

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/260980065>

# System zarządzania polityką publiczną. Propozycja uniwersalnych ram koncepcyjnych

Article · January 2013

---

CITATION

1

READS

119

1 author:



**Karol Olejniczak**

SWPS University of Social Sciences and Humanities

38 PUBLICATIONS 134 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Evaluation Units as Knowledge Brokers [View project](#)



Towards Behavioral Analysis of Public Interventions. Verification of Interdisciplinary Research Approach [View project](#)

# SYSTEM ZARZĄDZANIA POLITYKĄ PUBLICZNĄ. PROPOZYCJA UNIWERSALNYCH RAM KONCEPCYJNYCH<sup>1</sup>

Karol Olejniczak

## Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie propozycji uniwersalnych ram koncepcyjnych, które umożliwiłyby całościową analizę systemów zarządzania różnymi politykami publicznymi.

System realizacji polityki jest ważnym łącznikiem między jej wizją i przesłankami, na których jest budowana, a rzeczywistą zmianą społeczno-gospodarczą – efektami prowadzenia tejże polityki. Jest to mechanizm instytucji, zasobów, procedur i szeregu procesów, które umożliwiają przekucie politycznych założeń w konkretne interwencje publiczne i ich rezultaty.

---

<sup>1</sup> Artykuł opiera się na części koncepcyjnej badania „Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013”, zrealizowanego przez firmę EGO s.c. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Autor chciałby podziękować pracownikom Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – Krajowej Jednostki Ewaluacyjnej za cenne komentarze zgłoszone do koncepcji oraz wyników badania. Autor dziękuje także serdecznie współpracownikom – Bartoszowi Ledzionowi, Annie Borowczak, Prof. Tomaszowi Grosse, Małgorzacie Brennek, dr hab. Markowi Kozakowi, Tomaszowi Kupcowi, dr Pawłowi Kościeleckiemu, Katarzynie Seferyńskiej, Pawłowi Śliwowskiemu, dr Annie Domaradzkiej-Widle oraz Łukaszowi Widle-Domaradzkiemu. Ich współpraca, analizy i dyskusje prowadzone podczas badania pozwoliły na przetestowanie teoretycznych pomysłów w polskiej rzeczywistości.

## 1. Wyzwanie dla analiz realizacji polityk

W literaturze naukowej poświęconej politykom publicznym realizacja polityk jest zwykle przedstawiana jako jeden, techniczny etap cyklu<sup>2</sup>, któremu poświęca się stosunkowo niewiele uwagi<sup>3</sup>. Badania naukowe realizacji polityk mają co prawda ponad 40-letnią tradycję, jednak jest ona naznaczona silnym podziałem między dwoma podejściami badawczymi<sup>4</sup>. Podejścia odgórne koncentrują się na tworzeniu ogólnej teorii wdrażania i przewidywaniu, na ile dana polityka czy pakiet legislacji ma szanse efektywnej implementacji. Z kolei podejścia oddolne koncentrują się na opisie rzeczywistego procesu – interakcji i praktyk używanych przez instytucje i aktorów zaangażowanych w implementację. Od niedawna rozwijają się podejścia hybrydowe, ale proponowane przez nie ramy analityczne zawierają tak wiele zmiennych, że trudne są zarówno do operacjonalizacji, jak i generalizacji<sup>5</sup>. W rezultacie wciąż nie dysponujemy przejrzystymi ramami koncepcyjnymi, które umożliwiłyby krytyczne spojrzenie na proces realizacji polityki, czyli „przekładania wizji politycznej na działania” (ang. *translating policy into actions*)<sup>6</sup>.

Z kolei praktyczne podejścia do realizacji polityk używane w rządowych ekspertyzach i analizach są zorientowane na poszczególne procesy (np. programowanie, wydatkowanie, kontrole). Takie linearne ujęcie sprawdza się w bieżącym zarządzaniu, ale słabo pokazuje szersze zależności i mechanizmy wychodzące poza konkretny aspekt wdrażania, pomija też naturalną iteratywność procesów polityki. Co więcej, ujęcie to prowadzi do fragmentaryzacji obrazu oraz nadmiernej autonomizacji poszczególnych procesów, szczególnie kwestii operacyjnych kosztem służeńia całościowym celom polityki (tzw. suboptymalizacja)<sup>7</sup>.

Istnieje zatem potrzeba znalezienia bardziej uniwersalnej narracji dla opisu systemu realizacji polityk, łączącej teorię z praktyką. Narracji, która, z jednej strony, pozwoliłaby na całościowe spojrzenie na system zarządzania polityką

<sup>2</sup> E. Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, CQ Press College 2011.

<sup>3</sup> Porównaj: R.E. Goodin, F. Klingemann, *A New Handbook of Political Science*, M. Hill, *The Public Policy Process*, Moran, et. al., *The Oxford Handbook of Public Policy*, P. A. Sabatier, *Theories of the Policy Process*.

<sup>4</sup> H. Pulz, O. Treib, *Implementing Public Policy*.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, ss. 92-97.

<sup>6</sup> S. Barrett, *Implementation Studies. Time for Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies*, s. 251.

