

Kontrola i audyt

Praktyka NOK Belgii i autorskie spojrzenie

Ramy w kontroli wykonania zadań – część II

Ramy to często podświadome modele myślenia, które wpływają na postrzeganie świata. Determinują sposób, w jaki wybieramy i interpretujemy fakty oraz nadajemy im znaczenie. To sprawia, że niektóre są dla nas oczywiste, a innych nie dostrzegamy, bywa też, że dośzukujemy się czegoś, co nie istnieje. Każda z tych perspektyw rzuca pewne światło na rzeczywistość, ale żadna z nich nie jest kompletna. Uzyskanie pełniejszego obrazu wymaga więcej niż jednej perspektywy, co autorzy – wieloletni pracownicy Trybunału Obrachunkowego Belgii – uczynili tematem artykułu. Pierwszą część poświęconą przeglądowi literatury dotyczącej ram myślenia w naukach społecznych, filozofii, nauce o organizacji oraz kontroli wykonania zadań zamieściliśmy w nr. 5/2023 „Kontroli Państwowej”. W części drugiej, korzystając z raportów z kontroli Trybunału na temat edukacji i systemu więzienia oraz programów zarządzania, dokonano próby szerszego spojrzenia na ramy, którymi kierują się kontrolerzy prowadzący kontrole wykonania zadań.

VITAL PUT, ADRI DE BRABANDERE**Studia przypadku:
ustalenia i analiza**

Trybunał Obrachunkowy Belgii (ang. Belgian Court of Audit, BCA)¹ został utworzony w 1830 roku, równocześnie z powstaniem państwa belgijskiego. Jest to organ parlamentu, którego pracami kieruje kolegium złożone z 12 członków wybieranych przez parlament federalny. BCA zatrudnia około 500 osób. Wspomaga parlament federalny i parlamenty regionów² w nadzorowaniu władzy wykonawczej (federalnej i lokalnej).

Wypełniając swoją misję, BCA próbuje odpowiedzieć na trzy pytania odnoszące się do trzech typów kontroli: czy rząd przedstawia prawdziwe i wiarygodne informacje na temat finansów (kontrola finansowa i analiza budżetu); czy działania rządu (dotyczące gromadzenia i wydatkowania środków) są zgodne z prawem (kontrola zgodności) oraz czy działania rządu podlegają regułom dobrego zarządzania i osiąągają zakładane cele (kontrola wykonania zadań). BCA wykonuje także różne inne zadania w obszarze przejrzystości (np. politycy i wyżsi urzędnicy muszą składać deklaracje, które są publikowane przez BCA) lub dystrybucji środków w regionach

(np. BCA sprawdza dane dotyczące liczby uczniów w gminach, co jest podstawą do podziału środków federalnych na edukację). Procentowo przydział czasu na poszczególne zadania wygląda następująco: 56% to kontrole finansowe i analiza budżetu, 37% – kontrole wykonania zadań i 7% – inne zadania (dane za rok 2022).

BCA pracuje na podstawie pięcioletnich planów strategicznych. Aktualny plan (na lata 2020–2024) obejmuje zdobycie certyfikatu ISO 9001 – zarządzanie jakością (uzyskany w kwietniu 2022), wprowadzenie nowego sposobu pracy, zakładającego dużą niezależność pracownika oraz ocenę na podstawie wyników (program ruszył 1 kwietnia 2022), wprowadzenie tzw. całościowego podejścia do oceny działalności rządu w kontroli³, inwestycje w wykorzystanie analizy danych w kontrolach finansowych i wykonania zadań, wprowadzenie systemu zarządzania środowiskowego, tak aby zapewnić zrównoważony rozwój organizacji itp.

BCA prowadzi kontrole wykonania zadań od 1998 r. Od tamtej pory opublikowano ponad 300 raportów. Kontrola wykonania zadań przeszła istotną rewolucję i obecnie skupia się głównie na efektach programów (szkolenia eksperckie

¹ Patrz także: *Public audit in the European Union*, European Court of Auditors <<https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=48906>>.

² Parlamenty regionów: Flandrii, Walonii, społeczności francuskiej, Brukseli i społeczności niemieckojęzycznej.

³ Większość kontroli wykonania zadań prowadzonych przez BCA dotyczy jednego poziomu rządu (np. rządu federalnego lub rządu Regionu Flamandzkiego), co logicznie wynika ze struktury państwa. Z drugiej strony, rząd musi mierzyć się z dużymi wyzwaniami, które często wymagają koordynacji pomiędzy różnymi poziomami. W takich przypadkach BCA czasem przeprowadza kontrole oparte na całościowym podejściu do oceny działalności rządu (ang. *whole of government audits*). Na przykład w 2020 r. BCA opublikowała wyniki kontroli *Cele Rozwoju Zrównoważonego*, która objęła wszystkie szczeble rządu (z wyjątkiem samorządu lokalnego), a w 2021 r. *Działania wspierające przedsiębiorstwa i obywateli podczas kryzysu COVID-19*, również obejmującej wszystkie poziomy władzy.

i rekrutowanie specjalistów), sformalizowano współpracę z innymi organami kontroli (np. audyt wewnętrzny i prywatne firmy audytorskie), poszerzono „pakiet” metod gromadzenia i analizy danych, system zarządzania jakością jest ciągle ulepszany (certyfikat ISO 9001), stosuje się całościowe podejście do oceny działalności rządu w kontrolach.

Edukacja w regionie Flandrii

Opis ogólnych ram kontroli został poprzedzony opisem trzech ram programowych. Korzystali z nich twórcy programów edukacyjnych w regionie Flandrii. W identyfikacji tych ram pomogła nam analiza dokumentów programowych. Mają one oczywiście wpływ na kontrolę, zatem część poświęcona ogólnym ramom kontroli zaczyna się krótkim opisem tego, jak kontrole odnoszą się do dominujących ram programowych.

Ramy odgrywają ważną rolę, jednak nie zawsze pojawiają się w jasnej i spójnej formie, zwłaszcza w opracowaniach politycznych, które najczęściej są wynikiem kompromisu. Jednocześnie wyraźnie widać, że są wobec siebie konkurencyjne.

Ramy programowe

Równe szanse kontra jakość szkolnictwa
Nierówne szanse edukacyjne to powszechnie znany problem w regionie Flandrii.

Testy PISA⁴ pokazują, że we Flandrii bardziej niż w innych państwach zachodnich warunki socjoekonomiczne determinują wyniki osiągane przez uczniów. Segregacja szkolna jeszcze pogarsza ten problem⁵. Założeniem edukacji jest promocja mobilności społecznej, jednak nierówne szanse edukacyjne wpływają negatywnie na osiągnięcie tego założenia. Polityka, która miała rozwiązać problem wykryła się w dekreście z 28 czerwca 2002 r. o równych szansach edukacyjnych (dekret GOK). W celu ograniczenia segregacji szkolnej i wykluczenia edukacyjnego dekret GOK umożliwił zapisanie ucznia do dowolnie wybranej szkoły, ponadto jasno precyzował ograniczenia, w wypadku gdy różnorodność społeczna może nie być zachowana. Ponadto ustanowił dodatkowe budżety. Założono, że nierówne szanse edukacyjne mają charakter strukturalny. Zatem przypisanie dodatkowych środków miało pomóc zrealizować cele strukturalne. Nierówne szanse edukacyjne wynikają z upośledzeń społecznych, które trzeba zrekomensować we właściwy sposób, przed wszystkim na poziomie szkoły. Szkoły otrzymały dodatkowe środki, których wysokość określa socjoekonomiczna sytuacja uczniów (wskaźniki GOK)⁶, jednak nie mają obowiązku wykorzystania środków na uczniów w niekorzystnej sytuacji (tzw. „uczniowie referencyjni”). Placówki

⁴ PISA (ang. *Programme for International Student Assessment*) to międzynarodowe badanie koordynowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), służące uzyskaniu porównywalnych danych o umiejętnościach uczniów, którzy ukończyli 15. rok życia, w zakresie czytania, matematyki i nauk ścisłych, bez względu na ich aktualne miejsce w systemie edukacyjnym.

⁵ W wypadku segregacji szkolnej, uczniowie ze środowisk nieuprzywilejowanych oraz ci z dużymi możliwościami najczęściej chodzą do różnych szkół.

⁶ W tym język ojczysty ucznia (holenderski lub inny), wykształcenie matki oraz dochód rodziny.

musiały same wypracować i wdrożyć programy równych szans edukacyjnych i dokonywać ich regularnej ewaluacji. Rząd określił kilka zakresów tematycznych programu GOK. Początkowo fundusze dodatkowe były przeznaczane tylko na zatrudnianie dodatkowego personelu, jednak później rząd przydzielał wyższe budżety operacyjne na podstawie charakterystyki socjoekonomicznej uczniów. Budżety operacyjne były jeszcze mniej ukierunkowane na indywidualnych uczniów niż na zasoby kadrowe. To również pokazało, że nierówne szanse edukacyjne trzeba było niwelować w sposób strukturalny. Ponadto zwiększając budżety operacyjne rząd liczył na zmniejszenie segregacji, gdyż uczniowie referencyjni stali się pożądanymi przez szkoły („atrakcyjni” ze względów finansowych).

Tak czy inaczej, szkoły miały dużą swobodę w wydatkowaniu dodatkowych funduszy. Skupiały się głównie na indywidualnych problemach z nauką i nie dostrzegały różnicy pomiędzy wsparciem, jakie oferowały wszystkim uczniom, a polityką równych szans. Ramy programu rządowego, który miał być ukierunkowany na mechanizmy dyskryminacyjne, nie (zawsze) były uwzględniane przez szkoły. Badacze zatem uważają, że szkoły powinny przyjąć nie tylko własną perspektywę, ale także spojrzeć przez „okulary” GOK⁷, aby dostrzec mechanizmy dyskryminacyjne⁸. Ostatecznie sam rząd odszedł

od pierwotnych założeń. Podczas gdy program edukacyjny na lata 2004–2009 nosił tytuł „Dziś mistrz matematyki, jutro mistrz równych szans edukacyjnych”, hasło „równych szans edukacyjnych” prawie całkowicie zniknęło z programu na lata 2019–2024. Nowy problem, czyli ogólny spadek jakości edukacji, zastąpił brak równych szans edukacyjnych. Testy PISA oraz inne badania pokazały, że wyniki szkolne uczniów generalnie się pogorszyły. Równe szanse edukacyjne stały się kwestią drugorzędną. Idea rekompensowania została więc porzucona, ponieważ założono, że podniesienie ogólnej jakości szkolnictwa przełoży się na równe szanse edukacyjne. Zbyt duża koncentracja na równych szansach edukacyjnych została nawet uznana za szkodliwą dla ogólnej jakości kształcenia. Zaczęto kłaść nacisk na działania adresowane do wszystkich uczniów, bez względu na to, jakich możliwości im brakuje – w tym możliwości wybicia się. Uwagę należy koncentrować na konkretnym uczniu. Takiemu indywidualnemu podejściu towarzyszy przekonanie, że środki muszą być wydatkowane przede wszystkim zgodnie z ostatecznym przeznaczeniem (w szkole i w klasie, a nie np. na organizacje lub agencje wspierające). Wykorzystanie zasobów ludzkich oraz środków budżetowych musi być ściśle związane z uczniami, bo to oni są źródłem zasobów i za nimi te zasoby podążają⁹. Fundusze

⁷ G. Juchtmans, I. Nicaise: *Naar een versterking van het Vlaamse Gelijke-onderwijskansenbeleid - Verslag van een consensus-bevraging bij experts* (Umacniając politykę równych możliwości edukacyjnych we Flandrii – raport z badania), Leuven – Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek, s. 20 i 31.

⁸ Na przykład zbyt niskie oczekiwania nauczycieli wobec uczniów referencyjnych, stereotypowe doradztwo edukacyjne.

⁹ *Dokumenty programowe 2019–2024. Edukacja*, s. 39-40.

GOK do tej pory mogą być wykorzystywane tylko na uczniów referencyjnych¹⁰, a początkowa swoboda ich użytkowania na poziomie szkół nie jest już dozwolona. Nowe ramy nie zakładają już, że nierówne szanse edukacyjne to problem strukturalny. Segregacja uczniów też nie jest już uznawana za istotny problem, a ograniczenia w zapisywaniu uczniów do szkół (jeśli zagrożona jest właściwa równowaga społeczna) zostały „poluzowane”.

