup> M.L. Bemelmans-Videc, H.J.M. Fenger: *Harmonizing Competing Rationalities in Evaluating Governance*, "Knowledge, Technology & Policy" Issue 2/1999, p. 38-51.

<sup>44</sup> C.G. Waring, S.L. Morgan: *Public Sector Performance Auditing in Developing Countries* [in:] World Bank, *Performance Accountability and Combating Corruption* 2007, pp. 323-357.



które niweczą, zmieniają lub ukrywają rezultat programu”.

V.S. Radcliffe<sup>45</sup> pokazuje, jak wyniki kontroli zostały wykorzystane do przypisania przyczyn problemów w przedsiębiorstwie publicznym, które poniosło duże straty, błędom zarządzania (zamiast błędom politycznym): kontrolerzy woleli omawiać niedociągnięcia kontroli wewnętrznej, ładu korporacyjnego itp. niż uwarunkowania polityczne, (...) diagnoza kontrolerów, jak wynika z raportu, dotyczyła wyłącznie zarządzania (...) ministrowie jawili się jako niewinni obserwatorzy, zwiedzeni przez nieznanie skorumpowane kierownictwo. Pracownicy służby cywilnej działają w ramach, które są określone kontekstem politycznym: celami politycznymi, strukturami, regulacjami, budżetem. Determinują one skuteczność ich pracy. Jeśli te ramy nie zostaną uwzględnione w kontroli, warunki istotne dla skuteczności są ignorowane i rysuje się niesprawiedliwy obraz odpowiedzialności urzędników (raporty w stylu ‘winni są biurokraci’), co pokazuje przykład, który przytacza V.S. Radcliffe.

Niektórzy autorzy krytykują ramy przyjmowane przez kontrolerów za ich bardzo racjonalistyczny model rządu – L.D. Clark i H. Swain<sup>46</sup>; za szukanie dziury w całym (zbyt dużą koncentrację na drobnych sprawach, zamiast na większych) – S.Kells<sup>47</sup>; za szerzenie informacji, które są istotne tylko dla praktyk z dnia na dzień i do uczenia się jednopętlowego, ale małoistotne dla fundamentalnych przewartościowań i uczenia dwupętlowego, ponieważ nie kwestionują założeń stojących za podstawowymi politykami – F.L.Leeuw i J.E.Furubo<sup>48</sup>; za koncentrację przede wszystkim na wydajności – B.G. Peters i J. Pierre<sup>49</sup>.

#### VITAL PUT

członek Kolegium  
Trybunału Obrachunkowego Belgii,  
**ADRI DE BRABANDERE**  
były dyrektor jednostki zajmującej się  
kontrolą wykonania zadań  
w Trybunale Obrachunkowym Belgii

*Artykuł został przetłumaczony z j. angielskiego. Tekst w j. angielskim publikujemy na s. 28.*

<sup>45</sup> V.S. Radcliffe: *Competing Rationalities in 'Special' Government Audits*, Critical Perspectives on Accounting, 1997, pp. 343-366.

<sup>46</sup> I.D. Clark, H. Swain: *Distinguishing the real from the surreal in management reform: suggestions for beleaguered administrators in the government of Canada*, "Canadian Public Administration" No. 4/2005, pp. 453-476.

<sup>47</sup> S. Kells: *The Seven Deadly Sins of Performance Auditing, Implications for Monitoring Public Audit Institutions*, "Australian Accounting Review" No. 59/2011, pp. 383-396.

<sup>48</sup> F.L. Leeuw, J.E. Furubo: *Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them?* "Evaluation" No. 2/2008, pp.157-169.

<sup>49</sup> B.G. Peters, J. Pierre: *From evaluation to auditing and from programs to institutions: Causes and consequences of the decline of the program approach*. Governance 2020, pp. 585-597.