<sup>7</sup> Termin ten został dokładnie wyjaśniony przez Smitha (P. Smith, *On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector*). Polskim przykładem może być dyktant szybkiego wydatkowania środków europejskich – sprawnej absorpcji, który w poprzednich okresach programowania odsunął na bok właściwy cel polityki spójności – prorozwojowe wykorzystanie środków (EGO s.c., *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*).

(główne relacje i procesy, zasoby w te procesy zaangażowane), a z drugiej, umożliwiła przechodzenie od ogółów do szczegółów operacyjnych bez utraty szerszego kontekstu i świadomości celu nadrzędnego. Artykuł jest próbą sprostania temu wyzwaniu.

## 2. Źródła inspiracji

Proponowane ramy koncepcyjne mają trzy źródła inspiracji. Pierwszym źródłem jest myślenie systemowe<sup>8</sup>. Pozwala ono na całościową analizę skomplikowanych wielopoziomowych i wieloelementowych układów społecznych i organizacyjnych. Co więcej, teorie systemów umożliwiają spojrzenie nie tylko na struktury, ale też na dynamikę procesów, wzajemne powiązania i współzależności. Najważniejszymi źródłami były: prace Elinor Ostrom z zakresu analizy instytucjonalnej pokazujące osadzenie systemu w szerszym środowisku<sup>9</sup>, prace zawierające definicje podstawowych terminów używanych w analizach systemowych<sup>10</sup> oraz ich interpretacje w odniesieniu do organizacji i polityk publicznych<sup>11</sup>.

Inspiracją drugą są dwa powiązane ze sobą nurty literatury zarządzania, skoncentrowane na procesach organizacyjnego uczenia się i zarządzania wiedzą<sup>12</sup>. Podkreślają one, że dla skuteczności działań danej jednostki ważne są: akumulacja wiedzy oraz ciągła adaptacja oparta na doświadczeniach<sup>13</sup>. Szczególną uwagę poświęcają mechanizmowi informacji zwrotnych na temat efektów działań oraz sprzężeniom zwrotnym, czyli reakjom danej organizacji na informacje zwrotne<sup>14</sup>. Chociaż podstawową jednostką analiz tych nurtów są zwykle organizacje i ich pracownicy, to wnioski z nich płynące można stosować także do sieci organizacji i procesów w ramach systemu realizacji polityki.

---

<sup>8</sup> Doskonały przegląd głównych teoretyków tego podejścia można znaleźć w dwóch publikacjach wydawnictwa Springer: M. Ramage, K. Shipp, *Systems Thinkers* oraz M. Reynolds, S. Holwell (ed.), *Systems Approaches to Managing Change: A Practical Guide*.

<sup>9</sup> E. Ostrom, *Understanding institutional diversity*.

<sup>10</sup> V. Anderson, L. Johnson, *Systems Thinking Basics: From Concepts to Causal Loops*, D. H. Meadows, *Thinking in Systems: A Primer*, J. Sterman, *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*.

<sup>11</sup> P. Checkland, *Systems Thinking, Systems Practice: Includes a 30-Year Retrospective*, D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*.

<sup>12</sup> Najnowszą, szczegółową, analizę nurtów badań Zarządzania Wiedzą oraz Organizacyjnego Uczenia się można znaleźć w publikacji K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*.

<sup>13</sup> B. Levitt, J. March, *Organizational Learning*, K. Wiig, *Knowledge Management: Where Did It Come From and Where Will It Go?*

<sup>14</sup> C. Argyris, D. A. Schon, *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*, K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, s. 76.

Trzecim źródłem inspiracji są polskie praktyki wdrażania polityki spójności od 2004 roku do chwili obecnej. Obejmują one dwie formalne perspektywy budżetowe UE: 2004-2006 i 2007-2013. Wydają się one szczególnie cenne z trzech powodów. Po pierwsze, działania polityki spójności są horyzontalne i międzysektorowe, a sam system ma kompleksową i wielopoziomową naturę. Takie cechy czynią go dobrym przedmiotem testu, dają też podstawy do generalizacji. Pojęcia wypracowane dla polityki spójności można przenosić na *stricte* sektorowe polityki, oczywiście przy założeniu, że są one zaprojektowane według paradygmatu zarządzania publicznego<sup>15</sup>. Po drugie, polityka spójności jest jak dotąd jedynym w Polsce przypadkiem polityki planowanej strategicznie i realizowanej na zasadzie zadaniowej, z wykorzystaniem współczesnych narzędzi zarządzania (podejście projektowe i konkursowe do wsparcia publicznego, ewaluacja, monitoring itp.). Inne polityki, prowadzone z wyłącznie krajowych środków, są dopiero reformowane według tego wzoru, wciąż jednak noszą cechy paradygmatu administrowania. Po trzecie, proponowane ramy koncepcyjne zostały przetestowane empirycznie w dwóch badaniach obejmujących właśnie politykę spójności<sup>16</sup>. Doświadczenia z tych analiz dają możliwość praktycznej dyskusji nad zaletami i ograniczeniami ram koncepcyjnych.