Ta zmiana w podejściu wiąże się z innym postrzeganiem człowieka. Nowe ramy podkreślają indywidualną odpowiedzialność uczniów, co wpisuje się w szerszy dyskurs na temat praw i obowiązków. Uczniowie nie tylko powinni mieć zapewnione możliwości, ale muszą też umieć je wykorzystać. Osobiste zaangażowanie winno być kluczowym czynnikiem w karierze szkolnej ucznia. Takie podejście zawiera mocny element merytokratyczny, ale jednocześnie uznaje znaczenie indywidualnych zdolności i różnic pomiędzy poszczególnymi uczniami¹¹. Elitaryzm i wykluczanie ze względu na możliwości i wyniki niekoniecznie są kwestionowane. Równe szanse nie oznaczają równych wyników. Ostatecznie, gdyby założyć, że sukces w szkole wynika nie tylko z talentu i wysiłku ucznia, ale także z czynników zewnętrznych, takich jak jego pochodzenie społeczne i warunki ekonomiczne rodziny, ciężko jest określić, czy zostały zapewnione wystarczające możliwości (lub wystarczająco wyrównano ich brak) bez uwzględnienia

osiągnięć. Autonomia jednostek, jaką oryginalnie zakładano w programie, nie jest punktem wyjścia, jak w przypadku nowych ram, ale punktem końcowym emancypacji edukacji. Interwencja rządu jest potrzebna (co w drugim przypadku zostało uznane za protekcjonalizm). Zatem oczywisty wydaje się bardziej egalitarny model społeczeństwa.

Edukacja jako kształcenie osobiste i proces

Tradycyjnie to idea humanistyki (łac. *humaniora*) inspirowała edukację i zawsze była w centrum dominującej polityki. Edukacja ma na celu kształtowanie jednostki jako całości. Edukacja to „Bildung”, kształtowanie niezależności, krytycznego podejścia i wolności, z uwzględnieniem nauki historii, języków, literatury i kultury. Uczniowie powinni znać „wielkie historie”, na których opiera się cywilizacja oraz powinni znać historię swojej społeczności i innych narodów. Ideał ten odnosi się nie tylko do edukacji ponadpodstawowej, ale także, choć w mniejszym stopniu, do kształcenia zawodowego i technicznego. Edukacja na poziomie podstawowym też cechuje się szerokim podejściem, to przekazywanie wiedzy i umiejętności, ale także postaw i wartości. Sport, kreatywność i wykształcenie artystyczne też się tu mieszczą. Edukacja ma na celu umożliwienie pełnego uczestnictwa w społeczeństwie, z założeniem, że formowanie społeczne odbywa się przez wspólne

¹⁰ Patrz nowelizacja dekretu z 9.7.2021 o edukacji podstawowej.

¹¹ Pytanie, czy istnieje korelacja z IQ zostało zadane podczas posiedzenia komisji edukacji parlamentu Flandrii 12.10.2017 (37-A (2017-2018) nr 2). Pierwotne ramy nie pozwalały na zadanie takiego pytania.

wartości, potencjalne wspólne ideały oraz wspólną kulturę. Zgodnie z takimi ramami, nauczyciel jest inicjatorem. Nauczanie to nie kwestia techniczna, ale pasja. Relacja pomiędzy nauczycielem a uczniem jest kluczowa dla powodzenia nauczania. Proces dydaktyczny ciężko jest narzucić, a cele edukacyjne są formułowane abstrakcyjnie i bardziej wskazują kierunek niż rezultat końcowy.

Te stare ramy, ten ideał – ciągle żywy dla wielu – jest teraz kwestionowany. Takie ramy komplikują kierowanie edukacją. Jeśli np. testy PISA wykazują niższą jakość edukacji, nie ma oczywistych narzędzi do poprawy sytuacji. Jednym z nich może być wyznaczenie celów edukacyjnych przez rząd (oczekiwane osiągnięcia). Oczekiwane osiągnięcia to cele minimum, ale rząd może sformułować je bardziej ambitnie i przede wszystkim opisać je bardziej konkretnie i szczegółowo. W ten sposób powstają ramy, w których edukacją można zarządzać i można ją kontrolować. Uściślenie i uszczegółowienie oczekiwanych osiągnięć prowadzi do tego, że cele edukacyjne stają się zbiorem osobnych składników wiedzy, umiejętności i postaw – na podobieństwo skrzynki z narzędziami. Stare ramy dotyczyły zintegrowanej całości, nowe – kolekcji elementów. Nie tylko treści, ale i proces nauczania można przeanalizować jako osobne części. Nauczyciel nie jest już inspirującym przewodnikiem, ale technicznym realizatorem, który ściśle

przestrzega wytycznych dotyczących zarówno treści, jak i procedur. Nauczanie można przeanalizować w sposób naukowy, a metody nauczania są na nich oparte. Nauczanie instruktażowe i praktyka naberają znaczenia. Nowe ramy zakładają koncentrację na poznaniu. Świat i spojrzenie na świat mają znaczenie jedynie marginalne. Edukacja nie jest zdeterminowana przez wartości, jest co najmniej neutralna. To nowe podejście sprawia, że edukacja jest łatwiejsza do „rozliczenia”, zarówno przez same szkoły, jak i przez rząd. Centralne testy, opracowane przez rząd i obowiązkowe dla wszystkich uczniów, są logiczną konsekwencją. Takie testy jeszcze bardziej ograniczają treść edukacyjną do konkretnych i określonych jednostek. Koncentracja na tym, co jest testowalne lub mierzalne spycha na bok wiele zagadnień, takich jak myślenie krytyczne, przekazywanie wartości, znaczeń i postaw, kreatywność i nauki artystyczne. Założenia starych ram sprawiają, że testowanie jest problematyczne¹². Tutaj ocena jest wynikiem rozważań, spojrzenia na całościową ewolucję ucznia. Ponadto ocena ucznia zależy od relacji pomiędzy nim a nauczycielem. Wymaga więc wszechstronnej informacji. Jest uznawana za nieodłączny element procesu edukacyjnego. Ocenianie ucznia jest elementem autonomii nauczycieli i szkół (i wolności edukacji). Dla odmiany, w nowych ramach idea scentralizowanych testów jest uzasadniana równymi szansami edukacyjnymi,

¹² Krytyczna opinia Komisji Edukacji Flandrii (Vlaamse Onderwijsraad) [w:] *Voorwaarden voor kwaliteitsvolle proeven in onderwijs, Advies over het beleidsvoornemen om gevalideerde, gestandaardiseerde en genormeerde proeven in te voeren (Warunki konieczne dla wysokiej jakości testów w edukacji. Opinia na temat propozycji wprowadzenia zaktualizowanych, ustandaryzowanych i znormalizowanych testów)*, 21.1.2021.

m.in. dlatego, że nie uwzględnia tła społeczno-gospodarczego, które mogą zaburzyć obiektywizm oceny dokonywanej przez nauczyciela¹³. Postępy uczniów można monitorować w bardziej obiektywny sposób. Na szkoły patrzymy z podobnej perspektywy. Scentralizowane testy pokazują w sposób obiektywny, czy zapewniają one edukację odpowiedniej jakości. Różnice pomiędzy szkołami można zidentyfikować i wyeliminować, w ten sposób gwarantując konstytucyjne prawo do edukacji.

Nowe spojrzenie na jakość edukacji umacnia się dzięki rosnącemu zaangażowaniu pracodawców i ich organizacji. Waga edukacji dla gospodarki i innowacji jest silnie podkreślana. Ma być powiązana z rynkiem pracy. Podejście ekonomiczne¹⁴ idzie w parze z nowymi ramami, które dają pierwszeństwo kontroli. Dla pracodawców treść nauczania musi być użyteczna, zaś edukacja ogólna jest dla nich mniej istotna. We Flandrii organizacje pracodawców mają wpływ na wyznaczanie treści edukacyjnych – nie chodzi o wskazanie oczekiwanych osiągnięć, ale kwalifikacji zawodowych, które w dużym stopniu definiują, jakich umiejętności należy uczyć, dzięki opisywaniu bardzo konkretnych działań. W ten sposób cele edukacyjne są jeszcze bardziej „zinstrumentalizowane”. Ponadto w przeciwieństwie do oczekiwanych osiągnięć, kwalifikacje zawodowe nie są zatwierdzane przez parlament.

Oczekiwane osiągnięcia podlegają debacie publicznej, a to jest bardziej zgodne ze starymi ramami, w których edukacja ma szerszą misję społeczną. W wypadku kwalifikacji zawodowych debaty i dyskusje wydają się zbędne. Wynikają bezpośrednio z potrzeb pracodawców. Edukacji nie przyświeca całościowy ideał, ale cele, które trzeba „odhaczyć”. Edukacja staje się więc kwestią zarządzania, administracji i kontroli, a do ustalenia takich celów wystarczy podejście *quasi* oficjalne.

Wolność edukacji a ingerencja rządu

Konstytucja Belgii gwarantuje wolność edukacji. W 1830 r., kiedy narodziło się państwo belgijskie, wolność edukacji była jedną z kluczowych kwestii dla zwolenników niepodległości, którzy sprzeciwiali się centralistycznym rządowi holenderskim. Wolną inicjatywę trzeba było chronić przed ingerencją rządu. Przyjęcie zasady wolności edukacji w konstytucji z 1831 r. nie rozstrzygało jeszcze o zwycięstwie w tej bitwie. Nie brakowało dyskusji i debat. W 1958 r. zawarto pakt szkolny, a jego zapisy zostały oficjalnie zapisane w tzw. ustawie o pakcie szkolnym. Niektóre z nich zostały również włączone do konstytucji w 1988 r. Od tej pory przepisy konstytucyjne dotyczące edukacji nie uległy zmianie, jednak wolność edukacji pozostała w dużym stopniu niedookreślona.

¹³ Uprzedzenia mogą oczywiście wpływać na testy scentralizowane (a także np. na testy PISA), ale w tym wypadku można się nimi zająć w sposób bardziej usystematyzowany, niż w wypadku testów przygotowywanych przez szkoły lub nauczycieli.

¹⁴ Na przykład flamandzka organizacja pracodawców VOKA uważa, że ogólna poprawa wyników w testach PISA ma duży wpływ na PKB <<https://www.voka.be/nieuws/onderwijs-groot-budget-dalende-kwaliteit>>.

Dlatego ta wolność może być rozumiana wielorako i daje perspektywę nieukończoną. W konsekwencji edukacja może być darmowa we Flandrii, dotacje można pozyskać, jeśli tylko zostaną spełnione pewne warunki (według Trybunału Konstytucyjnego wolność edukacji nie jest realna bez dotacji), można swobodnie wybrać autorski charakter nauczania, podobnie jak projekt pedagogiczny i metodę edukacyjną, rady szkolne mają prawo swobodnie się organizować (bez nadzoru inspektoratów edukacji), istnieje swoboda wykorzystywania środków pochodzących z dotacji etc. Nauczanie domowe i (niedotowane) szkolnictwo prywatne są również dozwolone.

W XIX w. było niewyobrażalne, żeby edukacja nie została osadzona w którymś z nurtów filozoficznych. Wolność edukacji była więc blisko związana także z konstytucyjną gwarancją swobody religijnej. Sekularyzacja uczyniła swobodę religijną mniej istotną dla edukacji, ale nie osłabiła podejścia opartego na wolności. Edukacja może rozkwiąć tylko w warunkach wolności. Wartości oświeceniowe, z wolnością jako elementem kluczowym, są powszechnie postrzegane jako filary cywilizacji zachodniej. Rząd musi zatem chronić i promować autonomię obywatelską. Dla wielu osób autonomia obejmuje także prawo do edukacji na własnych zasadach¹⁵. Ponadto niektórzy zakładają, że wolność edukacji – przez konkurencję pomiędzy szkołami, która jest jej elementem – dodatkowo

wpływa na jakość. Jest miejsce na eksperymentowanie i innowacje. Ponadto myślenie w duchu nowego zarządzania publicznego doprowadziło do poglądu, że rząd powinien się wycofać i szanować autonomię szkół. To także dało szkołom wolność, która nie znajduje odzwierciedlenia ani w konstytucji, ani w pakcie szkolnym. Przyjmując ramy wolności edukacji, rząd może wyznaczać ogólne cele dla edukacji, ale ma mieć głównie rolę wspierającą, a nie przewodnią.

To jednak rząd steruje edukacją. Ostatecznie ponosi odpowiedzialność za edukację na poziomie systemowym. Ponieważ jakość edukacji generalnie spada, rząd domaga się bardziej ambitnych i bardziej szczegółowo sprecyzowanych osiągnięć. Chce ściślejszego monitorowania potencjalnych odchyłeń od zakładanych celów. Pragnie wprowadzić bardziej scentralizowane testy, aby umocnić kontrolę jakości. Wprowadzono ściślejsze zasady nauczania domowego, a wymogi wobec nowych szkół wzrastają, ponieważ rząd chce zachować czujność na wypadek potencjalnej radykalizacji, zagrożenia bezpieczeństwa lub finansowania szkół ze środków zagranicznych¹⁶. Powstały specjalne dotacje. Wprowadzono obowiązkowe działania związane z opieką nad uczniami, obowiązek przyjmowania uczniów z niepełnosprawnościami, wyrównywania szans etc. Rząd powołał Komisję Lepszej Edukacji, która zajmuje się doradztwem w zakresie metod kształcenia

¹⁵ We Flandrii 60% szkół podstawowych i 70% szkół średnich to dotowane szkoły bezpłatne. *Dane na temat edukacji flamandzkiej 2020–2021* <<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/48367>>.

¹⁶ Patrz informacja nt. programu 2019–2024.