**Słowa kluczowe:** ramy kontroli, ramy myślenia, kontrola wykonania zadań, Trybunał Obrachunkowy Belgii, polityka edukacyjna, polityka w dziedzinie więziennictwa, niepowodzenie programów publicznych

W drugiej części artykułu (zostanie opublikowany w nr. 6/2023 „KP”) Autorzy przedstawiają studia przypadków, które umożliwiły im spojrzenie na ramy myślenia kontrolerów. W tym celu posługują się wybranymi raportami z kontroli dotyczących edukacji w regionie Flandrii, systemu więziennictwa oraz programów zarządzania, przeprowadzonych przez Trybunał Obrachunkowy Belgii.

### Bibliografia:

1. Allison, G.T.: *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Company, Boston, 1971.
2. Astley, W.G., Van de Ven, A.H.: *Central Perspectives and Debates in Organization Theory*, "Administrative Science Quarterly" No 2/1983.
3. Barry, C.L., Brescoll, V.L., Gollust, S.E.: *Framing Childhood Obesity: How Individualizing the Problem Affects Public Support for Prevention*, "Political Psychology" No. 3/2013.
4. Bemelmans-Videc, M.L., Fenger, H.J.M.: *Harmonizing Competing Rationalities in Evaluating Governance*, "Knowledge, Technology & Policy" Issue 2/1999.
5. Bolman L.G., Deal, T.E.: *Reframing Organizations. Artistry, Choice, and Leadership*, Seventh Edition, Jossey-Bass, 2021.
6. Bouckaert, G., Peters, B.G., Verhoest, K.: *Resources, Mechanisms and Instruments for Coordination*, [in:] *The Coordination of Public Sector Organizations—Shifting Patters of Public Management*, Palgrave Macmillan 2010.
7. CCAF, *Better Integrating Root Cause Analysis into Legislative Performance Auditing: A Discussion Paper*, 2014.
8. Chapman, J.: *System failure: Why governments must learn to think differently*, DEMOS 2004.
9. Clark, I.D., Swain, H.: *Distinguishing the real from the surreal in management reform: suggestions for beleaguered administrators in the government of Canada*, "Canadian Public Administration" Npo. 4/2005.
10. d’Haenens, L., de Lange, M.: *Framing of asylum seekers in Dutch regional newspapers*, "Media Culture Society" vol. 23/2001.
11. Dryzek, J.S.: *The Politics of The Earth. Environmental Discourses*, Oxford University Press 2021.
12. Dunford, R.W., Palmer, I.C.: *Claims about frames: practitioners' assessment of the utility of reframing*, "Journal of Management Education" No. 1/1995.
13. Elmore, R.F.: *Organizational Models of Social Program Implementation*, Public Policy 1978.
14. Entman, R.M.: *Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm*, "Journal of Communication" Issue 4/1993.
15. Farmer, D.J.: *Public Administration in Perspective: Theory and Practice Through Multiple Lenses*, Armonk, NY: M.E. Sharpe 2010.
16. Frameworks Institute: *Aging, Agency, and Attribution of Responsibility: Shifting Public Discourse about Older Adults*, 2015.
17. Goffman, E.: *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Northeastern University Press, Boston 1974.

