

Portrety szpitali

Nowa jakość
usług publicznych

W stronę
nowoczesnej
administracji

Przejrzyste,
odpowiedzialne
i efektywne
rządzenie

3 Od Redakcji**4 Nad czym pracujemy... Jak wspieramy****8 Projekty innowacyjne realizowane w obszarze tematycznym „Dobre rządzenie”****10 Portrety szpitali**

Rozmowa z Dariuszem Wasilewskim z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, kierownikiem projektu „Portrety szpitali – mapy możliwości, czyli monitorowanie jakości usług publicznych i benchmarking z zakresu nadzoru nad funkcjonowaniem szpitali, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego”

13 Profesjonalizacja zarządzania w samorządach

Rozmowa z Adamem Aduszkiewiczem, prezesem Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

16 Przejrzyste, odpowiedzialne i efektywne rządzenie

Rozmowa ze Zbigniewem Mosoniem, zastępcą burmistrza miasta i gminy Świerzawa, ekspertem opiniodawcą w obszarze „Dobre rządzenie”

19 Benchmarking – krok w kierunku poprawienia jakości usług publicznych

Rozmowa z Mariuszem Śpiewokiem ze Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, kierownikiem projektu „Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych”

22 Nowa jakość usług publicznych

Rozmowa z Krzysztofem Pakońskim i Piotrem Wierchostawskim, realizatorami projektu „Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego”, którego beneficjentami są Gmina Miejska Kraków / Urząd Miasta Krakowa

26 Zintegrowanie działań ośrodków pomocy społecznej i urzędów pracy

Rozmowa z Pawłem Kotułą, wiceprezesem firmy Euro-Konsult sp. z o.o., realizującej projekt „Program zindywidualizowanego wsparcia”

29 Sieci Tematyczne PO KL**30 Miejsce Sieci Tematycznych w systemie wdrażania PO KL – głos w dyskusji****33 W stronę nowoczesnej administracji**

Rozmowa z Moniką Andrzejewską oraz Małgorzatą Lublińską z zespołu koordynującego projekt „Skuteczne wsparcie reformy administracji publicznej przy wykorzystaniu Europejskiego Funduszu Społecznego” w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, w ramach którego funkcjonuje Europejska Sieć Współpracy w obszarze „Reformy administracji publicznej”

36 Centralny Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich

Stabilność administracji kontra innowacyjne trendy

38 Krajowy Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego

Standardy jakości działań



INNOWACJE BEZ GRANIC
Biuletyn Krajowej Instytucji
Wspomagającej PO KL

Wydawca:

Centrum Projektów Europejskich
ul. Domaniewska 39A
02-672 Warszawa
tel. 22 378 31 00
faks 22 201 97 25

Zespół redakcyjny:

Edyta Smolarska
(redaktor naczelna)
Tomasz Mrozek
Łukasz Nowak
Ewa Wosik

Opracowanie graficzne,**skład i łamanie:**

FIJN Natalia Kootstra

Druk:

Pracownia C&C

Przekazując teksty do redakcji, autorzy przenoszą na wydawcę prawo do publikacji (prawa autorskie i wydawnicze). Redakcja zastrzega sobie prawo skracania i adiustowania nadesłanych tekstów.

Biuletyn jest współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i rozprowadzany bezpłatnie.

ISSN 2080-8194

Nakład: 6000 egz.

Od redakcji

Drugi numer tegorocznego biuletynu poświęcony jest przede wszystkim prezentacji inicjatyw z dziedziny dobrego rządzenia. Ta, będąca jedną z najważniejszych, koncepcja zarządzania w sektorze publicznym jest obecnie reprezentowana w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki przez osiemnaście projektów innowacyjnych. Wszystkie postawiły sobie za cel wprowadzenie do procesu planowania i realizacji decyzji zasady *good governance* (dobrego rządzenia). Hasłem przewodnim tej zasady jest jakość – wysokie standardy dotyczące współpracy wszystkich instytucji zaangażowanych w procesy decyzyjne oraz wyznaczające ich zdolność do programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji przedsięwzięć publicznych.

Dzięki środkom z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki zagadnienia takie jak *evidence-based policy*, *quality of governance*, *benchmarking* oraz *outsourcing* usług społecznych dla coraz większej liczby przedstawicieli gmin, powiatów, województw oraz działów administracji rządowej brzmią znajomo, a nawet przyjaźnie. Realizowane zaś w ramach projektów innowacyjnych działania upowszechniające powstałe rozwiązania, w tym prowadzone przez Krajową Instytucję Wspomagającą, z pewnością przyczynią się do jeszcze szerszego wdrożenia i wypromowania standardów dobrego rządzenia w Polsce.

W biuletynie zamieszczamy m.in. wywiad z panem Zbigniewem Mosoniem, zastępcą burmistrza Miasta i Gminy Świerzawa, będącym jednocześnie ekspertem opiniującym strategię wdrażania projektów innowacyjnych dla Krajowej Sieci Tematycznej w obszarze „Dobre rządzenie”. Z racji podwójnej roli naszego eksperta, z jednej strony zapytaliśmy go o doświadczenia z opiniowania strategii wdrażania, z drugiej zaś poprosiliśmy o ocenę wpływu środków PO KL na zmiany zachodzące w administracji samorządowej oraz na wyzwania stojące przed polską administracją publiczną.