– co tradycyjnie było elementem wolności edukacji¹⁷. obrońcy idei wolności edukacji przyglądają się tym nowym działaniom ze sceptycyzmem. Wolność edukacji przestaje być oczywista, pojawiają się obawy. Perspektywa jakości edukacji tworzy m.in. nowe ramy, które wypierają ideę wolności edukacji. Edukacja jest kwestią o dużym znaczeniu społecznym, więc wolność nie może realizować się kosztem jakości. Podobnie perspektywa równych szans edukacyjnych może zepchnąć ramy zakładające wolność edukacji na dalszy plan.

Trybunał Konstytucyjny zapewnia, że konstytucyjnie gwarantowane prawo do wolności nie jest naruszane. Unieważnił np. wytyczne co do nowo oczekiwanych osiągnięć dla szkół średnich, ponieważ były zbyt szerokie i szczegółowe oraz uniemożliwiały realizację szkolnych projektów pedagogicznych¹⁸. Jednakże Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie utrzymuje, że wolność edukacji nie oznacza wolności absolutnej. Wyważone działania ograniczające całkowitą wolność są uprawnione.

Ponadto Trybunał w swoim orzecznictwie bierze pod uwagę także ewolucję. Coraz częściej przywołuje takie normy konstytucyjne, jak prawo do edukacji i zasada równości jako uzasadnienie do ograniczania wolności¹⁹. Również w działaniach Trybunału Konstytucyjnego obserwujemy zatem przejście z jednych ram myślenia do innych.

Od czasu do czasu pojawiają się głosy nawołujące do całkowitego zerwania z ideą wolności edukacji: że nie ma potrzeby tworzenia różnych ścieżek edukacyjnych²⁰. Różne ścieżki wpływają na wzrost kosztów edukacji. W czasach ograniczeń budżetowych wolność, która kosztuje dużo, traci na znaczeniu. Perspektywa budżetowa może więc także osłabić ramy promujące wolność.

Ramy kontroli

1. Może się wydawać logiczne, że niektóre z wyżej omówionych ram są kompatybilne z innymi, np. równe szanse edukacyjne + zarządzanie + ingerencja rządu, jednakże w rzeczywistości relacje

¹⁷ Commissie beter onderwijs (Komisja Lepszej Edukacji): *Naar de kern: de leerlingen en hun leerkracht (Do sedna: uczniowie i ich możliwości uczenia się)*, <<https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-10/RAPPORT-OK19%20oktober.pdf>>.

¹⁸ Trybunał Konstytucyjny, 16.6.2022, nr 82/2022.

¹⁹ J. Lievens: *De vrijheid van onderwijs (Swoboda edukacji)*, 2019, Antwerp-Camebridge, X. Patrz także: De Groof, J. i W. Willems: *Onderwijsvrijheid en het artikel 24 §1 Belgische Grondwet – 30 jaar interpretatie door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State (Swoboda edukacji a artykuł 24 §1 Konstytucji Belgii – 30 lat interpretacji Trybunału Konstytucyjnego i Rady Państwa)*. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2017–2018, 1-2, s. 5-52.

²⁰ Patrz, np.: R. Verdyck: *Waarom niet één onderwijsnet? (Dlaczego nie jedna edukacja?)* <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2016/05/04/waarom_niet_eeen_onderwijsnet-raymondaverdyck-1-2647483/> lub S. Peeters: *Echt pluralistisch onderwijs is enkel mogelijk in eenheidsnet (W pełni pluralistyczna edukacja jest możliwa tylko w jednolitej sieci)* <<https://demens.nu/2013/03/04/echt-pluralistisch-onderwijs-is-enkel-mogelijk-in-eeenheidsnet/>>. We Flandrii są trzy sieci szkół: szkoły gminne (edukacja organizowana przez społeczność Flandrii), oficjalne szkoły dotowane (edukacja zapewniona przez gminy i prowincje) oraz bezpłatne dotowane szkoły (edukacja organizowana z własnej inicjatywy).

między nimi nie są tak jednoznaczne. Wszystkie kombinacje są możliwe. Obecna polityka próbuje łączyć koncentrację na ogólnej jakości edukacji i ingerencję rządu, ale nie jest w tym konsekwentna. Ponieważ Trybunał Obrachunkowy Belgii nie ma uprawnień do kwestionowania celów programów (co by oznaczało opinię polityczną), łatwiej jest przyjąć określone ramy w kontroli, niż prowadzić kontrolę z całym innej, alternatywnej perspektywy. Te się jednak różnią. Ze względu na niezależność, jaka przysięca Trybunałowi Obrachunkowemu i neutralności do jakiej aspiruje, może wystąpić kolizja pomiędzy wynikami kontroli a ramami programowymi. W odniesieniu do ram zaprezentowanych powyżej można zwrócić uwagę, że pierwszy raport na temat równych szans edukacyjnych, opublikowany przez Trybunał w 2008 r., przyjął oryginalne ramy. Podczas kontroli w 2017 r., w trakcie zmiany ram²¹, Trybunał trzymał się ram oryginalnych. Jednakże w 2008 r. zakwestionował zbyt duże nakłady na wyrównywanie szans (lub zbyt dużą koncentrację na dodatkowych zasobach)²², a następnie użyteczność zwiększonego budżetu operacyjnego przeznaczonego na ograniczanie segregacji i szkolne programy równych szans edukacyjnych (zalecał, aby wyrównywanie szans odbywało się

głównie kosztem dostępnych zasobów kadrowych)²³.

2. Ponieważ Trybunał Obrachunkowy jest organem kontroli, musi zwracać uwagę na kwestie dotyczące zarządzania programami publicznymi. Promuje więc podejście zarządcze. Chociaż niekoniecznie oznacza to stosowanie tego samego podejścia do edukacji, ma istotny wpływ na poglądy kontrolerów w tych kwestiach. W kontroli Inspektoratu Edukacyjnego stwierdzono np., że ze względu na zapewnienie jakości potrzebne są ramy i narzędzia gwarantujące aktualność danych na temat wyników uczniów, co być może nie jest bezpośrednim wezwaniem do scentralizowanego testowania, ale do opartego na danych zapewnienia jakości edukacji²⁴. Jednakże te ramy nie dominują we wszystkich kontrolach. W kontroli dotyczącej związku pomiędzy edukacją a rynkiem pracy – czyli tematu, który w te ramy się wpisuje – Trybunał zarekomendował m.in. zwrócenie uwagi na rozwój osobisty uczniów, w tym kształcenie zawodowe²⁵. Kontrola sprawdziła również dostępność i adekwatność edukacji artystycznej w niepełnym wymiarze godzin, co jest w mniejszym stopniu przedmiotem zainteresowania w wypadku ram skupionych na zarządzaniu²⁶. Istotną cechą typową dla tego sektora jest podejście, że wolność artystyczna,

²¹ Już dokumenty programowe na lata 2014–2019 nie skupiały się tak bardzo na równych szansach edukacyjnych.

²² Raport z kontroli „Polityka równych szans edukacyjnych w systemie zwykłych szkół podstawowych i średnich”, 2008.

²³ Raport z kontroli „Budżet operacyjny szkół podstawowych i średnich”, 2015.

²⁴ Raport z kontroli „Badanie jakości edukacji”, 2011.

²⁵ Raport z kontroli „Ukierunkowywanie edukacji na rynek pracy”, 2014.

²⁶ Raport z kontroli „Dodatkowe szkolnictwo artystyczne. Dostosowanie i dostępność zasobów”, 2021.

przy wolności edukacji, to bardziej hobby, które nie daje kwalifikacji poszukiwanych na rynku pracy.

3. Trybunał Obrachunkowy Belgii ma obowiązek odniesienia się do konstytucyjnej zasady wolności edukacji. Wiele kontroli uwzględnia tę zasadę. Trybunał pozytywnie ocenia swobody, które nie są zagwarantowane w konstytucji. Nigdy nie krytykował swobody wykorzystania zasobów, zaleca przyznawanie radom szkół autonomii w ustanawianiu ich zasad statutowych²⁷, opowiada się za nadzorem nie tylko na poziomie centralnym, ale także ze strony interesariuszy lokalnych²⁸. Te wolnościowe ramy myślenia są wyraźnie widoczne w podejściu do kontroli. Jednocześnie Trybunał Obrachunkowy popiera interwencje rządu. Przeprowadził np. badanie, czy wykorzystanie funduszy nie jest w zbyt dużym stopniu rozbieżne z celami rządowymi²⁹ i opowiedział się za bardziej aktywnym (na poziomie centralnym) monitorowaniu opłat, które szkoły podstawowe pobierają od rodziców uczniów³⁰. Zbadał nawet funkcjonowanie i organizację rad szkoły, które tradycyjne są ucieleśnieniem wolności edukacji, nad którymi rząd nie ma kontroli³¹.

Niektóre z modeli myślenia zostały omówione poniżej – to jedynie przypadek, że wpływ na nie mają także modele dotyczące programów.

Badanie danych ilościowych czy postrzegania

Jak w wypadku większości badań społecznych, kontrola wykonania zadań często obejmuje zarówno podejście ilościowe, jak i jakościowe. Podejście ilościowe w kontrolach edukacji było motywowane wyżej opisanymi modelami, zakładającymi możliwość zarządzania edukacją (patrz „Ramy programowe”, s. 10), co stopniowo stało się tendencją dominującą. Jednocześnie strategicznym wyborem Trybunału było oparcie się w dużym stopniu na danych ilościowych. Na przykład kontrola z 2008 r. dotycząca możliwości edukacyjnych w szkołach podstawowych i średnich nie uwzględniała danych mierzalnych, natomiast kontrola z 2017 r. na temat równych szans edukacyjnych w szkołach podstawowych – znacząco. Ustalenia kontroli oparte na danych ilościowych sprawiają wrażenie bardziej obiektywnych niż np. informacje pozyskane z rozmów i wywiadów. Model danych ilościowych lub model obiektywny jest bardzo rozpowszechniony, jednakże należy brać pod uwagę perspektywę i niuanse. Można to wyjaśnić na przykładzie kontroli z 2017 r. Rząd nie zdefiniował wskaźników, które umożliwiłyby ocenę, czy program prowadził do bardziej wyrównanych szans edukacyjnych. Trybunał Obrachunkowy sam wybrał więc kilka wskaźników (powtarzanie klasy,

²⁷ Raport z kontroli „Status prawny kadry szkół podstawowych i średnich”, 2016.

²⁸ Raporty z kontroli „Badanie jakości edukacji”, 2011 i „Budżet operacyjny w edukacji podstawowej i średniej”, 2015.

²⁹ Raporty z kontroli „Struktura kadr w systemie zwykłego pełnowymiarowego szkolnictwa średniego”, 2009 i „Budżet operacyjny w edukacji podstawowej i średniej”, 2015.

³⁰ Raport z kontroli „Darmowa edukacja i ograniczanie kosztów edukacji przedszkolnej i podstawowej”, 2011.

³¹ Raport z kontroli „Rady szkoły w edukacji obowiązkowej”, 2019.

przejście do szkoły średniej i certyfikaty pierwszego roku szkolnictwa średniego³²) i następnie zbadał korelację ze wskaźnikami wykluczenia, które rząd zdefiniował³³. Inne wskaźniki pomiaru nauczania byłyby teoretycznie możliwe i może nawet zapewniłyby pełniejszy (albo inny) obraz sytuacji. Kwestie praktyczne doprowadziły do takiego wyboru. Ostatecznie, jeśli chodzi o wybrane wskaźniki, były dostępne oficjalne dane. Jednak wynikały one z decyzji podjętych w placówkach realizujących politykę szkolną (powtarzanie klas, przechodzenie do szkolnictwa średniego, certyfikaty), a ponadto są szczególnie „podatne” na uprzedzenia wobec osób w niekorzystnej sytuacji (co otwarcie przyznawali orędownicy polityki równych szans edukacyjnych – przykład na s. 10). Zatem można by zakwestionować obiektywizm tych danych.

Kontrola z 2008 r. sprawdziła, jak szkoły podchodziły do kwestii nierówności edukacyjnych i jakie polityki wdrażały. To, że ustalenia kontroli były w znacznym stopniu oparte na wywiadach, a nie na danych ilościowych nie oznaczało, że nie korzystano z modelu zakładającego możliwość zarządzania procesem. Ten zaś niekoniecznie wymusza korzystanie z danych ilościowych. Kontrola z 2008 r. zbadała także, jak rząd zarządzał budżetami

i je kontrolował, a ponadto miała bardzo szeroki zakres. Dokonano oceny polityki rządowej dotyczącej równych szans edukacyjnych co do jej racjonalności i ustalono, że cele nie były wystarczająco konkretne, nie dało się ich zdefiniować ilościowo oraz nie określono ram czasowych. Takie same ustalenia sformułowano w odniesieniu do szkolnej polityki równych szans edukacyjnych. Trybunał Obrachunkowy Belgii zarekomendował zatem wypracowanie ram określających wyniki polityki na poziomie Flandrii i na poziomie szkół, tzn. takie, które będą dostarczać danych na temat jej realizacji³⁴. Mimo że kontrola nie opierała się na takich danych, podkreślała ich wagę³⁵.