W dalszej części artykułu przedstawiona zostanie propozycja ram koncepcyjnych analizy realizacji polityki. Dla wszystkich elementów koncepcji sformułowane zostaną operacyjne definicje, dodatkowo zilustrowane przykładami, odwołującymi się do polskiego systemu realizacji polityki spójności. W zakończeniu artykułu przedyskutowane zostaną zalety i ograniczenia proponowanej koncepcji, a także możliwe dalsze kierunki jej rozwoju.

### Propozycja ram koncepcyjnych

Proponowane ramy koncepcyjne mają strukturę szkatułkową. Składają się z grup elementów wzajemnie w sobie osadzonych. Obejmują one kilka poziomów szczegółowości. Na najwyższym poziomie ogólności wyróżnić można trzy główne pojęcia, które z kolei dzielą się na bardziej szczegółowe struktury i typy (patrz: rycina 1). Pierwszym, centralnym pojęciem jest „system”. Zawiera

---

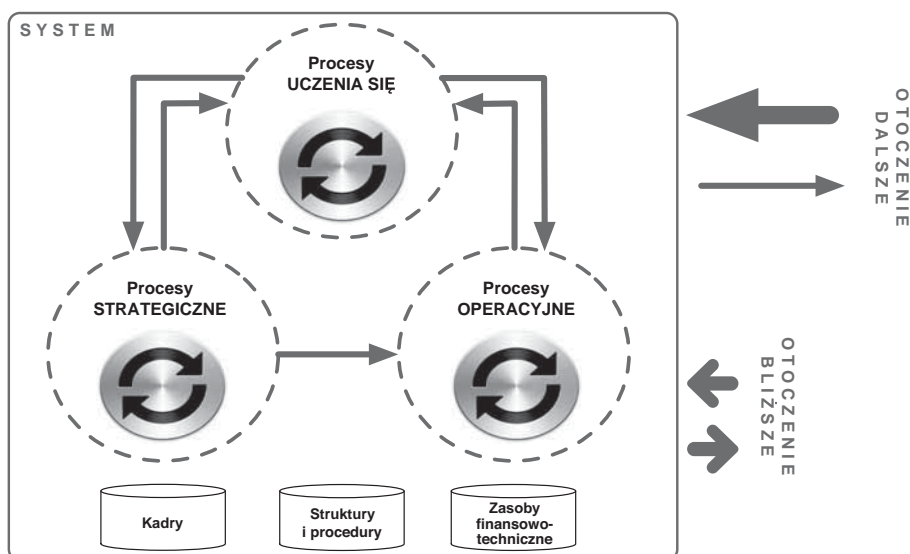
<sup>15</sup> Szerzej na temat różnic między paradygmatami administrowania a zarządzania publicznego patrz: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, oraz K. Olejniczak, *Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy*.

<sup>16</sup> EGO s.c. (2010), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*, B. Ledzion, K. Olejniczak (red.), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013*.

on w sobie po trzy rodzaje procesów i zasobów. Drugim pojęciem jest otoczenie systemu, a więc środowisko, w którym dana polityka jest prowadzona. Pojęciem trzecim są przepływy (na rycinie 1 przedstawione w formie strzałek). Chodzi zarówno o przepływy pomiędzy systemem a jego otoczeniem, jak i przepływy w ramach systemu – pomiędzy poszczególnymi procesami.

W dalszej części tekstu omówiono trzy centralne pojęcia (system, otoczenie, przepływy), wchodząc w szczegóły ich struktury i pokazując ich elementy składowe na przykładzie polityki spójności.

Rycina 1. Ramy koncepcyjne: system – relacje – otoczenie



Opracowanie własne

## 1. System realizacji polityki

Zgodnie z klasyką literatury badań systemowych, SYSTEM to spójny zbiór elementów, powiązanych w układ, mający realizować konkretny cel (tzw. nadrzędną funkcję systemu)<sup>17</sup>.

Aby realizować cel, system musi prowadzić konkretne procesy, przy wykorzystaniu określonych zasobów. Trzy główne procesy, występujące w systemach realizacji każdej polityki, niezależnie od jej konkretnej tematyki, to:

<sup>17</sup> D. H. Meadows, *Thinking in Systems: A Primer*.

- procesy strategiczne – działania poświęcone definiowaniu głównych celów polityki i alokacji zasobów niezbędnych do ich realizacji,
- procesy operacyjne – wdrażanie zaplanowanych działań, techniczne, codzienne działania organizacji zaangażowanych w realizację danej polityki,
- procesy uczenia się – stopniowa adaptacja oparta na powiązaniu wiedzy i obserwacji płynących z dotychczasowych działań z przyszłymi działaniami.

Rozgraniczenie między działaniami strategicznymi a operacyjnymi jest powszechne w literaturze dotyczącej zarządzania, ich omawianie pominięto więc w tym artykule. Warto jednak uzasadnić wyeksponowanie procesów uczenia się. Współczesne zjawiska społeczno-gospodarcze, będące przedmiotem interwencji publicznych, cechuje kompleksowość i wysoka dynamika zmian, a w konsekwencji ograniczona przewidywalność. Dlatego działania publiczne, w tym polityki publiczne, trzeba uznawać za „eksperymenty”, których wynik zależy od układu wielu, dynamicznie zmieniających się, czynników<sup>18</sup>. Przy takim ujęciu najbardziej racjonalną taktyką jest uważna obserwacja, weryfikowanie osiągniętych efektów, krytyczna refleksja, wyciąganie wniosków i adaptacja. Czyli po prostu – uczenie się. Procesy uczenia się wmontowane w system realizacji polityki są więc gwarancją jej elastyczności i skutecznego działania w zmieniającym się otoczeniu.