Perspektywę trzeciego sektora w budowaniu *good governance* w polskiej rzeczywistości, w tym z punktu widzenia współrealizatora wielu projektów finansowanych ze środków wspólnotowych, prezentuje jego przedstawiciel, prezes Zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, pan Adam Aduszkiewicz. Doświadczenia z wdrażania projektów innowacyjnych w tej dziedzinie przedstawiają ich realizatorzy: panowie Krzysztof Pakoński i Piotr Wierchostawski, reprezentujący Urząd Miasta Krakowa oraz przedsięwzięcie dotyczące monitorowania usług publicznych jako elementu zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, a także pan Mariusz Śpiewok ze Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, kierownik projektu „Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych”.

Czytelników poszukujących informacji na temat działań prowadzonych w obszarze tematycznym „Dobre rządzenie” na płaszczyźnie międzynarodowej zainteresuje z pewnością tekst poświęcony genezie i działaniom Europejskiej Sieci Współpracy w dziedzinie reformy administracji publicznej, której liderem jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Przedstawicielki zespołu koordynującego projekt, panie Monika Andrzejewska i Małgorzata Lublińska, prezentują dotychczasowy dorobek Sieci oraz jej plany na przyszłość.

Zapraszamy do lektury.



Edyta Smolarska
Naczelnik Krajowej Instytucji Wspomagającej

Nad czym pracujemy... Jak wspieramy...

Innowacyjność

Krajowe Forum Partnerskie dla projektów innowacyjnych PO KL

W pierwszym tegorocznym numerze biuletynu informowaliśmy Państwa o przygotowaniach do organizowania tzw. krajowych forów partnerskich – spotkań przeznaczonych dla wszystkich beneficjentów projektów innowacyjnych w poszczególnych obszarach wsparcia PO KL, umożliwiających realizatorom projektów nawiązanie kontaktów, wymianę informacji i doświadczeń oraz – co najważniejsze – zaplanowanie wspólnych działań upowszechniających i włączeniowych. W związku z faktem, że większość



projektów nie znajduje się na wystarczająco zaawansowanym etapie realizacji i działania włączeniowe nie są jeszcze dla nich priorytetem, podjęto decyzję o zorganizowaniu jednego forum dla wszystkich trzech obszarów. Forum odbyło się w dniu 22 maja br. w Hotelu Gromada Centrum w Warszawie. W spotkaniu tym wzięto udział 28 realizatorów projektów, w tym 14 projektów z obszaru „Zatrudnienie i integracja społeczna”, 8 projektów z obszaru „Adaptacyjność” oraz 6 projektów z obszaru „Edukacja i szkolnictwo wyższe”. Ponadto w wydarzeniu uczestniczyli, w charakterze obserwatorów, opiekunowie projektów

oraz inni przedstawiciele Instytucji Pośredniczących I i II stopnia zainteresowani tematyką projektów innowacyjnych. Formuła spotkania zakładała pracę przy trzech stolikach grupujących projekty podobne lub komplementarne. Stolik numer 1 grupował projekty z Priorytetu VI poświęcone aktywizacji osób w wieku 45+ oraz 50+, a także projekty z obszaru „Adaptacyjność” dotyczące aktywizacji zawodowej oraz podnoszenia kwalifikacji osób w wieku 50+. Tematyka wszystkich przedsięwzięć wiązała się zatem z wydłużaniem aktywności zawodowej. Stolik numer 2 grupował pozostałe projekty z Priorytetu VI i VII oraz dodatkowo projekt z obszaru „Adaptacyjność”, który łączy się z projektem z obszaru „Zatrudnienie i integracja społeczna” dotyczącym wsparcia aktywizacji zawodowej rodziców samotnie wychowujących dzieci. Stolik numer 3 poświęcony był zagadnieniom związanym z modernizacją systemu edukacji, tak aby ów system lepiej odpowiadał na zapotrzebowanie rynku pracy. W skład stolika weszły projekty z Priorytetu IX oraz projekty z obszaru „Adaptacyjność”, które w założeniu kierują wsparcie do szeroko rozumianej grupy związanej z edukacją, m.in. poprzez przygotowanie kadr dla nowoczesnej gospodarki dostosowanych do potrzeb rynku pracy, ale także poprzez współpracę sfery nauki i edukacji z przedsiębiorcami, w celu zwiększenia ich zdolności adaptacyjnych do zmieniającej się gospodarki. W trakcie forum beneficjenci przy poszczególnych stolikach prezentowali swoje projekty, a następnie wszyscy uczestnicy dyskutowali na temat założonych w projektach działań upowszechniających i włączających. Efektem spotkania było m.in. przygotowanie map głównych działań włączających, takich jak konferencje, seminaria i spotkania z decydentami. Celem tego ćwiczenia było zwrócenie uwagi realizatorów projektów na liczbę wydarzeń planowanych łącznie we wszystkich projektach i skierowanych do podobnych lub tych samych grup adresatów oraz zachęcenie beneficjentów do wspólnego realizowania części tych działań. Formuła forum spotkała się z życzliwym przyjęciem ze strony beneficjentów oraz przedstawicieli Instytucji



Organizujących Konkursy. Beneficjenci podkreślali, że jest to jedna z nielicznych okazji poznania innych projektów innowacyjnych (również z innych tematów), wymiany doświadczeń związanych z pracą nad produktem finalnym czy uzyskania wiedzy na temat ciekawych praktyk związanych z upowszechnianiem i włączaniem.