Większość przeprowadzonych ostatnio kontroli opiera się na analizie danych ilościowych. Jednak nie było tak w wypadku kontroli statusu prawnego kadry szkół podstawowych i średnich³⁶. Opierała się ona głównie na analizie dokumentów i wywiadach. Dotyczyła równoważenia interesów pracodawcy i pracowników, bardziej niż kwestii zarządczych. W tej sytuacji rozmowy i wywiady wydawały się najlepszym narzędziem. Jednakże możliwe byłoby także inne podejście. Na przykład kontrolerzy mogliby zmierzyć wpływ pewnych zasad statutowych na jakość nauczania, ale wtedy równoważenie interesów

³² Istnieją trzy rodzaje certyfikatów: certyfikat A pozwala zgodę na kontynuację kursu, certyfikat B zobowiązuje do zmiany kursu (lub powtórzenia roku), a certyfikat C oznacza obowiązek powtarzania.

³³ Obejmują m.in. język ojczysty ucznia (holenderski lub inny), wykształcenie matki i dochód rodziny.

³⁴ Podobne zalecenie sformułowane zostało w 2017 r.: „Rząd powinien zapewnić mierzalne wskaźniki wyników polityki równych szans edukacyjnych zarówno na poziomie Flandrii, jak i szkół, przez wypracowanie długoterminowych celów, wskaźników ich pomiaru i harmonogramu”.

³⁵ Patrz także inne kontrole, np. „Badanie jakości edukacji”, 2011.

³⁶ Raport z Kontroli „Status prawny kadry szkół podstawowych i średnich”, 2016.

nie zostałyby do końca zbadane. Ta kontrola pokazuje, że model badania danych ilościowych oraz model zakładający możliwość zarządzania edukacją nie są jednak całkowicie dominujące.

Perspektywa szkoły i inne perspektywy

Wiele kontroli w obszarze edukacji skupia się na polityce szkoły. Jakie działania one podejmują i jak sobie radzą z wyzwaniami? Z perspektywy szkoły – zawsze chodzi o uczniów. Kontrole opierają się na informacjach, które szkoły tworzą na ich temat (są one częściowo gromadzone w bazach rządowych, a dostęp do nich ma Trybunał). Skupiona na uczniach perspektywa szkolna jest więc odzwierciedlana w kontrolach. Jak szkoły organizują opiekę nad uczniem, jak sobie radzą z niepełnosprawnymi, zapewnieniem równych szans, problemami z zachowaniem, wagarowaniem etc.? Perspektywa ta często obejmuje także to, jak szkoła angażuje się w życie ucznia po lekcjach. Jakkolwiek nie byłaby ona właściwa, sprawia, że inne podejścia bywają ignorowane. Przy badaniu organizacji sal szkolnych rzadko kiedy omawia się podejście nauczycieli. Wynika to częściowo z zasady swobody edukacji, która dotyczy metodyki nauczania, jednak podczas kontroli skuteczności edukacji Trybunał przygląda się również innym aspektom swobody. Ponadto perspektywy szkoły nie można zrównać z perspektywą nauczycieli. Chociaż Trybunał

przeprowadzał ankietę wśród nauczycieli, o ich podejściu do nauczania nie wspomina się. Perspektywie ucznia poświęca się jeszcze mniej miejsca. Kontrole przywołują informacje na temat uczniów, ale nie pochodzące od nich. Jakie są ich oczekiwania i frustracje? Może ten dystans pomiędzy światem uczniów (ich wartościami i normami, sytuacją domową itp.) a kulturą szkoły wyjaśniłby niską skuteczność edukacji – ale Trybunał nigdy tego nie badał.

Podejścia systemowe są również spychane na dalszy plan w perspektywie szkoły. Narzucony wiek nauki, podział na poziomy i typy edukacji (ogólnokształcąca, techniczna, zawodowa) w szkołach średnich, łączenie szkół etc. mogą mieć bardzo duże znaczenie dla skuteczności nauczania, ale te tematy rzadko pojawiają się w raportach Trybunału Obrachunkowego Belgii³⁷. Wpływ systemu „strona trzecia płaci” (rząd wypłaca pensje jako subsydia dla szkół bezpośrednio nauczycielom, choć to rada szkoły jest pracodawcą) na politykę kadrową i jakość nauczania nigdy nie został dogłębnie zbadany. Chociaż to wszystko są kwestie politycznie wrażliwe, Trybunał Obrachunkowy mógłby się nimi zająć. Mogą pojawić się obiekcje co do kontroli wpływu wolności edukacji na jej jakość i skuteczność, ale takie badanie nie jest niemożliwe. Wolność edukacji, podobnie jak różnice pomiędzy sieciami kształcenia, to kwestie, które są czasem podnoszone w trakcie kontroli, jednakże Trybunał wypowiada się na te tematy bardzo ostrożnie.

³⁷ Racjonalizacja i programowanie (utrzymanie i otwieranie kursów i szkół) pojawiają się w kontrolach.

Edukacja jest osadzona w społeczeństwie. Jednak ta perspektywa jest obecna w kontrolach co najwyżej jako tło. Polityka komunalna, planowanie przestrzenne szkół, relacje z organizacjami lokalnymi itd. to kwestie, którym nie poświęca się zbyt wiele uwagi. Polityka edukacyjna jest w kontroli postrzegana z reguły jako sprawa odrębna, tymczasem powiązania z polityką budowlaną, planowaniem przestrzennym, polityką kulturalną i społeczną też można by badać. Choć niektóre kontrole próbują omawiać te związki, ciężko nazwać to podejściem zintegrowanym³⁸.

Kim jest kontrolowany

Trybunał Obrachunkowy Belgii bada programy rządowe, podchodząc do szkół nie jak do jednostek kontrolowanych, a jako do dostarczycieli informacji na temat wpływu polityki na obszar edukacji. Taki jest oficjalny model myślenia. Argumentem za takim podejściem jest swoboda edukacji, rząd może tylko trzymać się roli organu ułatwiającego funkcjonowanie i nie ma prawa narzucać szkołom konkretnych działań, zatem kontrola przeprowadzona przez Trybunał nie miałaby dużego sensu. Jednakże gdyby opisana powyżej perspektywa szkół była uwzględniona przez kontrolerów, mogłyby one być ostatecznie postrzegane jako jednostki kontrolowane. Zatem choć rekomendacje są adresowane

do rządu, zakłada się pośrednio, że szkoły też mogą z nich korzystać. Kontrola ukierunkowania edukacji na rynek pracy zaleca np., aby rząd podjął działania zapewniające, że szkoły zrezygnują z kursów, które nie są właściwie powiązane z rynkiem pracy, co mogą robić i bez tych działań³⁹. Raport na temat równych szans edukacyjnych w szkołach podstawowych stwierdza, że rząd powinien zapewnić, aby – oprócz lub w ramach swoich programów opiekuńczych – przywiązywały większą wagę do równych szans edukacyjnych i aby wspierały je właściwie⁴⁰. Według raportu na temat braku opłat i ograniczania kosztów w szkolnictwie podstawowym, rząd powinien zalecić szkołom opracowanie pełnego i jasnego (dla rodziców) schematu składek oraz bilans kosztów zawierający wiarygodne informacje⁴¹. Raport na temat włączania i opieki zaleca zachęcanie tych placówek do przyjęcia całościowej polityki opiekuńczej⁴². Kontrola zapobiegania przedwczesnemu opuszczaniu szkół również zaleca, aby rząd podjął działania zapewniające, że będą one właściwie dbać o uczniów i podejmować próby zwiększenia zaangażowania rodziców w życie szkół⁴³. Przykłady te pokazują, że szkoły mogą czuć się adresatami rekomendacji. Nierzadko ustalenia kontroli pokazują, co jest nie tak i jak być powinno. Trybunał Obrachunkowy zwraca się

³⁸ Na przykład „Ukierunkowywanie edukacji na rynek pracy”, 2014.

³⁹ Raport z kontroli „Ukierunkowywanie edukacji na rynek pracy”, 2014.

⁴⁰ Raport z kontroli „Równe szanse edukacyjne w szkołach podstawowych”, 2014.

⁴¹ Raport z kontroli „Darmowa edukacja i ograniczanie kosztów edukacji przedszkolnej i podstawowej”, 2011.

⁴² Raport z kontroli „Dekret M i opieka w głównym nurcie edukacji”, 2019.

⁴³ Raport z kontroli „Zapobieganie wczesnemu porzuceniu nauki w szkołach: doradztwo dla uczniów w średnich szkołach zawodowych”, 2021.

wówczas do rządu z zaleceniem wprowadzenia działań naprawczych lub zmiany polityki, ale i same szkoły mogłyby sobie wziąć te zalecenia do serca.

Trybunał nie formułuje zatem rekomendacji adresowanych bezpośrednio do szkół. Raporty są przeznaczone dla parlamentu, a celem jest wspieranie jego nadzoru nad władzą wykonawczą. Szkoły, w przeciwieństwie do rządu i ministerstw, nie są rozliczane przed parlamentem. Rekomendacje adresowane do szkół nie miałyby zatem sensu lub co najmniej nie mieszczą się w takim schemacie instytucjonalnym i konstytucyjnym. Ostatecznie wolne szkoły nie podlegają jurysdykcji Trybunału Obrachunkowego. Oczywiście, gdyby szkoły były rzeczywiście postrzegane jako jednostki kontrolowane, byłoby możliwe prowadzenie bardziej konkretnych kontroli ich działalności. Być może największą zmianą w stosunku do obecnej sytuacji byłaby możliwość oceny poszczególnych szkół, podczas gdy teraz kontrole dają tylko wyniki uogólnione.

Choć trend postrzegania szkół jako jednostek kontrolowanych stoi w sprzeczności z oficjalnymi ramami, pewne zmiany na jego korzyść już zachodzą. Na przykład według Flamandzkiego Kodeksu Finansów Publicznych dotacja to forma wsparcia finansowego dla działalności, która służy interesowi publicznemu. To, jak szkoły wykorzystują dotacje, nie jest tylko kwestią wolności edukacji, ale wymaga spojrzenia

także z perspektywy interesu publicznego. Jeśli znacząca większość działalności jest finansowana z subwencji – a tak dzieje się w wypadku edukacji – dotowana organizacja może być postrzegana nawet jako element rządu według systemu europejskiego. Doprowadziło to do tego, że każda uczelnia wyższa jest – w rozumieniu finansowym – częścią rządu. Dzięki temu rząd może podejmować działania ukierunkowane na instytucje edukacyjne, co nie było możliwe w starym modelu, a one (łącznie z wolnymi) są jednostkami podlegającymi kontroli Trybunału. Mają więc tu zastosowanie tradycyjne standardy kontroli wykonania zadań obowiązujące w odniesieniu do instytucji rządowych. To, że uczelnie wyższe są traktowane jako część rządu ma wobec tego konsekwencje nie tylko na poziomie finansowym, ale także na poziomie polityki⁴⁴. W wypadku szkół podstawowych i średnich, perspektywa finansowa dotycząca tego, kto lub co jest częścią rządu nie miała jeszcze większych konsekwencji, ale nie można wykluczyć, że zmiana tradycyjnych ram będzie zachodzić także i tutaj.

Mandat Trybunału Obrachunkowego Belgii jest kwestią prawną, ale legislacja, doktryna prawna i prawo precedensowe ewoluują. Przyznawanie dyplomów jest uznawane za usługę publiczną, co oznacza, że – na podstawie podejścia rozwijanego w doktrynie prawnej i prawie precedensowym – Rada Państwa⁴⁵ zajmuje się kwestiami dotyczącymi dyplomów,

⁴⁴ Według przepisów finansowych instytucje szkolnictwa wyższego muszą prowadzić analizę ryzyka i ustanowić system zarządzania nim, który obejmuje jakość ich produktów i usług, w tym edukację. Tradycyjne zapewnienie jakości edukacji podlega ścisłym regulacjom konstytucyjnym.

⁴⁵ Najwyższy sąd administracyjny.

choć tradycyjnie jurysdykcja Rady była ograniczona do rozważań na temat decyzji rządu (decyzji w kwestiach usług publicznych). Po ostatnich zmianach w podejściu do finansów publicznych wydaje się, że nie tylko aspekty funkcjonalne mają znaczenie przy określaniu, co należy rozumieć jako rządowe (w szerokim sensie), ale również aspekty budżetowe. W ramach tego nowego modelu budżetowego nie dziwi więc, że szkoły są traktowane jak jednostki kontrolowane przez Trybunał Obrachunkowy.

System więziennictwa

Trybunał przeprowadził ponad 20 kontroli wykonania zadań w obszarze różnych elementów systemu sprawiedliwości, takich jak policja, służby dochodzeniowe, wsparcie dla ofiar, egzekucja kar itp. Tu koncentrujemy się na jednym z ogniw systemu sprawiedliwości: systemie więziennictwa. Trybunał przeprowadził cztery kontrole tego systemu, dotyczące: przepełnienia więzień (2011 r.), realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego w utrzymaniu więzień (2018 r.), polityki zasobów ludzkich w więzieniach (2021 r.) oraz wsparcia i usług dla więźniów we Flandrii (2022 r.). Trzy pierwsze kontrole dotyczą poziomu federalnego, zaś ostatnia obejmuje Flandrię.