18. Husserl E.: *Idee czystej fenomenologii i filozofii fenomenologicznej*, 1913.
19. Institute for Public Policy Research, *Warm Words: How are we telling the climate story and can we tell it better?* 2006.
20. Joris, W., d'Haenens, L., Van Gorp, B.: *The euro crisis in metaphors and frames: Focus on the press in the Low Countries*, "European Journal of Communication" Vol. 5/2014.
21. Kant, I.: *Krytyka czystego rozumu*, 1781/1787.
22. Kells, S.: *The Seven Deadly Sins of Performance Auditing, Implications for Monitoring Public Audit Institutions*, "Australian Accounting Review" No. 59/2011.
23. Kuran, T., Sunstein, C.R.: *Availability Cascades and Risk Regulation*, "Stanford Law Review" No. 4/1999.
24. Laloux, F.: *Reinventing Organizations. A Guide to Creating Organizations Inspired by the Next Stage of Human Consciousness*, Nelson Parker 2014.
25. Leeuw, F.L., Furubo, J.E.: *Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them?* "Evaluation" No. 2/2008.
26. Le Grand, J.: *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton University Press 2007.
27. Moeys, H.: *Subsidiary Social Provision Before the Welfare State. Political Theory and Social Policy in Nineteenth-Century Belgium*, Ph Thesis, KU Leuven 2017.
28. Morgan, G.: *Paradigms, metaphors and puzzle solving*, "Administrative Science Quarterly" Issue 4/1980.
29. Morgan, G.: *Images of organization*, Sage Publications, 2006.
30. New Economics Foundation: *Ramy gospodarki: Historia oszczędzania*, 2013, p. 38.
31. Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H., Waerness, M.: *Performance or Compliance. Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford University Press 1999.
32. Put, V.: *De bril waarmee auditors naar de werkelijkheid kijken. Over normen die rekenhoven gebruiken bij het beoordelen van de overheid*, die Keure, Brugge 2006.
33. Put, V.: *Norms in performance audits: some strategic considerations* [in:] Lonsdale, J., Wilkins, P., Ling, T. (eds.), *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*, Edward Elgar, 2011.
34. Peters B.G, Pierre J.: *From evaluation to auditing and from programs to institutions: Causes and consequences of the decline of the program approach*. Governance 2020.
35. Radcliffe, V.S.: *Competing Rationalities in 'Special' Government Audits*, Critical Perspectives on Accounting, 1997.
36. Rohrbaugh, J.: *The Competing Values Approach*, in: Hall, R.H., Quinn, R.E., (eds.), *Organizational Theory and Public Policy* 1983.
37. Scott, W.R.: *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*, Prentice Hall 2003.
38. Schön, D.A., Rein, M.: *Frame Reflection*, Basic Books 1994.
39. Schneider, M.R., Eggert, A.: *Embracing Complex Causality with the QCA Method: An Invitation*, "Journal of Business Management" No. 1/2014.
40. Senge, P.: *The Fifth Discipline* (second edition), Deckle Edge 2006.

41. Siemiątycki, M.: *Academics and Auditors: Comparing Perspectives on Transportation Project Cost Overruns*, "Journal of Planning Education and Research" 2009.
42. Svärdsten, F.: *The 'front stage' of substance auditing: A study of how substance auditing is presented in performance audit reports*, "Financial Accountability & Management: No. 2/2019.
43. Waring, C.G., Morgan, S.L.: *Public Sector Performance Auditing in Developing Countries* [in:] *World Bank, Performance Accountability and Combating Corruption* 2007.
44. Bank Światowy, *Umysł, społeczeństwo i zachowanie, Raport na temat rozwoju na świecie*, Waszyngton 2015.
45. Weiss, C.R.: *Where Politics and Evaluation Research Meet*, "Evaluation Practice" No. 1/1993.

### ABSTRACT

#### **The Frames of Performance Auditors – Theory and Original Research Method of the Belgium SAI**

Frames are mental models that govern our information processing: they determine how we select facts (what we look at), how we interpret them and how much importance we attach to certain facts. This makes some of them visible, but also blinds us to other facts, it can even make us see things that are not there. Each of these perspectives can shed light on reality, but none is complete. To get a broader picture of what is going on, you need more than one lens. That is the subject of this article: with what frames do performance auditors perceive and think and how does this affect their judgments, explanations, recommendations? The message is not "to each his truth", but reality is complex – different perspectives are needed to make as much of this reality visible as possible. Which (parts of a) frame are or are not applicable in a concrete case is ultimately an empirical question. The article is organized as follows: in the introduction the Authors explain what frames are and present the research method, next they summarize the existing literature on frames and then discuss the findings and analysis, based on three case studies. They conclude with lessons for audit practice.

**Vital Put**, Member of the College of the Belgian Court of Audit

**Adri De Brabandere**, retired director of performance audit at the Belgian Court of Audit

**Key words:** performance audit, frames, Belgian Court of Audit, education policy, penitentiary policy, policy and management failures