W polu zasobów, można zidentyfikować ich trzy rodzaje, uniwersalne dla różnych polityk. Są to:

- kadry obejmujące zarówno cechy pracowników, zespołów, jak i doświadczenie kierownictwa,
- struktury i procedury, czyli instytucje zaangażowane w realizację polityki oraz procedury dla niej stworzone,
- zasoby finansowo-techniczne – środki finansowe, zasoby trwałe, np. pomieszczenia, sieć IT itp.

Oczywiście te ogólne ramy koncepcyjne można dalej uszczegóławiać. To znaczy, każdą z trzech grup procesów i zasobów można rozpiąć na bardziej drobiazgowo typy działań i zasobów specyficzne dla danej polityki. Co więcej, elementy te można opisywać za pomocą wskaźników, dzięki czemu prowadząc analizę danej polityki, można śledzić dynamikę systemu w czasie.

Praktyczne zastosowanie tych definicji przedstawiono, odwołując się do przykładu polityki spójności (patrz: rycina 2). Dla systemu realizacji polityki spójności (zarówno w latach 2004-2006 jak i 2007-2013) jego nadrzędnym celem

---

<sup>18</sup> K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, ss. 13-17, 167-173.

było efektywne, prorozwojowe wykorzystanie środków finansowych, przekazanych Polsce przez Unię Europejską w ramach trzech funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.

Ten ogólny cel był realizowany poprzez trzy grupy procesów: działania strategiczne, operacyjne oraz uczenie się. Ramy koncepcyjne umożliwiają dalsze ich uszczegółowienie, z uwzględnieniem specyfiki polityki spójności.

Celem procesów strategicznych polityki spójności było właściwe ukierunkowanie środków, czyli trafne dopasowanie strumienia pieniędzy do głównych potrzeb i szans rozwojowych kraju. Cel ten realizowano za pomocą takich działań jak: diagnoza sytuacji i planowanie głównych pakietów interwencji publicznych (w formie tzw. programów operacyjnych), konsultacje i negocjacje tych programów, a na dalszym etapie wdrażania polityki, również koordynację pomiędzy różnymi jednostkami systemu wdrażającymi poszczególne programy operacyjne.

Celem procesów operacyjnych było płynne wydatkowanie środków. Wymiernym wskaźnikiem skuteczności tej grupy procesów był więc poziom kontraktacji i absorpcji środków unijnych, w ramach poszczególnych programów operacyjnych, jak i całej polityki spójności. Działania mające pomóc w realizacji tego celu obejmowały informację i promocję środków Unii Europejskiej wśród potencjalnych beneficjentów, nabór i selekcję projektów, wreszcie finansowanie i rozliczanie zaakceptowanych projektów.

Celem procesów uczenia się było wyciąganie wniosków i doskonalenie działań systemu w czasie. Realizowano go poprzez zbieranie impulsów (monitoring, audyty i kontrole, badania, ewaluacje), refleksję zespołową podejmowaną na forach formalnych (komitetach monitorujących, grupach sterujących) i nieformalnych (spotkania robocze) oraz akumulację wiedzy (jawnej – w formie baz danych, ukrytej – w formie umiejętności i doświadczenia pracowników i zespołów).

Zasoby systemu realizacji polityki spójności obejmowały w latach 2004-2006 sieć 65 instytucji lub ich części, angażujących około 4500 osób personelu szczebla centralnego i regionalnego. Były to instytucje pełniące role Instytucji Zarządzających, Wdrażających, Płatniczych, Pośredniczących<sup>19</sup>.

W latach 2007-2013 zasoby systemu znaczenie się poszerzyły, doszło bowiem do jego decentralizacji (stworzono regionalne programy operacyjne), a środki, którymi system miał zarządzać, znacząco wzrosły – z 17 mln EUR (perspektywa 2004-2006) do ponad 85 mln (perspektywa 2007-2013). Na zasoby systemu

---

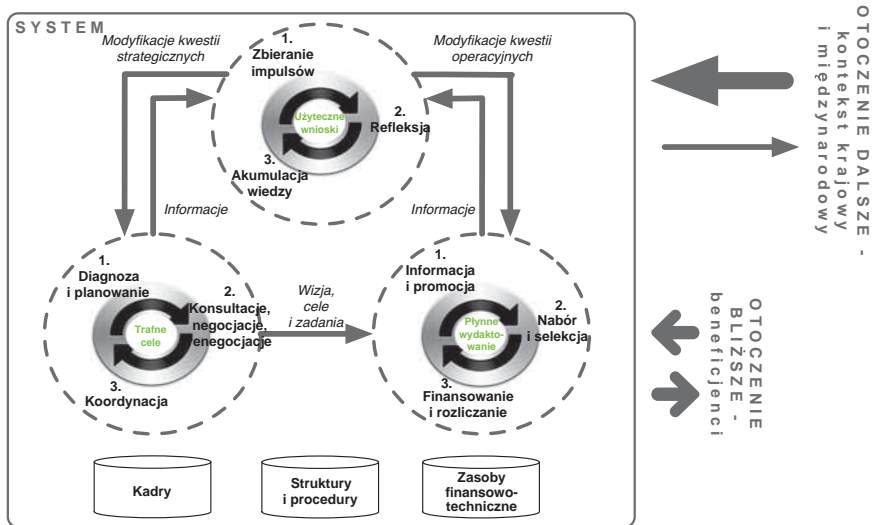
<sup>19</sup> EGO s. c. (2010), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*.