Przepełnienie więzień skutkuje nie-ludzkimi warunkami życia osadzonych i ciężkimi warunkami pracy personelu więziennego, a jednocześnie zakłóca wdrażanie polityki więziennictwa, ponieważ z tego powodu krótkie wyroki nie są wykonywane. Podczas kontroli „Działania zmierzające do zmniejszenia przepełnienia więzień” (2011 r.) Trybunał

sprawdził siedem działań mających na celu zmniejszenie zatłoczenia w więzieniach: mniej aresztowań prewencyjnych, więcej wyroków nakazujących prace społeczne i dozór elektroniczny, przenoszenie cudzoziemców do zakładów w ich krajach, przenoszenie więźniów z chorobami psychicznymi do systemu opieki psychicznej, reforma zwolnień czasowych i warunkowych oraz zwiększenie pojemności więzień (tzw. Masterplan). Pierwszych pięć działań jest związanych z redukcją napływu więźniów, szóste – z przedterminowym opuszczaniem więzień, a ostatnie – z powiększaniem przestrzeni.

Kontrola Trybunału wykazała, że te działania nie były wystarczająco uzasadnione i dopracowane: odbyły się wprawdzie konsultacje z ekspertami, ale najczęściej zabrakło oceny rzeczywistych rezultatów, potencjalnych skutków niepożądanych czy też praktycznych warunków tych siedmiu działań. Zamierzenia polityki rzadko przekładały się na mierzalne cele. Cele i narzędzia programu nie były zintegrowane z perspektywą długoterminową. Kierowanie programem jako całością wymaga konstruktywnych konsultacji pomiędzy zainteresowanymi stronami departamentu sprawiedliwości i spoza niego, a tego generalnie zabrakło. Choć na potrzeby masterplanu stworzono struktury konsultacyjne, sama realizacja nie była odpowiednio skoordynowana. Mimo niedoskonałych ram programowych administracja wdrażała większość działań zgodnie z wytycznymi i procedurami. Jednak dla niektórych działań nie zapewniono wystarczających zasobów finansowych i ludzkich gwarantujących właściwe i zgodne z harmonogramem realizowanie usług. Nie zapewniono

monitorowania ani ewaluacji efektów żadnego z działań redukujących przepelnienie więzień.

Do 2006 r. politycy zakładali, że przepelnienie więzień należy ograniczać przez zmniejszanie napływu skazanych lub przedterminowe zwolnienia. Zwiększanie powierzchni cel nie było uznawane za właściwe ze względu na wysokie koszty i zakładany efekt przyciągania. Po 2006 r. nastąpiła zmiana w myśleniu: optowano za odnawianiem więzień i zwiększaniem ich pojemności. Nie przywoływano już efektu przyciągania w dokumentach programowych. Trybunał przyjął nowe ramy jako punkt wyjścia dla swojej kontroli, ale krytycznie skomentował to, że decyzja o zwiększeniu pojemności więzień nie została otwarcie ogłoszona i uzasadniona w dokumentach programowych. Trybunał ani nie zakwestionował nowych ram, ani nie przedstawił alternatywy (np. podejścia redukcyjnego).

Kryteria kontroli, jej ustalenia i rekomendacje zgodnie odnoszą się do podejścia racjonalnego w polityce oraz zarządzaniu:

- program musi być oparty na dowodach, tzn. poparty ocenami *ex-ante* (w tym dogłębną diagnozą problemu i wiarygodną teorią); realizacja, koszt, skuteczność i efekty niepożądane muszą być monitorowane i oceniane, a program należy aktualizować, jeśli to konieczne;
- cele programu muszą być jasne i możliwe do weryfikacji;
- budżety powinny być transparentne i powiązane z celami programu (innymi słowy, cykl finansowy i cykl programowy muszą być połączone);
- program musi być osadzony w przepisach;

- program musi być wdrażany w sposób zorientowany na wyniki i zaplanowany, zgodny z celami polityki ministerstwa (czyli cykl zarządczy i cykl polityczny muszą być powiązane), przy jasnym i spójnym podziale obowiązków i właściwej koordynacji pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi stronami, z jasnymi procedurami. Należy zagwarantować właściwe powiązanie pomiędzy celami, zasobami finansowymi i kadrowymi;

- rząd odpowiada przed parlamentem za wdrażanie i wyniki swoich programów, musi zatem dostarczać wiarygodnych i aktualnych informacji na temat postępów, kosztów i wyników.

Tymczasem programy zwalczające przeciążenie więzień często koncentrowały się na: działaniach krótkoterminowych i jednym ogniwie systemu sprawiedliwości, czyli wykonaniu. Trybunał w swoich wnioskach i rekomendacjach podkreśla wagę podejścia długoterminowego (perspektywa wieloletnia) i podejścia zintegrowanego dla całego łańcucha systemu karnego (prewencja, wykrywalność, oskarżenie, wyrok, wykonanie wyroku, resocjalizacja), przy jednoczesnych lepszych podstawach programu i jego ewaluacji. Takie podejście jest charakterystyczne dla myślenia systemowego (ale podejście systemowe nie jest szczegółowo opisane w raporcie).

Jeśli chodzi o odpowiedzialność ministerstwa, Trybunał zauważa, że wpływ Ministra Sprawiedliwości (a zatem i jego odpowiedzialność polityczna) na napływ i odpływ więźniów jest ograniczony. Wiele stron sceny publicznej jest zaangażowanych w proces z różnych poziomów, zarówno władzy wykonawczej, jak i sędziowskiej, a Minister Sprawiedliwości

nie ma narzędzi, aby nimi wszystkimi zarządzać (i w państwie prawa nie powinien ich mieć).

Po publikacji raport spotkał się z dużym zainteresowaniem mediów (opisywały głównie ustalenia, przez co akcentowały kwestie dla nich istotne). Także podczas obecnych dyskusji na temat przepełnienia więzień prasa często odnosi się do tego raportu z 2011 r.

Raport został doceniony przez prasę kryminalistyczną, ale pojawiła się także krytyka, że Trybunał jednostronnie przyjął dyskurs wydajnościowy oceniając działania (tzn. w kwestii ich wpływu na problem przepełnienia więzień), natomiast inne efekty tych działań (np. wpływ na resocjalizację osadzonych, ich warunki życia i na środowisko pracy służb więziennych) nie zostały uwzględnione w kontroli.

W obecnej polityce rządu zwiększenie powierzchni więzień (przez remonty i budowę nowych) jest uznawane za ważny czynnik w rozwiązaniu kwestii ich przepełnienia. Do tworzenia nowych rząd federalny stosuje partnerstwo publiczno-prywatne przez tzw. kontrakty DBFM (od angielskiego *Design, Build, Finance & Maintain* – Projektuj, Buduj, Finansuj i Utrzymuj). Podczas kontroli „Utrzymanie obiektów więziennych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego” (2018 r.) Trybunał zbadał, jak rząd monitoruje utrzymanie trzech nowych więzień zbudowanych dzięki kontraktom DBFM. Przez 25 lat rząd wnosi opłaty, a następnie budynki przechodzą na jego własność. Opłata

obejmuje komponent stały za wybudowanie i finansowanie oraz komponenty zmienne za prace związane z utrzymaniem obiektów (pranie, wyżywienie, usługi etc.). Firma prywatna zajmuje się więc budową, finansowaniem i utrzymaniem obiektów, ale zadania podstawowe (strażnicy, poradnictwo) nie są zlecane sektorowi prywatnemu. Nowe więzienia są budowane zgodnie z tą formułą.

Kontrakt na utrzymanie został wyceniony w ramach modelu racjonalnego, zorientowanego na wyniki, tzn. powinny być jasno określone cele, z niezbędnymi narzędziami zarządzania; w razie konieczności powinny być wprowadzane korekty, z narzędziami ewaluacji i z formalnym procesem wyciągania wniosków w celu jego usprawnienia. Pomimo podejmowania działań zapewniających, że dostawca usług wypełni swoje zobowiązania, Trybunał uznał, że możliwa byłaby lepsza kontrola tego typu kontraktów dzięki kilku usprawnieniom, jak bardziej scentralizowany i jednolity monitoring więzień zbudowanych w ramach DBFM ze strony osób z doświadczeniem w kwestiach prawnego i technicznego zarządzania kontraktami.

Trybunał nie zanegował zasadności wyboru partnerstwa publiczno-prywatnego, zakwestionował jednak brak właściwej wyceny kosztów i korzyści dla rządu. Trybunał skrytykował to, że proces decyzyjny nie był oparty na instrumentach obiektywizujących wybór formatu DBFM (jak np. *Public Private Comparator* – z ang. komparator sektora publicznego⁴⁶). Trybunał porównał

⁴⁶ Narzędzie używane przez rządy przy wyborze dostawcy usług dla projektu sektora publicznego, pomagające określić szacunkowy koszt, jaki poniósłby rząd, gdyby sam świadczył usługę.

też koszty budowy, czas konieczny do powstania więzienia, koszty finansowania i utrzymania trzech zakładów karnych z kontraktów DBFM z niedawno wybudowanym więzieniem skonstruowanym i utrzymanym ze środków własnych. Badanie wykazało, że całkowity koszt metra kwadratowego, koszt budowy w przeliczeniu na więźnia, koszty finansowania, utrzymania itd. były wyższe w wypadku więzień powstałych w ramach kontraktów DBFM. Należy jednak interpretować to bardzo ostrożnie: różnica może wynikać z jakości użytych materiałów, lepszego wyposażenia więzień, większej powierzchni przypadającej na jednego osadzonego czy wyższego standardu utrzymania. Także termin oddania więzień DBFM był krótszy. Na podstawie dostępnych danych nie było możliwe wyciągnięcie jednoznacznych wniosków. Część raportu poświęcona temu porównaniu spotkała się z dużym zainteresowaniem mediów (czasem podchodziły one do tej kwestii tak ostrożnie, jak to robił Trybunał, ale czasem nie uwzględniały niuansów) i była wykorzystywana przez niektórych parlamentarzystów do poparcia opinii, że rząd Belgii płaci zbyt dużo za zakup i funkcjonowanie więzień budowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Problemy kadrowe (niedobór pracowników, wysoka absencja), które czasem doprowadzają do strajków, są jednym z bolesnych punktów belgijskiego systemu więziennictwa. Podczas kontroli „Polityka zasobów ludzkich w służbach penitencjarnych – organizacja i funkcjonowanie” (2021 r.) Trybunał zbadał, czy nowa polityka kadrowa, zmierzająca do większej wydajności, została właściwie ugruntowana

i dopracowana oraz czy była rzeczywiście realizowana. Obejmowała ona nowe sposoby określania liczby niezbędnego personelu, racjonalizację metod pracy, politykę zapobiegania absencji, dostosowanie regulacji pracowniczych do wyników badań na temat polityki penitencjarnej i europejskich zasad penitencjarnych, rozróżnienie pomiędzy zadaniami strażników i personelu nadzorującego, organizację gwarantowanych usług minimalnych na wypadek strajku itp. Trybunał stwierdził, że reformy były wdrażane z opóźnieniem i nie zawsze z zakładanym sukcesem (większość więzień nadal boryka się z niedoborem kadr, poziom absencji pozostaje wysoki, dalej występują zaległości urlopowe). Trybunał skrytykował także brak ewaluacji polityki: administracja jeszcze nie dokonała wymaganej oceny gwarantowanych usług minimalnych; jeśli chodzi o przyczyny niedoboru kadr i wysokiej absencji – nie przeprowadzono analizy, która by te problemy wyjaśniła.

Także i w tej kontroli wyraźny jest model racjonalny: choć chodzi o zarządzanie kadrami, zaczyna się od racjonalnego cyklu programowego (z takimi kryteriami kontroli, program należy realizować zgodnie z planem, program musi podlegać ewaluacji itd.).

Raport z kontroli „Wsparcie i usługi dla więźniów” (2022 r.) ocenia łańcuch zapewnienia wsparcia i usług: wywiady wstępne z osadzonymi (aby poznać ich potrzeby i poinformować o dostępnym wsparciu i usługach), dostarczanie wsparcia i usług, ich ciągłość i na koniec – jaki to ma wpływ na lepszą resocjalizację (tzn. ponowne znalezienie zatrudnienia) oraz zapobieganie recydywie.