Dla przedstawicieli IOK była to szansa na zdobycie wiedzy o projektach z różnych województw. Uczestnikom bardzo spodobała się warsztatowa forma forum, wskazywali na zalety tego typu spotkań, czyli możliwości swobodnej dyskusji, prezentacji, wymiany poglądów, a także nawiązania kontaktów z innymi beneficjentami (zaproszenie do uczestnictwa w wydarzeniach związanych z realizacją projektu) i uzyskania informacji na temat prowadzonych działań.

Szczegółową relację z wydarzenia można znaleźć na stronie internetowej Krajowej Instytucji Wspomagającej (w zakładce „Aktualności”).

Rozpoczynają się walidacje produktów projektów innowacyjnych

Drugi kwartał 2012 roku to czas, w którym rozpoczyna się coraz więcej procedur walidacji produktów finalnych projektów innowacyjnych. Dotychczas do KIW przekazano dwa produkty finalne projektów innowacyjnych, które zostały już zaakceptowane przez Instytucje Organizujące Konkurs: „Pracownik 50+. Przetąmywanie barier na rynku pracy” z województwa dolnośląskiego oraz „Indywidualne ścieżki zatrudnienia” z województwa warmińsko-mazurskiego. Po walidacji dokonanej przez Sieć Tematyczną są już cztery produkty. Planuje się, że do końca II kwartału będzie ich 19, a do końca III kwartału 46. Na koniec roku 2012 walidację powinny przejść 64 produkty. Wszystkie produkty – zarówno te zwalidowane pozytywnie, jak i te, które nie

przejdą tej oceny – będą na bieżąco prezentowane na stronie internetowej KIW (w zakładce „Baza beneficjentów i produktów”, podzakładka „Produkty finalne”).

Publikacje Krajowej Instytucji Wspomagającej

Odpowiadając na potrzeby zgłaszane przez beneficjentów oraz Instytucje Pośredniczące I i II stopnia, KIW opracowała *Miniprzewodnik po ewaluacji w projektach innowacyjnych PO KL. Zalecenia Krajowej Instytucji Wspomagającej*, który stanowi materiał pomocniczy podczas planowania oraz realizowania procesu ewaluacji. Zawarte w nim zalecenia będą szczególnie przydatne dla realizatorów projektów innowacyjnych testujących, mogą również z nich skorzystać opiekunowie tych projektów w Instytucjach Pośredniczących I i II stopnia. Publikacja jest już dostępna w wersji papierowej i elektronicznej na stronie internetowej KIW (w zakładce „Dokumenty”).

Mapa projektów i analiza jakościowa – pierwsze aktualizacje

Kilkakrotnie już zwracaliśmy Państwa uwagę na dwa dokumenty opracowywane przez KIW: *Mapę projektów oraz Analizę jakościową projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej PO KL* pokazujące podobieństwa i możliwe połączenia między przedsięwzięciami. Zgodnie z założeniami są one aktualizowane co kwartał. Mogą się Państwo z nimi zapoznać w wersji elektronicznej na stronie internetowej KIW (w zakładce „Baza beneficjentów i produktów”, podzakładka „Mapa projektów / Analiza jakościowa”).

W wyniku aktualizacji dokonanej na zakończenie I kwartału do dokumentów dodano informacje o 40 nowych projektach innowacyjnych oraz o 40 projektach współpracy ponadnarodowej (odpowiednio: w obszarze „Zatrudnienie i integracja społeczna” – 24 projekty innowacyjne i 12 projektów współpracy ponadnarodowej; w obszarze „Dobre rządzenie” – 1 projekt innowacyjny i 2 projekty współpracy ponadnarodowej; w obszarze „Adaptacyjność” – 10 projektów innowacyjnych i 19 projektów współpracy ponadnarodowej; w obszarze „Edukacja i szkolnictwo wyższe” – 5 projektów innowacyjnych i 7 projektów współpracy ponadnarodowej). Kolejna aktualizacja będzie dostępna na stronie internetowej KIW od początku lipca.

Przeglądy okresowe

KIW kontynuuje monitorowanie realizacji okresowych przeglądów projektów innowacyjnych przez Instytucje Pośredniczące I i II stopnia. Pracownicy KIW biorą także udział w wybranych przeglądach jako obserwatorzy. Do tej pory uczestniczyli w 7 przeglądach (w Instytucjach Pośredniczących I i II stopnia, zarówno komponentu centralnego, jak i regionalnego).