polityki spójności złożyło się tym razem 5 centralnych i 16 regionalnych programów operacyjnych wdrażanych przez około 10 tys. osób personelu w 116 instytucjach, za pomocą kilkunastu procesów i setek procedur (opisanych w około 60 dokumentach)<sup>20</sup>.

W obydwu perspektywach programowania instytucje zaangażowane w realizację polityki miały do dyspozycji, prócz własnych zasobów finansowo-technicznych, także dodatkowe środki finansowe, tzw. pomoc techniczną, mającą wspierać techniczną realizację procesów polityki spójności. Dzięki nim mogły rozwijać infrastrukturę IT, służącą monitoringowi środków Unii Europejskiej, a także dokształcać własne kadry i realizować procesy uczenia się (np. badania ewaluacyjne).

Rycina 2. System realizacji polityki – przykład Polityki Spójności



Opracowanie własne

## 2. Otoczenie systemu

Zgodnie z założeniami teorii systemów każdy system jest osadzony w szerszym środowisku. Drugim głównym pojęciem przedstawianych ram koncepcyjnych jest zatem OTOCZENIE SYSTEMU. Zostało ono zdefiniowane jako

<sup>20</sup> B. Ledzion, K. Olejniczak (red.), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013*.

wszystkie elementy, procesy i aktorzy, które nie są częścią formalną administracji danej polityki (w tym wypadku polityki spójności) w Polsce, ale mają na system wpływ lub podlegają jego wpływowi.

Odnosząc to do przykładu polityki spójności, jej otoczenie można podzielić na dwa typy – otoczenie bliższe i dalsze.

Otoczenie bliższe systemu realizacji polityki spójności to jej beneficjenci, zarówno końcowi (instytucje i organizacje otrzymujące wsparcie ze środków Unii Europejskiej), jak i ostateczni (osoby, grupy osób korzystające z danej pomocy i odczuwające wpływ tej pomocy)<sup>21</sup>. W tym kręgu są więc aktorzy i jednostki, na które system ma wpływać, którym system ma służyć i poprawiać ich stan.

Dalsze otoczenie systemu to szeroki, krajowo-międzynarodowy kontekst, który warunkuje działanie systemu (metasystemy). Szerszy kontekst w zasadzie nie podlega wpływowi systemu lub też poddaje się mu tylko w bardzo ograniczonym zakresie.

Analizując kontekst w przypadku systemu realizacji polityki spójności, można zidentyfikować kolejne trzy składowe.

Pierwszą składową jest system krajowych działań publicznych. Chodzi tu o paradygmat funkcjonowania krajowych polityk i instytucji, często oparty na tradycyjnym administrowaniu i sprzeczny z regułami nowszego paradygmatu – zarządzania publicznego, rządzącego wdrażaniem Funduszy Unii Europejskiej<sup>22</sup>. Wchodzą tu także struktury instytucjonalne tych polityk, zasoby, w tym regulacje dotyczące zasobów kadrowych polskiej administracji publicznej.

Drugą składową kontekstu realizacji polityki spójności są kierunki krajowych debat poświęconych rozwojowi kraju, politykom i środkom publicznym. W ostatnim okresie wdrażania polityki spójności niebagatelną rolę odegrały zmiany wprowadzane w Polsce w wyniku kryzysu gospodarczego.

Trzecią składową jest kontekst międzynarodowy. Są to polityki Unii Europejskiej, ramy prawne i hierarchia instytucjonalna samej polityki spójności Unii oraz inne polityki i regulacje unijne powiązane z kwestiami rozwoju regionalnego

<sup>21</sup> Przykładem dobrze ilustrującym różnicę między rodzajami beneficjentów jest wsparcie inwestycji w infrastrukturę transportową. Beneficjentami końcowymi takich projektów są Polskie Koleje Państwowe oraz Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych i Autostrad. Te pierwsze otrzymują dofinansowanie projektów rozbudowy kolei, ta druga dofinansowanie projektów budowy sieci autostrad. Beneficjentami ostatecznymi tych projektów są zaś obywatele podróżujący polskimi kolejami lub kierowcy korzystający z sieci polskich dróg.

<sup>22</sup> Przykładami takich sprzeczności do niedawna były: (1) brak krajowych strategii sektorowych dla poszczególnych polityk publicznych, co przez długi czas utrudniało działania polityki spójności, mającej charakter horyzontalny, (2) zapisy i interpretacje Ustawy o Zamówieniach Publicznych uznające kryterium ceny (a nie jakości) za najważniejszy wyznacznik poprawności wyboru ofert, (3) regulacje dotyczące finansów publicznych oparte na rocznym systemie planowania i rozliczania.

i spójności (np. Wspólna Polityka Rolna czy polityka konkurencji). Są to także kierunki międzynarodowej debaty publicznej, w tym negocjacje dotyczące kształtu budżetu Unii Europejskiej w nowych perspektywach finansowych, debaty społeczne toczące się w krajach członkowskich Unii oraz procesy w krajach ościennych.