Organizacja pomocy i usług jest oparta na tzw. modelu importowym: nie tworzy się konkretnych usług dla więźniów, ale oferuje (prywatne lub publiczne) dostępne poza więzieniami. Ten model organizacyjny nie został zakwestionowany przez Trybunał, ale kontrolerzy wskazali na pewne wady: tworzy on bardzo dużą liczbę dostawców, co wymaga dużej koordynacji; dostarczanie wsparcia i usług zależy w dużym stopniu od ich dostępności w pobliskim regionie (i nie zawsze jest dostosowane do potrzeb, np. jeśli nie ma w regionie specjalistów ds. uzależnień, nie ma takich usług także w tamtejszym więzieniu). Kontrolerzy zidentyfikowali m.in. następujące problemy: nie było możliwe zaplanowanie na czas wywiadów wstępnych dla każdego więźnia, brak optymalnej wymiany informacji pomiędzy pracownikami socjalnymi, dostępne usługi nie zawsze odpowiadają potrzebom, więcej niż połowa programów wsparcia jest kończona zbyt wcześnie (ponieważ osadzeni sami z nich rezygnują lub wynika to z czynników zewnętrznych, np. przeniesienia do innego więzienia). Zastosowano standardowe „racjonalne” kryteria kontroli: wszystko musi być dobrze zaplanowane i skoordynowane, a działania oparte na dowodach – zaś całość podlegać ewaluacji.

Kontrola zbadała także skuteczność usług, przede wszystkim kształcenie zawodowe. W tym celu Trybunał zebrał dane z różnych baz i zastosował techniki statystyczne. Ustawodawstwo na temat wsparcia i usług wymienia sześć celów (resocjalizacja, zapobieganie recydywie, bardziej humanitarne warunki osadzenia, zapobieganie konsekwencjom osadzenia

itd.), dwa z nich zostały objęte badaniem: resocjalizacja (rozumiana jako powrót do zatrudnienia) i recydywa. Kontrola wykazała, że nie było powiązania pomiędzy szkoleniami zawodowymi a znalezieniem pracy i recydywą, zatem ten instrument nie wydaje się skuteczny. Ustalenia kontroli zostały zaprezentowane w raporcie z dużą ostrożnością, np. wskazywano, że przyczyną mogą być czynniki indywidualne (w szkoleniach zawodowych częściej uczestniczą osadzeni z poważniejszą historią kryminalną, którzy z reguły mają większe problemy ze znalezieniem zatrudnienia i częściej wracają na drogę przestępstwa).

Ważne jest także, że wsparcie i usługi dla więźniów w Belgii należą do kompetencji władz regionalnych (np. flamandzkich), zaś system więziennictwa to kompetencja władz federalnych. Zatem skuteczność polityki flamandzkiej częściowo zależy od kilku warunków, które muszą być zapewnione na poziomie federalnym: odpowiednia infrastruktura więzień (w tym właściwe sale do nauki), ich cyfryzacja, polityka dotyczące przeniesień. Z tego powodu raport odnosi się także do kontekstu federalnego i wskazuje na wagę współpracy pomiędzy władzami regionalnymi i federalnymi.

Administracja i ministerstwo konstruktywnie odniosły się do kontroli i uznały, że wnioski raportu są w dużym stopniu zgodne z ich wizjami programowymi. Jednak zaniepokoiły ich wyniki części dotyczącej skuteczności: bano się, że mogą one doprowadzić do błędnych wniosków na temat wpływu kształcenia i doradztwa zawodowego i analogicznie całości wsparcia i usług dla osadzonych.

Wyjaśnianie niepowodzeń programów i zarządzania

Liczne kontrole wykonania zadań krytykują to, że cele programów nie były w wystarczającym stopniu osiągnięte lub, że usługi dla obywateli mogłyby być lepszej jakości. W takich sytuacjach ważne jest znalezienie wytłumaczenia tego stanu rzeczy, co pozwala na sformułowanie rekomendacji odnoszących się do konkretnych przyczyn. Standardy ISSAI zawierają wiele zapisów, które wskazują, że wyjaśnienie przyczyn zidentyfikowanych nieprawidłowości jest istotne. ISSAI 300 (40) stwierdza, że kontrolerzy „powinni odnieść się do przyczyn problemów i/lub słabości. Jest to ważne dla sformułowania zaleceń, które przyczynią się do radzenia sobie ze słabościami i problemami zidentyfikowanymi w toku kontroli”. Jeśli kontrolerzy zdecydują się na podejście ukierunkowane na problemy, kontrola „weryfikuje i analizuje przyczyny określonych problemów lub odstępstw od kryteriów”⁴⁷.

Canadian Comprehensive Auditing Foundation wydała w 2014 r. publikację zalecającą pogłębioną analizę przyczyn w kontrolach wykonania zadań. Jednakże w praktyce kontrolerzy nie wchodzą zbyt głęboko w przyczyny nieprawidłowości. J. Mayne⁴⁸ twierdzi, że: „Wiele ocen wydaje się milczeć na temat przyczyn lub, co gorsza, stwierdza je tylko i wyłącznie na podstawie przekonań osób, z którymi przeprowadzono rozmowy podczas

kontroli. A jeśli już kontrolerzy odnoszą się do przyczyn problemów, często uznają, że są to „wadliwe systemy” (patrz nr 5/2023 „KP”, s. 21, rozdział „Kontrola wykonania zadań”).

Raporty Trybunału Obrachunkowego Belgii także rzadko szukają dogłębnych wyjaśnień, choć można je znaleźć „na marginesach”, rzeczywiście często powstają na podstawie informacji pozyskanych podczas rozmów, bez dodatkowej analizy. Bardzo często przyczyny niepowodzeń są ujmowane w ramy niewystarczającej kontroli wewnętrznej, braku środków (budżetowych, kadrowych), wad w regulacjach prawnych, niejasnego podziału zadań i kompetencji, braku jasnych celów. W kontrolach, w których nie poszukuje się wytłumaczenia w sposób bezpośredni, pośrednio sugeruje się, że nieprawidłowości wynikają z niezgodności z kryteriami kontroli⁴⁹.

Poszukiwanie przyczyn niepowodzeń programów może być w pełni realizowane tylko wtedy, gdy jest wbudowane w pytania kontrolne od samego początku badań, ponieważ podczas kontroli trudno jest poszerzyć jej zakres. Wybraliśmy dziewięć raportów, które rzeczywiście podają pełne wytłumaczenia przyczyn, aby zbadać, jakie ramy myślenia zostały tam zastosowane. Większość dotyczy wyjaśniania niewystarczającego wkładu (tzn. opóźnione terminy dostarczenia usługi, opóźnienia w projektach infrastrukturalnych, niewystarczający

⁴⁷ ISSAI 300, s. 26 i 27.

⁴⁸ J. Mayne: *Contribution analysis: Coming of age?*, "Evaluation" nr 3/2012.

⁴⁹ Innymi słowy niepowodzenia organizacyjne i niepowodzenia programów są często tłumaczone w ramach myślenia normatywnego, co oczywiście nie może wyjaśniać wszystkich możliwych czynników.

poziom wsparcia), a w mniejszym stopniu tłumaczą niewystarczającą skuteczność.

Kontrola „Lekcje z ewaluacji projektów rozwojowych – zarządzanie wiedzą w Belgijskim Funduszu Przetwarzania” (2006 r.) objęła podmiot, którego główne zadanie to wsparcie bezpieczeństwa żywności dla najbardziej wrażliwych grup w krajach rozwijających się. W czasie kontroli Fundusz sfinansował w sumie 122 projekty rozwojowe, z których wiele zostało poddanych ewaluacji. Kontrola miała na celu sprawdzenie, czy jakość ewaluacji była odpowiednia i czy zostały one wykorzystane do modyfikacji projektów w trakcie ich realizacji oraz sformułowania wniosków dla kolejnych projektów. Jeśli chodzi o ten drugi aspekt, Trybunał porównał raporty z ewaluacji nowych projektów z raportami z ewaluacji tych wcześniejszych, aby zobaczyć, czy stare błędy były powielane.

Zaobserwowano, że Fundusz istotnie wykorzystywał wyniki ewaluacji do modyfikowania projektów, jednak zabrakło systematycznego wyciągania wniosków. W konsekwencji błędy z przeszłości bywały powielane, co pokazano na przykładach opisanych w raporcie Trybunału (dotyczyły np. budowy infrastruktury zapewniającej wodę pitną i ośrodków zdrowia, wdrażania projektów; chodziło m.in. o błędne założenia i nieodpowiednie zarządzanie projektami). Kontrola wykazała także nieprawidłowości w jakości raportów z ewaluacji, co ograniczało ich użyteczność jako materiałów do wyciągania wniosków (np. ewaluacje dobrze prezentowały nakłady, ale zawierały niewiele informacji na temat rzeczywistego efektu; w wypadku niepowodzenia

tylko nieliczne raporty zawierały wnikliwie wyjaśnienia). Kontrola wykazała także, że zapewniono systemy do modyfikowania realizowanych projektów, jednak zabrakło systemowego wyciągania wniosków na przyszłość, np. ewaluacji tematycznych, które wykrywałyby błędy powtarzające się w różnych projektach; procesów i procedur do zbiorczej prezentacji wniosków, z których korzystano by opracowując nowe projekty. Raport z kontroli tłumaczył brak wyciągania wniosków (zdefiniowany jako powtarzanie błędów z przeszłości) niewłaściwą jakością raportów z ewaluacji oraz nieistnieniem systemów do wyciągania wniosków z ewaluacji. Ta przyczynowa relacja pomiędzy brakiem systemów i brakiem wyciągania wniosków była teoretyczna i nie została potwierdzona z wykorzystaniem właściwej metody badawczej. Nie zgłębiono alternatywnych wyjaśnień (np. kultury organizacyjnej, wysokiego z natury odsetka niepowodzeń tego rodzaju projektów).

Administracja oraz ministerstwo konstruktywnie odpowiedziały na wnioski i rekomendacje zawarte w raporcie Trybunału. Zapewniły, że wyniki kontroli będą wykorzystane nie tylko w przypadku Funduszu – uznano je za istotne także dla całego obszaru współpracy rozwojowej.

W kontroli „Terminowa realizacja świadczeń dla osób z niepełnosprawnościami” (2010 r.) Trybunał sprawdził, dlaczego wnioski o świadczenia dla osób z niepełnosprawnościami są często przetwarzane z opóźnieniem. Wsparcie finansowe jest przyznawane przez Departament Bezpieczeństwa Socjalnego. W trakcie kontroli czas realizacji takich wniosków

wynosił średnio 9,4 miesiąca⁵⁰. Tak długi okres przetwarzania wniosków jest nie tylko niekorzystny dla beneficjentów, ale sprawia, że Departament płaci wysokie odsetki za opóźnienia w wypłacie świadczeń.

Główne metody jakie zastosowano, to (statystyczna) analiza różnych etapów czasu przetwarzania wniosków w celu stwierdzenia, kiedy pojawiają się opóźnienia (dane pochodziły z elektronicznych systemów zarządzania stosowanych w Departamencie), analiza procesu, rozmowy i grupy fokusowe.

Raport z kontroli zidentyfikował kilka przyczyn opóźnień, które częściowo były poza kontrolą Departamentu, np. kwestie wymagane przez regulacje, takie jak sposób weryfikacji dochodów wnioskodawców; zachowania wnioskodawców (np. nieprzedkładanie wymaganych dokumentów na czas; niestawianie się na badania lekarskie); brak pełnej automatyzacji wymiany danych z innymi departamentami (np. podatkowymi). Jednak wystąpiły także istotne przyczyny po stronie samego Departamentu, np. procedury i praktyki stosowane przy zapytaniach i badaniach lekarskich wymagały usprawnienia; procedury przeprowadzane przez jednostkę były w dużym stopniu elektroniczne – to był aspekt pozytywny, ale potencjał digitalizacji nie był w pełni wykorzystywany (aplikacje nie były przyjazne użytkownikom, ponadto zabrakło narzędzi monitorowania, na których etapach przedłużał się

proces przetwarzania wniosków); wystąpiły także różnice jednostkowe w wydajności pracowników (wynikające z ich indywidualnych kompetencji i motywacji oraz szkoleń, jakie przeszli). Departament bezpieczeństwa społecznego i sekretarz stanu odpowiedzialny za kwestie niepełnosprawności podpisali się pod ustaleniami i zaleceniami Trybunału.

Ta kontrola zakładała silnie racjonalne podejście do organizacji, ale jednocześnie przywiązywała wagę do czynnika ludzkiego, a także prezentowała szerszy system (innych uczestników procesu, zachowanie petentów), co jest typowe dla podejścia systemowego.

W 2011 r. parlament flamandzki zażądał od Trybunału raportu z kontroli na temat przyczyn opóźnień głównych projektów infrastrukturalnych. Miał być przygotowany w bardzo krótkim czasie, zdecydowano więc, że nie zostanie przeprowadzona nowa kontrola, ale studium literatury i ponowna analiza dostępnych już raportów na ten temat (swoista meta-kontrola) – aby w ten sposób zdiagnozować przyczyny opóźnień.

Duży projekt infrastrukturalny jest bardzo złożony i kilka przyczyn opóźnień można dostrzec w tej złożoności: złożoność społeczna (częste zjawisko „nie na moim podwórku”⁵¹, które może doprowadzić do długotrwałych procesów sądowych, zatem istotne jest pozyskanie wsparcia społecznego lub co najmniej akceptacji

⁵⁰ W toku kontroli Zespół Zarządzania Dynamicznego Departamentu Bezpieczeństwa Społecznego usprawnił swoje działania, dzięki którym czas przetwarzania wniosków pod koniec badania wynosił 6-7 miesięcy. W ciągu kolejnych 10 lat okres ten skrócono jeszcze bardziej.