Współpraca ponadnarodowa

IV Ponadnarodowe Forum Partnerskie

W dniach 25–26 kwietnia br. KIW zorganizowała w Warszawie IV Ponadnarodowe Forum Partnerskie, jak dotąd największe pod względem liczby projektów. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele sześciu krajów: Polski, Szwecji, Belgii, Czech, Niemiec i Francji (w sumie prawie 100 osób).

Uczestnicy reprezentowali blisko 80 projektów (33 z Polski, 22 ze Szwecji, 14 z Belgii, 6 z Czech, 1 z Niemiec i 1 z Francji), znajdujących się w różnej fazie realizacji – od idei, poprzez fazę przygotowawczą, aż do etapu wdrażania, przy czym tym razem było mniej projektów w fazie idei.

Główny cel forum – pomoc projektodawcom w znalezieniu właściwego partnera, utworzenie trwałych partnerstw i wzmocnienie współpracy ponadnarodowej – pozostał bez zmian. Dlatego też – oprócz typowego dla forum organizowanego przez KIW panelu dyskusyjnego na początku imprezy – główny nacisk był położony na dyskusje między projektodawcami pogrupowanymi wokół siedmiu stolików tematycznych: projekty dotyczące osób młodych, zwłaszcza wcześniej kończących edukację szkolną (2 stoliki); projekty dotyczące osób starszych, w wieku 50+ (1 stolik); projekty dotyczące adaptacyjności pracodawców i pracowników do zmian zachodzących w gospodarce; projekty dotyczące osób defaworyzowanych na rynku pracy, w tym przede wszystkim osób z różnym stopniem upośledzenia umysłowego i fizycznego (2 stoliki). Niemal połowę polskich projektodawców stanowiły organizacje pozarządowe.

Ze wstępnych relacji uczestników forum wynika, iż dla niemal wszystkich (ok. 95 proc.) projektów udało się znaleźć co najmniej po jednym potencjalnym partnerze, a dla wielu – więcej niż jednego partnera. O wzroście jakości projektów oraz ich właściwym doborze do stolików świadczy fakt podpisania w trakcie forum co najmniej 10 listów intencyjnych, co jest najlepszym dotychczasowym wynikiem spośród wszystkich ponadnarodowych forów partnerskich.

W celu ułatwienia kontaktów uczestnikom forum, a także innym potencjalnym zainteresowanym, zachęcamy do zapoznania się z materiałami, które zostały zamieszczone na stronie internetowej KIW (w zakładce „Współpraca ponadnarodowa”).

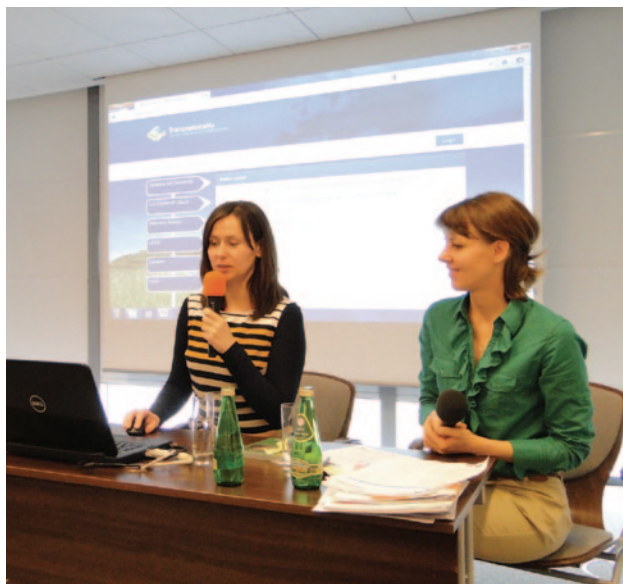
Projekt „Inclusive Europe” – kolejne spotkania

Spotkanie koordynatorów współpracy ponadnarodowej

24 kwietnia br. w Warszawie odbyło się drugie spotkanie koordynatorów współpracy ponadnarodowej w ramach projektu „Inclusive Europe” realizowanego przez szwedzką instytucję Arbetsmiljöforum we współpracy z kluczowymi partnerami szwedzkimi, a także partnerami z innych krajów.



W spotkaniu uczestniczyło ponad 20 przedstawicieli Instytucji Pośredniczących I i II stopnia komponentu regionalnego i centralnego, a także eksperci zagraniczni i krajowi. Koordynatorzy współpracy ponadnarodowej mieli możliwość zapoznania się z wiedzą i doświadczeniami ekspertów z Wielkiej Brytanii oraz Szwecji, zaangażowanych w działania w obszarze Europejskiego Funduszu Społecznego, z uwzględnieniem wymiaru ponadnarodowego. Karolina Medwecka-Piasecka, przedstawicielka Birmingham City Council, instytucji pośredniczącej dla projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej dla Anglii i Gibraltaru, przedstawiła istotę współpracy ponadnarodowej na podstawie doświadczeń brytyjskich. O korzyściach, ale także wyzwaniach dotyczących tej współpracy mówiła szwedzka prelegentka Anne Marie Flood, reprezentująca lidera projektu – organizację Arbetsmiljöforum, natomiast zagadnienia z dziedziny szeroko pojętej „dostępności”, zwłaszcza w kontekście osób niepełnosprawnych, omówił Fredrik Lindgren ze Szwecji. Następnie przedstawicielki Ministerstwa



Rozwoju Regionalnego (Małgorzata Lublińska), Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (Dominika Skwarska) oraz KIW (Beata Rybicka-Dominiak) przedstawiły działania i efekty prac wybranych Europejskich Sieci Współpracy, których Polska jest członkiem.