### 3. Przepływy

Teoria systemów daje możliwość analizy dynamiki zjawisk, a więc przepływów, relacji, współzależności. Podstawowym pojęciem jest termin PRZEPŁYW. Są to informacje, materiały, decyzje, które przepływając pomiędzy systemem a jego otoczeniem lub w ramach systemu, zmieniają wielkości danych zasobów lub stan danych procesów.

W proponowanych ramach koncepcyjnych przepływy mogą mieć charakter wewnętrzny – w ramach systemu, pomiędzy jego poszczególnymi procesami, i zewnętrzny – opisujący relacje systemu z otoczeniem.

Zacznijmy od tego drugiego typu, przepływów zewnętrznych.

System musi działać na otoczenie, aby zrealizować swój cel. Przypomnijmy, że system realizacji polityki spójności ma uruchomić mechanizmy rozwojowe przy pomocy przepływów finansowych, ukierunkowanych na konkretne grupy odbiorców lub konkretne układy przestrzenne. Analizując te przepływy, można analizować ich dynamikę w czasie, poziom, rozłożenie przestrzenne. Z systemu do otoczenia płyną także strumienie informacji – te bardziej techniczne (informacje promocyjne, zasady aplikowania o środki) i te bardziej strukturalne – pokazujące sposoby zarządzania środkami publicznymi i inspirujące krajową administrację do modernizacji (tzw. efekt rozlewania się praktyk zarządzania – *spillover effect*).

Także do systemu z jego otoczenia bliższego płyną strumienie pomysłów na rozwój (w formie aplikacji o środki), opinie i oczekiwania beneficjentów (zasilające proces konsultacji i negocjacji), a także informacje zwrotne, czyli wszelkie informacje mówiące o efektach pomocy, dające sygnał o efektywności i użyteczności realizowanych działań (opinie beneficjentów, wyniki badań naukowych na temat rozwoju regionalnego, dane GUS itp.).

System wchodzi też w relacje ze swoim otoczeniem dalszym. Tu jednak dominuje kierunek przepływów z otoczenia do systemu. Na kształt i funkcjonowanie systemu mają wpływ debaty i negocjacje toczone z Komisją Europejską,

informacje płynące z gospodarki światowej oraz unijne regulacje i filozofia całego systemu polityki spójności Unii Europejskiej. Badania pokazują również, że na efektywność polityki spójności negatywny wpływ może mieć niska efektywność krajowego otoczenia, a konkretnie tradycyjny, pozbawiony myśli strategicznej paradygmat administrowania politykami publicznymi<sup>23</sup>.

Przejdźmy teraz do relacji w ramach systemu, pomiędzy poszczególnymi grupami procesów i zasobami. Procesy angażują oczywiście różne zasoby. Część struktur systemu angażuje się zatem głównie w diagnozę i planowanie, gros kadr, zasobów technicznych i procedur odnosi się do procesów operacyjnych, podczas gdy np. jednostki ewaluacyjne swoje zasoby przeznaczają na realizację ewaluacji i monitoringu, czyli procesy uczenia się.

W założeniu wiodące powinny być procesy strategiczne. One wyznaczają wizję, cele i zadania, które następnie powinny być realizowane w ramach procesów operacyjnych. Informacje o przebiegu działań strategicznych i operacyjnych płyną do grupy procesów uczenia się. Są one analizowane i oceniane przez pryzmat różnych kryteriów<sup>24</sup>. Na tej podstawie formułuje się wnioski i propozycje modyfikacji działań czy to w ich technicznym i operacyjnym aspekcie (działania korekcyjne – pojedyncze sprzężenie zwrotne), czy to w wymiarze strukturalnym (modyfikacja założeń i zasad polityki, celów, kierunków interwencji – tzw. podwójne sprzężenie zwrotne). Odwołując się do metafory marynistycznej, dobry system realizacji polityki spójności to taki, w którym „ważniejsze jest dokąd płyniemy (procesy strategiczne), niż to, jak szybko płyniemy (działania operacyjne). Procesy uczenia się pomagają nam w czasie rejsu zarówno w nawigacji i korygowaniu kursu (działania doskonalące – podwójne sprzężenie zwrotne), jak i w optymalnym ustawianiu żagli i łapaniu najlepszego wiatru (działania korekcyjne – pojedyncze sprzężenie zwrotne)”<sup>25</sup>.