⁵¹ Zjawisko *Not In My Backyard* (NIMB) – dosł. *Nie na moim podwórku*.

społecznej); złożoność administracyjna (często zaangażowane są różne poziomy rządu i różne działy administracji – w tym planowanie przestrzenne, środowisko, gospodarka – co wymaga sprawnej komunikacji); złożoność prawna (liczne regulacje, m.in. dotyczące pozwoleń); finasowanie (z powodu wykorzystania alternatywnych mechanizmów finansowania). Wszystkimi tymi elementami trzeba właściwie zarządzać. Ponadto raport wymienił kilka innych przyczyn odnoszących się do właściwego zarządzania projektami, takich jak nieodpowiednie przygotowanie projektu (analiza problemu, dogłębne przeanalizowanie alternatywnych rozwiązań, badanie koniecznych dodatkowych inwestycji, np. wyłączeń etc.), zbyt optymistyczne założenia (niedoszacowanie koniecznego czasu realizacji, niedoszacowanie kosztów), zmiany zakresu w trakcie realizacji, niewystarczające monitorowanie.

Diagnoza zawarta w tym raporcie zaczyna się od szerokiej perspektywy: przedstawiono system (liczni uczestnicy są wymieniani), zwrócono uwagę na aspekty racjonalne (zarządzanie projektami etc.), ale przywołano także czynnik ludzki (optymizm).

W kontroli „Działania zmierzające do zmniejszenia przepełnienia więzień” (2011 r.), którą już wcześniej tu omawialiśmy, Trybunał zbadał siedem działań ukierunkowanych na zmniejszenie przedludnienia więzień. Stwierdził, że rezultaty tych działań nie były wystarczające. Przyczyn tego dopatrywano się w:

- niewystarczających podstawach programowych: mimo konsultacji z ekspertami zabrakło całościowej oceny *ex-ante*. Dla

niektórych działań (takich jak przenoszenie obcokrajowców, dozór elektroniczny i wyroki polegające na pracach publicznych) ograniczony wpływ na przepełnienie więzień był jednakże do przewidzenia, gdyż były oparte na nieprawidłowych założeniach;

- wystąpieniu problemów z realizacją niektórych działań (np. niewystarczające budżety, niewystarczająca kadra);
- przyczynach zewnętrznych (zewnętrzne z perspektywy jednostki kontrolowanej): w raporcie z kontroli Trybunał przyznaje, że populacja i skład więźniów zależą od czynników socjoekonomicznych, od sposobu funkcjonowania władzy sądowniczej i od polityki realizowanej w obszarach, na które Minister Sprawiedliwości nie ma wpływu (np. polityka społeczna).

W trzech powyższych przyczynach można bez trudu dopatrzeć się klasyfikacji racjonalnej typu: brak dobrego projektu, brak dobrej realizacji, brak szczęścia. Typowa jest także szeroka perspektywa raportu: przyczyny przepełnienia więzień to nie tylko wykonywanie wyroków, ale cały system sprawiedliwości i inne obszary polityki (ale to jest tylko ogólnikowo wspomniane w raporcie, bez rozwinięcia i uzasadnienia).

Raport „Rolnictwo” (2013 r.) zajmuje się produkcją rolną we Flandrii, która – jeśli brać pod uwagę dane z krajów europejskich – jest niska, mimo programów wsparcia. Identyfikacji przyczyn tego stanu rzeczy posłużyło Trybunałowi nakreślenie listy potencjalnych czynników wyjaśniających, opartej na badaniach i własnym kwestionariuszu międzynarodowym (obejmującym siedem państw), a następnie zbadanie, w jakim stopniu pojawiły się one

we Flandrii. Zwrócono uwagę zarówno na czynniki spowalniające, na które politycy lokalni mieli wpływ oraz na czynniki zewnętrzne, na które wpływu nie mieli.

Najistotniejsze czynniki negatywne, które zidentyfikowano związane były z mniej korzystnym środowiskiem dla rolnictwa we Flandrii (przede wszystkim brakiem odpowiedniej jakości wody i ograniczonymi możliwościami hodowli morskiej); wysokim ryzykiem finansowym dla potencjalnych przedsiębiorców (konieczność wysokich nakładów przy jednoczesnym wysokim ryzyku choroby lub pomoru ryb, zwłaszcza w pierwszych latach; jednocześnie rentowność może być bardzo niska, ponieważ konkurenci zagraniczni produkują po niższych kosztach, gdyż dysponują lepszymi warunkami środowiskowymi lub nie muszą przestrzegać tak restrykcyjnych zasad zrównoważonego rozwoju lub koszty pracy są niższe); złożonością przepisów (w obszarze planowania przestrzennego, środowiska i bezpieczeństwa żywności). To prowadzi do swoistego błędnego koła: ponieważ niewiele się podejmuje, niewiele jest przykładów powodzenia takich przedsiębiorstw, a więc i sektor rolny nie ma dobrej prasy. Mimo to, potencjalny przedsiębiorca może liczyć na wysokiej jakości know-how i wytyczne ze strony instytucji badawczych i praktyków oraz na wsparcie finansowe ze strony Flandrii i Europy. Ta kontrola jest przykładem tzw. podejścia zorientowanego na problem przywołanego w ISSAI 300, p. 26.

Raport z kontroli „Wsparcie młodych osób w kryzysie” (2018 r.) miał wyjaśnić dlaczego 20% młodych ludzi w sytuacji kryzysowej nie otrzymuje właściwej pomocy, tzn. nie zapewnia się im potrzebnej

opieki ambulatoryjnej lub szpitalnej, a tylko konsultacje. Poszukując odpowiedzi na to pytanie przeprowadzono analizę potrzeb i dostępnych usług. Trybunał wykorzystał zarówno techniki ilościowe (np. ilościowa analiza dostępnych usług, ankieta) oraz jakościowe (np. grupy fokusowe, badanie dokumentacji). Zapotrzebowanie na pomoc zostało opisane przez charakterystykę młodzieży (wiek, płeć, narodowość), naturę problemów, w których oczekiwali wsparcia, czas zgłoszenia prośby o pomoc itp. Analiza wykazała, że związek pomiędzy powyższą charakterystyką potrzeb a wsparciem kryzysowym, jakie otrzymali młodzi ludzie był niewielki lub nie było go wcale; wskazywano, że młodzież z problemami psychologicznymi lub niepełnosprawnościami miała mniejszą szansę otrzymania wsparcia w sytuacji kryzysowej. Za główną przyczynę uznano strukturalne braki w ofercie usług, zwłaszcza w tych rejonach kraju, gdzie przygotowanie na wypadek kryzysu było gorsze, a opieka psychologiczna mniej zintegrowana z dostępnymi usługami dla młodych osób w sytuacjach kryzysowych.

Kontrola „Tworzenie brakujących ogniw w infrastrukturze drogowej Flandrii” (2020 r.) szukała wyjaśnienia przyczyn opóźnień i przekroczeń zakładanych kosztów podczas realizacji projektów infrastrukturalnych.

Niektóre z tych przyczyn były związane z planowaniem, np.:

- brak wyznaczenia priorytetów na podstawie obiektywnej analizy potrzeb i kosztów oraz korzyści społecznych (co prowadzi do rozpoczynania zbyt wielu projektów równocześnie i powoduje opóźnienia

z powodu braków budżetowych lub kadrowych; sytuację pogarszała ograniczona liczba inżynierów; a zbyt duże zapotrzebowanie rynku na konsultacje inżynierskie może również prowadzić do wzrostu kosztów badań). Celowo wybrano prowincje do realizacji projektów, ponieważ czysto obiektywna ocena sprawiłaby, że prawie wszystkie prace byłyby prowadzone na terenie tylko jednej z nich, a to nie byłoby akceptowalne politycznie;

- brak realistycznego planowania (np. niewystarczające uwzględnianie terminów związanych z procedurami planowania przestrzennego) i realnej oceny kosztów (w wyniku zmian i poszerzania zakresu projektów, ale także z powodu niedoszacowania);
- czas zaoszczędzony w wyniku wcześniejszego zakończenia prac budowlanych w ramach formuły DBFM często jest następnie tracony na przedłużające się procedury przyznawania kontraktów i na etapie projektowania.

Inne przyczyny związane były z fazą wdrażania, np.:

- niewłaściwe stosowanie metodyki zarządzania projektami;
- uchybienia w monitorowaniu zobowiązań kontraktu (niektóre zamówienia publiczne były realizowane bardzo długo, a rząd nie naciskał na kontrahentów);
- w wypadku niektórych projektów konieczne było ponowne przeprowadzenie badań, ponieważ znacząco zmieniła się ich koncepcja lub zakres;
- w niektórych projektach wystąpiły błędy w realizowaniu procedur planowania publicznego, które można było przewidzieć, co prowadziło do unieważnień decyzji, opóźnień i dodatkowych kosztów;

- niektóre projekty były opóźnione, ponieważ zaangażowane władze nie mogły dojść do porozumienia: czasem władze lokalne formułowały nowe żądania, co niejednokrotnie wymagało kolejnych badań, powodując opóźnienia w harmonogramie;
- trudności w nabywaniu gruntów (wywłaszczenie) często powodowały opóźnienia.

Po zakończeniu projektu zabrakło natomiast oceny zarządzania nim, a z tego, co się stało, nie wyciągano wniosków.

Ocena zawarta w tym raporcie uwzględnia szerszy system, racjonalne zarządzanie projektami, niektóre czynniki ludzkie (problemy kadrowe, zbyt ni optywizm), a nawet czynnik polityczny (decyzja o lokalizacji projektów, jest to jeden z niewielu przykładów przyjęcia ram politycznych).

W kontroli „Wsparcie i usługi dla więźniów”, która była omawiana w poprzednim podrozdziale, Trybunał wykazał, m.in., że oferowane wsparcie i usługi nie zawsze były dostosowane do potrzeb osadzonych. Raport przedstawia następujące wytłumaczenie tej sytuacji:

- brak usług dostępnych w regionie. Organizacja wsparcia i usług jest oparta na tzw. „importie”. Taki model ma dużo zalet, ale także i wady. Jedną z nich jest to, że oferowane są tylko takie formy wsparcia i usług, jakie są dostępne w pobliżu danego więzienia. Jeśli np., w okolicy nie ma wielu specjalistów zajmujących się uzależnieniem od narkotyków, niewielkie są szanse, że w lokalnym więzieniu będzie wystarczające wsparcie dla osób uzależnionych. Podobnie z edukacją, pomocą psychiatryczną itp.;
- brak infrastruktury cyfrowej w więzieniach. Z obawy, że więźniowie mogliby

ingerować w toczące się postępowania karne lub angażować w działalność przestępczą bardzo ograniczono im dostęp do Internetu. Uniemożliwia to jednocześnie dostęp do oferty edukacyjnej online, korzystania z elektronicznych materiałów szkoleniowych, utrudnia poszukiwanie pracy itp. W trakcie pandemii koronawirusa problem ten był jeszcze bardziej widoczny;

- przestarzałe budynki. Brak niezbędnej infrastruktury jest częstą przeszkodą w organizowaniu szkoleń, zwłaszcza zawodowych. Codzienne funkcjonowanie dostawców wsparcia i usług też jest z tego powodu utrudnione. Nie zawsze więzienia dysponują więc wystarczającą liczbą pomieszczeń do rozmów indywidualnych.

W raporcie z kontroli „Równe szanse edukacyjne w szkołach podstawowych” (2017 r.) Trybunał Obrachunkowy Belgii zbadał politykę rządu flamandzkiego ukierunkowaną na zapewnienie dodatkowych godzin na kursy dla uczniów z niepełnosprawnościami w szkołach podstawowych. Sprawdził także co wpływa na sukces szkół z dużą liczbą uczniów z niepełnosprawnościami. Do badania skuteczności Trybunał zastosował kilka wskaźników (np. odsetek uczniów bez opóźnień w szóstym roku nauki w szkołach podstawowych). Porównał 30 najlepszych i 30 najgorszych

szkół przy użyciu metod statystycznych (wielokrotna regresja liniowa) i jakościowej analizy porównawczej (QCA)⁵².

Analiza statystyczna wykazała, że jednocześnie stosowanie systemu monitorowania postępu uczniów⁵³, wspieranie polityki równych szans w zespołach nauczycielskich oraz zaangażowanie rodziców najbardziej przyczyniły się do sukcesu placówek. Połączenie tych trzech czynników może wyjaśnić 51-procentowe różnice w rankingach szkół.

Według analizy QCA, sukces 93% szkół można przypisać dwóm następującym ścieżkom przyczynowym:

1. Niska fluktuacja kadry nauczycielskiej + duże zaangażowanie rodziców + wysokiej jakości system monitorowania postępu uczniów + wsparcie dla polityki równych szans w zespołach nauczycielskich + doświadczenie w prowadzeniu tej polityki;
2. Niska fluktuacja uczniów + niska absencja nauczycieli + wysokiej jakości system monitorowania postępu uczniów + wsparcie dla polityki równych szans w zespołach nauczycielskich + doświadczenie w prowadzeniu tej polityki.