Było to ostatnie spotkanie w cyklu szkoleniowym dla koordynatorów współpracy ponadnarodowej. Zgodnie z założeniami projektu „Inclusive Europe” zakończyło się ono testem sprawdzającym dotychczas zdobytą przez uczestników wiedzę z zakresu współpracy ponadnarodowej.

Spotkanie ambasadorów współpracy ponadnarodowej

W połowie maja br. w warszawskiej siedzibie Centrum Projektów Europejskich spotkali się przedstawiciele kadry decyzyjnej Instytucji Pośredniczących I i II stopnia w ramach drugiego spotkania ambasadorów współpracy ponadnarodowej. W ostatnim tego typu spotkaniu przewidzianym w ramach projektu „Inclusive Europe” uczestniczyło ponad 20 osób reprezentujących instytucje komponentu centralnego i regionalnego, a także eksperci ze Szwecji, Hiszpanii i Polski.



Szwedzkie doświadczenia w strategicznym zarządzaniu współpracą ponadnarodową w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego przedstawił Christian Råbergh ze Szwedzkiej Rady EFS. O istocie i korzyściach partnerstw w ujęciu strategicznym mówił ekspert i praktyk w tej dziedzinie – Leda Stott. Uczestnicy wydarzenia mieli także możliwość zapoznania się z polskim przykładem partnerstwa strategicznego realizowanego w szerokim partnerstwie krajowym we współpracy ze stroną fińską. O Małopolskim Obserwatorium Rynku Pracy i jego działaniach opowiedziała Ewa Guzik z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie. Spotkanie zakończyło się prezentacjami przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i KIW na temat wybranych Europejskich Sieci Współpracy. Podczas spotkania prowadzono ożywione dyskusje i dzielono się doświad-

zeniami na temat współpracy ponadnarodowej. Mamy nadzieję, że będzie to inspiracją w dalszych działaniach jego uczestników i zaowocuje kolejnymi partnerstwami ponadnarodowymi w ramach PO KL.

KIW wspiera regiony

Białystok

W dniu 13 kwietnia br. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku zorganizował spotkanie informacyjne pt. „Projekty współpracy ponadnarodowej w ramach PO KL w kontekście ogłoszonego konkursu nr 1/POKL/7.4/PN/12” dla instytucji zainteresowanych udziałem w konkursie. W spotkaniu uczestniczyła także przedstawicielka KIW, która przedstawiła charakterystykę projektów współpracy ponadnarodowej, z uwzględnieniem takich zagadnień jak: partnerstwo i kanały poszukiwania partnerów ponadnarodowych, formy działań kwalifikowalnych, wartość dodana współpracy ponadnarodowej, finansowanie projektów współpracy ponadnarodowej, wymagania formalne oraz ryzyko w projektach współpracy ponadnarodowej.

Katowice

W dniu 9 maja br., na zaproszenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, dwie przedstawicielki KIW uczestniczyły w spotkaniu doradczym zorganizowanym dla pracowników Instytucji Pośredniczących I i II stopnia z regionu. W trakcie czterogodzinnego spotkania poruszono kwestie związane z informacją i promocją, przygotowaniem konkursów na projekty innowacyjne i współpracy ponadnarodowej, ich oceną oraz problemami we wdrażaniu tego typu przedsięwzięć. Dyskutowano również na temat roli opiekunów projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej.

Gdańsk

W dniu 30 maja br. Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku zorganizował kolejne spotkanie Sieci Współpracy w obszarze tematycznym „Innowacyjność i współpraca ponadnarodowa”. W trakcie pięciogodzinnego spotkania, w którym uczestniczyły trzy przedstawicielki KIW, poruszono problemy związane z zakresem informacji dotyczących projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej, które powinny zostać zamieszczone na stronach internetowych Instytucji Pośredniczących I i II stopnia, badaniami ewaluacyjnymi przeprowadzanymi w projektach innowacyjnych, zmianami w harmonogramie projektu wynikającymi z przedłużonego terminu oceny strategii, przeglądami okresowymi w projektach innowacyjnych testujących, walidacją produktów finalnych oraz monitoringiem działań upowszechniających i włączających przez Instytucje Pośredniczące I i II stopnia po zakończeniu realizacji projektu. ◀

Projekty innowacyjne realizowane w obszarze tematycznym „Dobre rządzenie”

Jednym z czterech obszarów tematycznych, w których realizowane są projekty innowacyjne testujące PO KL jest obszar „Dobre rządzenie”. W obszarze tym projekty innowacyjne testujące realizowane są w ramach zamkniętego katalogu tematów projektów innowacyjnych. Obecnie realizowane projekty dotyczą trzech tematów, spośród dziewięciu przypisanych dla tego obszaru.