Warto podkreślić wagę przepływów, szczególnie informacji i sprzężeń zwrotnych, dla skuteczności działania polityki. Długookresowa sprawność systemu wynika w dużej mierze z jego zdolności do modyfikacji i adaptacji

<sup>23</sup> M. Kozak, et. al., *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-06 Co-financed by ERDF. Management and Implementation Systems for Cohesion Policy. National Assessment Report POLAND.*

<sup>24</sup> W praktyce głównymi kryteriami oceny działań publicznych są zwykle: poprawność proceduralna (zgodność z obowiązującymi procedurami), przejrzystość (czy proces jest transparentny dla opinii publicznej), wydajność (stosunek poniesionych nakładów i kosztów do uzyskanych produktów), skuteczność (stopień w jakim osiągnięto to, co planowano), użyteczność (stopień w jakim rzeczywiste efekty działań zaspokajają potrzeby adresatów działań) oraz trwałość (jak długo efekty są odczuwalne). W przypadku ewaluacji Komisja Europejska (1999) zaleca także stosowanie kryterium trafności (czy planowane cele działań przystają do zdiagnozowanych potrzeb), patrz: K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, s. 54.

<sup>25</sup> EGO s.c. (2010), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006.*

w trakcie wdrażania. Jak już podkreślano, sytuacja społeczno-gospodarcza podlega ciągłym, dynamicznym zmianom. Planując interwencje, trudno przewidzieć wszystkie ograniczenia i przyszłe zdarzenia. Dlatego też kluczowe znaczenie ma zdolność systemu do uczenia się, zbierania impulsów i modyfikowania działań na podstawie dowodów.

W polskiej praktyce polityki spójności system wyraźnie zdominowały procesy operacyjne, dla których najważniejsza była absorpcja środków finansowych. Ukierunkowanie tych środków na kluczowe szanse rozwojowe kraju miało drugorzędne znaczenie. Gros procesów uczenia się również zostało poświęconych wyciąganiu wyłącznie wniosków operacyjnych i rozwiązywaniu bieżących problemów zarządczych. Zadecydowała o tym słabość planowania strategicznego, zarówno w polskiej administracji, jak i wśród polityków oraz medialna presja na wydatkowanie, niepoparta głębszą dyskusją ani refleksją o oczekiwanych kierunkach rozwoju kraju i jego regionów.

### Zalety i wyzwania ram koncepcyjnych

Na zakończenie prezentacji ram koncepcyjnych warto przeanalizować krytycznie ich potencjalne zalety i bieżące ograniczenia, interpretowane jako wyzwania dla dalszego rozwoju koncepcji.

Można wymienić cztery zalety. Po pierwsze, ramy koncepcyjne dają całościowe spojrzenie na daną politykę. Jednocześnie umożliwiają zejście na poziom szczegółowych procesów i typów zasobów wykorzystywanych we wdrożeniach.

Po drugie, ramy są elastyczne. Dają możliwość dopasowania do różnych polityk, specyfiki ich procesów i celów, przy jednoczesnym zachowaniu głównej struktury systemu (podział na 3 grupy: procesów, zasoby, przepływy). To otwiera pole do analiz porównawczych pomiędzy systemami polityk.

Po trzecie, ramy podkreślają różnicę między działaniami strategicznymi a operacyjnymi. To ważne rozgraniczenie, które w praktyce, pod presją czasu i bieżących problemów, często się zaciera, prowadząc do skrócenia perspektywy planowania i dominacji doraźnych zadań nad celami strategicznymi. Ramy podkreślają także kluczową dla rozwoju i doskonalenia działań publicznych rolę zarządzania wiedzą i uczenia się.

Po czwarte, ramy pokazują politykę w ujęciu dynamicznym i funkcjonalnym. Umożliwiają śledzenie relacji i współzależności pomiędzy jej elementami oraz otoczeniem. Pozwalają wyjść poza analizę bieżących zdarzeń i stanu zasobów,

spojrzeć na trendy zmian w czasie i uchwycić na tej podstawie głębsze procesy warunkujące działania systemu i sukces implementacji polityki (tzw. mechanizmy strukturalne). Warunkiem niezbędnym dla takich analiz jest jednak opisanie, w formie mierzalnych wskaźników, poszczególnych elementów systemu.

Ta ostatnia kwestia zwraca uwagę na ograniczenia aktualnej formy ram koncepcyjnych. Pierwszym postulatem dla rozwoju ram koncepcyjnych jest więc dalsza operacjonalizacja zaproponowanych w tym artykule definicji. Chodzi o zaproponowanie wskaźników, które umożliwią pomiar działań systemu w czasie, zidentyfikowanie trendów w ich poszczególnych procesach oraz w ich relacjach z otoczeniem.

Drugim wyzwaniem jest dopracowanie typologii i opisu przepływów. W tym artykule zostały one tylko zarysowane, wyłącznie w oparciu o polskie doświadczenia polityki spójności. Rozwój ram wymaga usystematyzowania możliwych typów przepływów pomiędzy elementami systemu oraz jego bliższym i dalszym otoczeniem. Na szczególną uwagę zasługują relacje z beneficjentami, i szerzej, nie rozwijane w tym artykule, relacje z interesariuszami. Pojęcia beneficjentów i interesariuszy w praktyce polskich polityk pojawiają się tylko sporadycznie. Tymczasem są one centralnym elementem paradygmatu współzarządzania – najnowszego podejścia w praktyce i teorii współczesnego zarządzania publicznego<sup>26</sup>.