Konfiguracja przyczynowa wynikająca z QCA jest bardziej interesująca niż same ustalenia kontroli. M.R. Schneider i A. Eggert⁵⁴ dokonali porównania pomiędzy QCA a analizami opartymi na korelacji

⁵² Jakościowa analiza porównawcza (ang. *Qualitative Comparative Analysis*, QCA) opracowana w 1987 r. przez C. Raginą. Jest to metoda hybrydowa z pogranicza metod ilościowych i jakościowych, która w odróżnieniu od metod statystycznych nie wymaga spełnienia wymagań dotyczących normalności rozkładów, liniowości zależności czy dużych prób badawczych. Metoda QCA jest przydatna w sytuacji, gdy dany efekt wynika z kilku czynników i można go uzyskać na podstawie ich różnych kombinacji.

⁵³ Jest to system monitorowania postępu i rozwoju społeczno-ekonomicznego uczniów oraz zapewnionej im opieki.

⁵⁴ M.R. Schneider, A. Eggert: *Embracing Complex Causality with the QCA Method: An Invitation*, „Journal of Business Management” nr 1/2014.

w statystyce i dowodzą, że drugi rodzaj badania koncentruje się na jednym typie przyczynowości, niezależnych zmiennych, które są jednocześnie konieczne i wystarczające, podczas gdy QCA pozwala także na uchwycenie bardziej złożonych związków przyczynowych (np. konieczny, ale niewystarczający; wystarczający, ale niekonieczny).

Dowodzą, że QCA jest metodą lepszą do badań poszukujących wyjaśnień otrzymywanych rezultatów („przyczyny skutków”), podczas gdy regresja jest lepsza do oceny wpływu zmiennej niezależnej na wynik („skutek przyczyny”).

Wnioski

Posługując się przedstawionymi przykładami, można wyciągnąć następujące wnioski na temat ram myślenia kontrolerów:

Ramy problemów społecznych (ramy programowe)

Raporty z kontroli przyjmują ramy polityki rządowej (ramy oficjalne) – ostatecznie to stanowi podstawę rozliczalności rządu wobec parlamentu, a ponadto NOK nie może kwestionować decyzji politycznych⁵⁵ – choć dochodzi do pewnych „tarć” (patrz przykłady dot. edukacji lub systemu więziennictwa). Mimo że Trybunał przyjmuje ramy polityki rządowej, czasami zdarza mu się subtelnie je komentować. Jest to zbieżne z koncepcjami

przedstawianymi w literaturze (patrz I część artykułu).

Ramy powiązań: rząd, rynek, społeczeństwo obywatelskie

Ponownie Trybunał za punkt wyjścia przyjmuje politykę rządu, nie ocenia, czy jej wdrażanie ma być pozostawione administracji rządowej, czy może społeczeństwu lub rynkowi. Jednak i tu są pewne „tarcia”, np. kontrola „Utrzymanie infrastruktury więziennej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego” podnosi pewne krytyczne kwestie dotyczące wyboru PPP; w kontroli „Wsparcie i usługi dla więźniów” Trybunał wskazuje na pewne wady przyjętego modelu, jednak bez kwestionowania go w całości.

W świetle ram, które opisuje J. Le Grand, model myślowy obserwowany w większości raportów z kontroli podąża za ramami „celów”, a czasami za ramami „wyboru i konkurencji”, w zależności od modelu wdrażania wybranego przez rząd.

Edukacja to przypadek specjalny. W Belgii społeczeństwo obywatelskie odgrywa ważną rolę w edukacji. Prywatne (katolickie) sieci szkół dotowanych przez państwo są najważniejszymi uczestnikami sektora. Nazywamy to „wolnością dotowaną” i jest to zjawisko typowe dla Belgii⁵⁶. Trudno jest opisać taki hybrydowy system za pomocą typologii zaprezentowanych w literaturze. Jak pokazuje przypadek edukacji,

⁵⁵ Wadą jest to, że NOK w ten sposób może stać się częścią ujednoliconego i zawiązującego myślenia na pewne tematy. T. Kuran i C.R. Sunstein mówią o „kaskadzie dostępności”, tzn. pewna idea staje się dominująca i wypiera myślenie krytyczne, inne sposoby myślenia o danej kwestii przestają być dostępne. Patrz T. Kuran, C.R. Sunstein: *Availability Cascades and Risk Regulation*, „Stanford Law Review” nr 4/1999.

⁵⁶ H. Moeyts: *Subsidiary Social Provision Before the Welfare State. Political Theory and Social Policy in Nineteenth-Century Belgium*, Ph Thesis, KU Leuven 2017.

jej wolność to bardzo ważne ramy: rząd może wytyczać ogólne cele, ale jednocześnie powinien pełnić głównie rolę wspierającą i ułatwiającą. W raportach z kontroli na temat edukacji Trybunał porusza się w tych ramach.

Ramy dobrego zarządzania i dobrej polityki

Definiując co stanowi „dobrze” działający rząd, normy kontrolera, wyjaśnienia, zalecenia itp. zachowana jest spójność z racjonalnymi poglądami na organizację i tworzenie polityk (nie w sensie, że ludzie zawsze zachowują się racjonalnie, ale powinni). Jak pokazuje przegląd literatury, ten sposób myślenia dominuje w kontroli wykonania zadań. Ale model racjonalny nie jest jedynym stosowanym: widzimy sporo elementów podejścia systemowego, czasem także modelu zasobów ludzkich oraz – wprawdzie bardzo rzadko – modelu politycznego.

Ramy odpowiedzialności ministerstw

Większość raportów wydaje się wychodzić z założenia, że rząd i administracja kontrolują prawie wszystko. Jednakże niektóre raporty odnoszą się także do czynników zewnętrznych pozostających w większości poza kontrolą rządu i administracji (takich, jak wydarzenia społeczne czy zachowanie innych uczestników). To umożliwia pogłębioną ocenę odpowiedzialności politycznej; w istocie brak odniesienia do czynników zewnętrznych stwarzałby wrażenie, że społeczeństwa są całkowicie sterowalne, a tak nie jest – czasem rząd i administracja po prostu nie mają wystarczających możliwości, żeby coś zmienić.

Ramy metod kontroli i związków przyczynowych

Epistemologicznie kontrolerzy przyjmują postawę realistyczną – rzeczywistość jest z zasady poznawalna (może istotnie nie w pełni; różne aspekty mogą być nasświetlone, choć nie wszystkie). Przypadek „Wyjaśnienie niepowodzeń programów i zarządzania” pokazuje, jak raporty z ostatnich lat wykorzystują bardziej złożone metody do oceny wykonania zadań i udowodnienia związków przyczynowych. Jeden z nich oprócz liniowej przyczynowości statycznej uwzględnia konfiguracyjne spojrzenie na przyczynowość.

Przenosząc te wnioski na bardziej abstrakcyjny poziom, moglibyśmy powiedzieć, że kontrolerzy prowadzący kontrole wykonania zadań:

1. Uważają, że wiedza obiektywna jest możliwa do pozyskania (innymi słowy wychodzą od epistemologii realistycznej);
2. Często zgadzają się z oficjalnym poglądem rządu na problemy społeczeństwa i sposoby ich rozwiązywania (choć czasem z komentarzem), uwzględniając rolę, jaką NOK odgrywają w rozliczalności rządu względem parlamentu;
3. Wychodzą ze zdecydowanie racjonalnego podejścia do człowieka, czasem wzbogaconego o inne ramy (np. myślenie systemowe, ramy zasobów ludzkich);
4. Uważają, że społeczeństwa i organizacje rządowe są (w dużym stopniu) sterowalne/możliwe do kontrolowania.

Czy te ustalenia można odnieść do innych NOK? Literatura (ograniczona przecież) na temat kontroli (zaprezentowana w I części artykułu) wskazuje do pewnego stopnia podobne ustalenia w innych NOK, więc przypuszczalnie to,

co zaobserwowaliśmy można uogólnić, jednak nie jest to oczywiste, zwłaszcza dlatego, że mogą wystąpić duże różnice pomiędzy NOK, pomimo istnienia wspólnych ram (zwłaszcza Systemu standardów i wytycznych INTOSAI – IFPP).

Ramy stosowane przez kontrolerów wykonania zadań są bez wątpienia cenne, ale uważamy, że raporty z kontroli mogłyby być jeszcze bardziej przydatne, gdyby wzbogacić je o inne ramy:

- mimo że ze względu na miejsce w systemie rozliczalności publicznej oficjalne spojrzenie na problemy społeczne i ich potencjalne rozwiązania oraz realizowane programy stanowią główny punkt wyjścia dla kontrolerów, uwzględnianie poglądów alternatywnych w raportach z kontroli (opisowo, bez używania ich jako systemu oceny) mogłoby wzbogacić debatę publiczną;
- racjonalne ramy myślenia o organizacjach i polityce są bardzo cenne, zaś realistyczne podejście kontrolerów może mieć istotny wkład w debatę publiczną. Jednakże kontrolerzy mogliby wiele zyskać, uwzględniając w kontrolach inne perspektywy. Mamy na myśli przede wszystkim podejścia systemowe. Szeroka i długoterminowa perspektywa, którą cechuje myślenie systemowe stanowi dobrą przeciwwagę dla często rozczłonkowanego

i krótkoterminowego myślenia twórców programów.

Istnieją także inne ramy, które mogą być szczególnie istotne, np. ramy polityczne czy ramy instytucjonalne – jednak elementy tych ram często wykraczają poza mandat NOK lub są trudne do potwierdzenia przy użyciu dowodów kontroli. Niekoniecznie oznacza to jednak, że elementy te nie są uwzględnione w debacie publicznej, np. po publikacji raportu z kontroli dziennikarze lub politycy często dokonują politycznej interpretacji przedstawionych faktów. Naukowcy i filozofowie mają zaś więcej możliwości, żeby dokonać pogłębionej interpretacji.

Według L.G. Bolmana i T.E. Deal⁵⁷, patrzenie na organizacje przez kilka pryzmatów zmniejsza ryzyko upraszczania problemów, a także poszerza zbiór potencjalnych działań⁵⁸. D.J. Farmer⁵⁹ powołuje się także na pluralizm epistemiczny, tzn. patrzenie na administrację publiczną przez kilka par okularów na raz⁶⁰. Podobne obserwacje można znaleźć u G. Morgana⁶¹. Dla kontrolerów jest zatem istotne, aby byli w stanie rozpoznawać i kwestionować swoje modele myślenia, nie jesteśmy niewolnikami naszych ram.

Jednocześnie musimy także zaakceptować to, że pozyskanie pełnej perspektywy nigdy nie będzie możliwe. Jako

⁵⁷ L.G. Bolman, T.E. Deal: *Reframing Organizations. Artistry, Choice, and Leadership*, Seventh Edition, Jossey-Bass, 2021.

⁵⁸ Istnieją (nieliczne) badania potwierdzające tę tezę. Patrz R.W. Dunford, I.C. Palmer: *Claims about frames: practitioners' assessment of the utility of reframing*, "Journal of Management Education" nr 1/1995.

⁵⁹ D.J. Farmer: *Public Administration in Perspective: Theory and Practice Through Multiple Lenses*, Armonk, NY: M.E. Sharpe 2010.

⁶⁰ Pluralizm epistemologiczny to nie relatywizm: to, że do Rzymu prowadzi wiele dróg, nie oznacza, że jest więcej niż jeden Rzym.

⁶¹ G. Morgan: *Images of organization*, Sage Publications, 2006.

śmiertelnicy nie możemy wykroczyć poza nasz czas, nie możemy myśleć zgodnie z ramami dotyczącymi np. organizacji i polityki, które będą obowiązywać w XXII w.), nigdy nie zdołamy patrzeć na rzeczywistość okiem Boga lub „spojrzeniem znikąd”. Nie jesteśmy w stanie patrzeć bez żadnej perspektywy.

VITAL PUT

członek Kolegium
Trybunału Obrachunkowego Belgii,

ADRI DE BRABANDERE

były dyrektor jednostki zajmującej się
kontrolą wykonania zadań
w Trybunale Obrachunkowym Belgii

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

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 Patterns 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), Decker Edge 2006.
41. Siemiatycki, M.: *Academics and Auditors: Comparing Perspectives on Transportation Project Cost Overruns*, "Journal of Planning Education and Research" 2009.
42. Svärdesten, 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 – part II

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 some of them. This makes certain frames 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 written by the experts from the Belgian Court of Audit. The first part of the article, dedicated to reviewing the literature on frames in social sciences, philosophy and performance auditing, was published in No 5/2023 of "Kontrola Państwowa". Part two of the article, on the basis of the reports of the Belgian Court of Audit in the area of education and prison system in the region of Flanders and management programmes, attempts to give a broader view on the frames that are adopted by performance auditors.

Vital Put, Member of the College of the Belgian Court of Audit
Adri De Brabandere, Former director of a performance audit unit at the Belgian Court of Audit

Key words: performance audit, Belgian Court of Audit, educational policy, penitentiary policy, policy and management failures