Pierwszy temat innowacyjny to **„Budowanie mechanizmów dla uprawiania polityk publicznych «w oparciu o dowody» (ang. evidence-based policy). Tworzenie instytucjonalnych warunków do uruchamiania pilotaży i eksperymentalnych wdrożeń”**.

W ramach tego tematu realizowane są obecnie dwa projekty innowacyjne testujące. Temat został ogłoszony w ramach jednego konkursu (którego organizatorem była Kancelaria Prezesa Rady Ministrów). Projekty dotyczą: (a) poprawy zdolności regulacyjnych administracji publicznej; (b) poprawy polityk kreowanych przez administrację publiczną oraz (c) modernizacji procesów zarządzania w administracji publicznej. Oba projekty wypracowują rozwiązania przydatne dla użytkowników i odbiorców z administracji publicznej, przy czym jedno z przedsięwzięć skierowane jest jednocześnie do instytucji szczebla rządowego i samorządowego oraz ich pracowników.

Produktami finalnymi są narzędzia analizy kosztów i korzyści dla czterech obszarów polityk publicznych: ochrony zdrowia, emerytur, infrastruktury oraz środowiska (klimatu), a także zestaw instrumentów wzmacniających mechanizmy uczenia się w instytucjach publicznych.

W ramach tematu **„Monitorowanie jakości usług publicznych, m.in. poprzez wspieranie tworzenia wskaźników typu quality of governance, quality of life o zasięgu krajowym, wspieranie upowszechniania tzw. indeksów dobrej gminy oraz benchmarking”** realizowanych jest osiem projektów innowacyjnych testujących. Temat innowacyjny został ogłoszony w ramach jednego konkursu (którego organizatorem było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, obecnie Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji). Projekty dotyczą: (a) poprawy zdolności regulacyjnych administracji publicznej; (b) modernizacji procesów zarządzania w administracji publicznej, a zwłaszcza wprowadzenia nowych wskaźników badania efektywności usług publicznych oraz (c) mechanizmów ich pomiaru na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w zakresie dotyczącym funkcjonowania administracji samorządowej.

W ramach wszystkich tych projektów wypracowywane są rozwiązania przydatne dla użytkowników i odbiorców

z administracji samorządowej, przy czym część przedsięwzięć ma charakter bardziej regionalny, skierowany do jednostek samorządu terytorialnego z konkretnych województw, tym samym produkty finalne też mają charakter regionalny. Pozostałe zakładają dotarcie do samorządów z terenu całej Polski, tym samym produkty finalne mają charakter ogólnopolski.

Produktami finalnymi są różnego rodzaju systemy monitorowania jakości wszystkich bądź wybranych usług świadczonych przed jednostki samorządu terytorialnego. Wśród wypracowywanych rozwiązań można znaleźć m.in. systemy pomiaru realizacji polityki równościowej w ramach usług publicznych, jakości życia, jakości usług medycznych świadczonych przez szpitale, jakości edukacji oraz system analiz procesów zarządczych.

W ramach tematu **„Wspieranie rozwoju narzędzi związanych z kontraktowaniem usług społecznych (outsourcing) przez administrację publiczną”** realizowanych jest obecnie sześć projektów innowacyjnych testujących. Temat innowacyjny został ogłoszony w ramach jednego konkursu (zorganizowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej). Projekty dotyczą: (a) budowy potencjału organizacji pozarządowych i wzmocnienia ich aktywnego uczestnictwa w procesie wspierania modernizacji struktur państwa; (b) realizacji niezbędnych reform oraz (c) wdrażania zasady dobrego rządzenia. W ramach wszystkich projektów wypracowywane są rozwiązania przydatne dla użytkowników i odbiorców z administracji samorządowej oraz organizacji pozarządowych. Część przedsięwzięć ma charakter bardziej regionalny – ich produkty są skierowane do jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych z konkretnych województw. Pozostałe zakładają dotarcie do samorządów i organizacji pozarządowych z całej Polski, a tym samym produkty finalne mają charakter ogólnopolski. Produktami finalnymi są różnego rodzaju modele zmiany formy realizacji wszystkich lub wybranych usług społecznych, przy założeniu ścisłej współpracy jednostek samorządu terytorialnego z sektorem organizacji pozarządowych. Wśród wypracowywanych rozwiązań można znaleźć m.in. nowe procedury kontraktowania usług gospodarczych, a także usług społecznych na rzecz dzieci oraz osób bezdomnych. Ponieważ konkurs w tym temacie został ogłoszony w formule otwartej, nadal trwa nabór i ocena kolejnych propozycji na projekty innowacyjne testujące. W najbliższym czasie możemy się spodziewać dofinansowania kolejnych przedsięwzięć. ◀