Wyzwanie trzecie to powiązanie procesów i zasobów z istniejącym nazewnictwem struktur instytucjonalnych. Na przykład, w przypadku polityki spójności istnieją Instytucje Zarządzające, Wdrażające, Pośredniczące. Ich faktyczna rola w systemie może różnić się od tej sugerowanej w nazwie<sup>27</sup>. Niemniej uczestnicy systemu są przywiązani do tej nomenklatury. Wprowadzenie nowej terminologii ram koncepcyjnych wymaga więc pracy nad modyfikacją map mentalnych uczestników systemu. Warto tu jednak zaznaczyć, że nowe terminy dają świeże spojrzenie i umożliwiają faktyczną, a nie tylko formalną interpretację roli poszczególnych instytucji. Co więcej są ponadczasowe, pozwalają na ciągłość analiz i porównań pomiędzy okresami budżetowymi, mimo zmian formalnych nazw i struktur.

Podsumowując, wydaje się, że niezbędne jest dalsze testowanie ram koncepcyjnych. Szczególnie obiecującym polem jest tu polityka spójności. Pozwala

---

<sup>26</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*.

<sup>27</sup> Prowadzone badania systemu polityki spójności z lat 2004-2006 pokazały, że część Instytucji Wdrażających i Pośredniczących, bazując na swoim doświadczeniu, przejmowało w praktyce niektóre funkcje strategiczne, początkowo przypisane Instytucjom Zarządzającym. Z kolei Instytucje Zarządzające angażując się nadmiernie w kwestie operacyjne, poddane presji czasu, traciły swoje funkcje strategiczne na rzecz działań doraźnych, patrz: EGO s. c. (2010), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*.

na porównania w czasie (pomiędzy jasno wyznaczonymi okresami budżetowymi) oraz budowanie analiz porównawczych systemów realizacji polityki spójności w różnych krajach. Przy takim zastosowaniu ramy koncepcyjne mogłyby się stać podstawą teoretyczną do badań potencjału administracyjnego (*administrative capacity*) opartych nie wyłącznie na ujęciu zasobowym ale i funkcjonalnym. Studia takie wydają się bardzo potrzebne szczególnie w nowych krajach Unii Europejskiej, wciąż reformujących swoje systemy zarządzania publicznego. ■

### Bibliografia

- Anderson, V., Johnson, L., *Systems Thinking Basics: From Concepts to Causal Loops*. Pegasus Communications, Waltham, Massachusetts 1997.
- Argyris, C., Schon, D. A., *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. FT Press, Massachusetts 1995.
- Bardach, E. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. CQ Press, Waszyngton D. C. 2008
- Barrett, S. (2004). *Implementation Studies. Time for Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies*, "Public Administration", 82 2004 ss. 249-262.
- Checkland, P., *Systems Thinking, Systems Practice: Includes a 30-Year Retrospective*. Wiley, New York 1999.
- Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, New York 1965.
- EGO s. c. (2010). *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*. 25.11.2010, Warszawa: Krajowa Jednostka Oceny. European Commission. (1999). *MEANS collection: evaluating socio-economic programmes*. Luxembourg: DG-Regio, Office for Official Publications of the European Communities.
- Goodin, R. E., Klingemann, H.-D., *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press Oxford 1998.
- Hausner, J., *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Hill, M., *The Public Policy Process*, Pearson Education Canada, Harlow, London 2009.
- Kozak, M., Ledzion, B., Olejniczak, K. & Wojtowicz, D. (2009). *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-06 Co-financed by ERDF. Management and Implementation Systems for Cohesion Policy. National Assessment Report POLAND*, Brussels: EPRC & EUROREG for European Commission DG Regio.
- Ledzion, B., Olejniczak, K. (red.), *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013*. 27.05.2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Krajowa Jednostka Ewaluacji, Warszawa 2013.
- Levitt, B. & March, J. (1988). *Organizational Learning*, "Annual Review of Sociology" nr 14 1998, ss. 319-340.
- Meadows, D. H., *Thinking in Systems: A Primer*, Chelsea Green Publishing, Vermont 2008.
- Moran, M., Rein, M., Goodin, R. E. (ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, New York 2006.
- Olejniczak, K., *Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1 (7) 2009, ss. 89-103.
- Olejniczak, K. (red.) *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Ostrom, E., *Understanding institutional diversity*. Princeton, Princeton University Press, N. J.; Woodstock, 2005.
- Pulz, H., Treib, O., *Implementing Public Policy*, [w:] Fischer, F., Miller, G., Sidney, M. (ed) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, CRC Press, London, New York 2007, ss. 89-107.
- Ramage, M., Shipp, K., *Systems Thinkers*. Springer, London 2009.

- Reynolds, M., Holwell, S. (ed.), *Systems Approaches to Managing Change: A Practical Guide*. Springer, Dordrecht, Heidelberg 2010.
- Sabatier P. A., *Theories of the Policy Process, Second Edition*, Westview Press, Oxford 2007.
- Smith P., *On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector*, "International Journal of Public Administration", 18 (2 & 3) 1995, ss. 277-310.
- Sterman J., *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*, McGraw-Hill/Irwin, Boston 2000.
- Wiig, K., *Knowledge Management: Where Did It Come From and Where Will It Go?*, "Expert Systems With Applications" 13 (1) 1997, ss. 1-14.