Wykaz projektów innowacyjnych testujących realizowanych w obszarze „Dobrze rządzenie”

Nazwa tematu innowacyjnego	Beneficjent	Tytuł projektu
Budowanie mechanizmów dla uprawiania polityk publicznych „w oparciu o dowody” (ang. <i>evidence-based policy</i>). Tworzenie instytucjonalnych warunków do uruchamiania pilotaży i eksperymentalnych wdrożeń	Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych	Innowacyjny System Wspierania Oceny Regulacji i Decyzji Inwestycyjnych – iSWORD
	Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG (Uniwersytet Warszawski)	Ministerstwa Uczące Się (MUS) – zestaw narzędzi diagnozy i wsparcia mechanizmów organizacyjnego uczenia się kluczowych dla polityk publicznych opartych na dowodach
Monitorowanie jakości usług publicznych, m.in. poprzez wspieranie tworzenia wskaźników typu <i>quality of governance, quality of life</i> o zasięgu krajowym, wspieranie upowszechniania tzw. indeksów dobrej gminy oraz benchmarking	Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową	Wzorcowy System Regionalny Monitoringu Jakości Usług Publicznych i Jakości Życia
	Fundacja Inicjatyw Menedżerskich	Program Aktywności Samorządowej PAS – innowacyjne narzędzie uspołecznionego procesu monitorowania usług publicznych
	Śląski Związek Gmin i Powiatów	Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych
	Fundacja Feminoteka	Równość standardem dobrego samorządu
	Federacja Inicjatyw Oświatowych	Monitoring procesu przekazywania szkół i przedszkoli zagrożonych likwidacją organizacjom pozarządowym
	Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu	Portrety szpitali – mapy możliwości, czyli monitorowanie jakości usług publicznych i benchmarking z zakresu nadzoru nad funkcjonowaniem szpitali, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego
	Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej	Good governance w skali mikro – innowacyjny system analizy jakości zadań publicznych realizowanych przez gminy małe
Gmina Miejska Kraków / Urząd Miasta Krakowa	Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego	
Wspieranie rozwoju narzędzi związanych z kontraktowaniem usług społecznych (<i>outsourcing</i>) przez administrację publiczną	Akademia Rozwoju Filantropii	Regranting jako sposób zwiększenia zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i powiecie
	Gmina Miasto Częstochowa	Samorząd – organizacje pozarządowe. Dobre praktyki w zakresie przekazywania zadań publicznych
	Stowarzyszenie Ruch Pomocy Psychologicznej „Integracja”	SUWAK – innowacyjna metoda kontraktowania usług społecznych na rzecz dzieci
	Miasto Konin	Wsparcie rozwoju narzędzi związanych z kontraktowaniem usług społecznych w Koninie
	Fundacja „Niesiemy Pomoc”	Kontrakt na jakość – innowacyjne rozwiązania w Gminie Sopot na rzecz kontraktowania usług społecznych
Stowarzyszenie Klub Pro Publico Bono	To dla nas wyzwanie	



Portrety szpitali

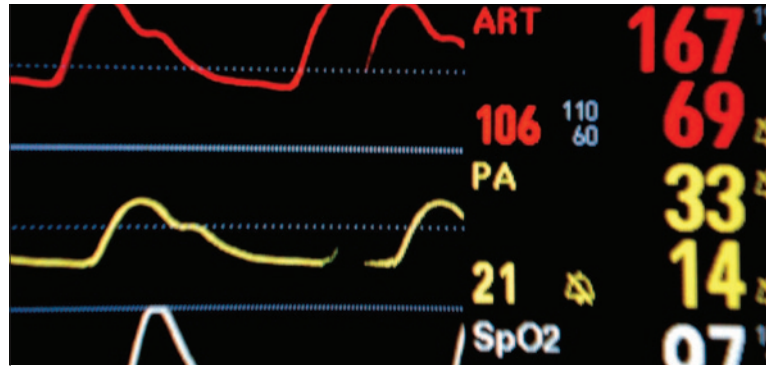
Rozmowa z Dariuszem Wasilewskim z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, kierownikiem projektu „Portrety szpitali – mapy możliwości, czyli monitorowanie jakości usług publicznych i benchmarking z zakresu nadzoru nad funkcjonowaniem szpitali, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego”

Jakie są najważniejsze założenia projektu „Portrety szpitali...”, realizowanego przez Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu w ramach Priorytetu V PO KL?

Zapewnienie wydolności systemu opieki zdrowotnej jest obecnie jednym z najważniejszych wyzwań, przed którym stanął rząd i władze samorządowe. Pojawienie się nowych, skuteczniejszych metod leczenia, nacisk pacjentów na podnoszenie jakości świadczeń zdrowotnych, choroby cywilizacyjne, wydłużenie lat życia skutkuje stałym wzrostem kosztów leczenia, a także coraz większym skomplikowaniem procesów zarządczych w takich rozwiniętych i specjalistycznych strukturach, jakimi są szpitale. Wobec ograniczonych zasobów, zwłaszcza finansowych, będących w dyspozycji szpitali podstawowego znaczenia nabiera kwestia efektywnego funkcjonowania tych placówek.

Dlatego głównym założeniem projektu jest stworzenie nowatorskiego systemu monitorowania funkcjonowania szpitali, służącego pomocą w planowaniu polityk oraz działań, które wspierają samorządy terytorialne w wykonywaniu nałożonych na nie zadań publicznych. W dyskusjach pojawiało się wiele możliwości, które dają sam pomysł porównywania i wykorzystywania wiedzy benchmarkingowej w działalności szpitali. Do najważniejszych celów zaliczyliśmy m.in.: weryfikację narzędzi badawczych wykorzystywanych dotychczas w procesie zarządzania szpitalami; opracowanie nowatorskiego narzędzia badawczego; wykazanie praktycznej użyteczności stworzonego narzędzia badawczego; wypracowanie wskaźników badania efektywności funkcjonowania szpitali, które pozwolą na zastosowanie odpowiednich metod w procesach zarządzania.

Brak dostępu do narzędzi analitycznych, umożliwiających dokonanie porównania funkcjonowania danego szpitala na tle innych podobnych szpitali w kraju w aspekcie organizacyjnym i finansowym, jest dla kadry zarządzającej publicznymi szpitalami oraz jednostek samorządu terytorialnego olbrzymią przeszkodą w efektywnym sprawowaniu funkcji kierowniczych i nadzorczych.



Projekt dotyczy innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie monitorowania funkcjonowania szpitali. Czy jego koncepcja ma być odpowiedzią na brak efektywnych narzędzi diagnostyczno-analitycznych, umożliwiających bieżące monitorowanie funkcjonowania szpitali, niezbędne do sprawowania funkcji kierowniczych i nadzorczych przez jednostki samorządu terytorialnego? Jak Pan postrzega ten problem w Polsce?

Zdecydowanie projekt jest odpowiedzią na brak tego typu narzędzi. Jest to zadziwiające, ale tak jest w rzeczywistości – ponad 30 mld zł jest wydawane w sposób nie do końca racjonalny. Obecnie jednostki samorządu terytorialnego zarządzające publicznymi szpitalami nie posiadają odpowiednich narzędzi diagnostyczno-analitycznych, które umożliwiłyby bieżące monitorowanie funkcjonowania podległych im placówek. Ponadto dane statystyczne gromadzone przez te jednostki są ograniczone i determinowane okresami sprawozdawczymi.

Brak dostępu do narzędzi analitycznych, umożliwiających dokonanie porównania funkcjonowania danego szpitala na tle innych podobnych szpitali w kraju w aspekcie organizacyjnym i finansowym, jest dla kadry zarządzającej publicznymi szpitalami oraz jednostek samorządu terytorialnego olbrzymią przeszkodą w efektywnym sprawowaniu funkcji kierowniczych i nadzorczych.

Jakie innowacyjne rozwiązania będą zastosowane w projekcie?

Innowacyjność proponowanego rozwiązania zawiera się w idei zastosowania kompleksowego podejścia oraz zintegrowania różnych wymiarów określających problem, czyli jest to ujęcie polegające na: (1) wszechstronnym i kompletnym rozpatrywaniu problemu; (2) uwzględnieniu wszyst-

kich istotnych obszarów działania szpitala; (3) szerokim zakresie badania; (4) opracowaniu rozwiązań szczegółowych w zakresie analizy i oceny gospodarowania zasobami; (5) tworzeniu rekomendacji na różnych poziomach oceny; (6) uwzględnianiu w badaniach szpitali i rekomendacjach różnych aspektów racjonalizacji działania; (7) wykorzystaniu najnowszych osiągnięć myśli naukowej z różnych dziedzin; (8) uwzględnieniu istniejących uwarunkowań prawnych mających znaczenie dla decyzji strategicznych dotyczących szpitali, dla których organem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego; (9) uwzględnieniu różnych oczekiwań głównych interesariuszy: samorządowych właścicieli i zarządu; (10) uwzględnieniu zróżnicowanych potrzeb dotyczących funkcjonalności innowacji na użytek samodoskonalenia szpitala.

Efektym tego będzie innowacja związana głównie z dostarczeniem narzędzia analitycznego, pozwalającego na dokonanie benchmarkingu funkcjonowania szpitali w możliwie kompleksowym zakresie. Narzędzie badawcze, które powstanie w wyniku projektu, umożliwi bieżącą analizę zjawisk zachodzących w kluczowych obszarach funkcjonowania szpitali, co ułatwi nadzór nad podmiotami medycznymi. Narzędzie ułatwi również porównywanie się szpitali, a tym samym identyfikowanie, promowanie i rekomendowanie dobrych praktyk w zarządzaniu placówkami medycznymi oraz dostarczaniu wysokiej jakości świadczeń medycznych. Przewaga proponowanego w projekcie rozwiązania nad dotychczasową praktyką polega zarówno na bardzo szerokim zakresie możliwości porównywania (kilkanaście obszarów, kilkadziesiąt wskaźników i kilkaset zmiennych), jak i na możliwości dostarczenia rekomendacji dla ocenianych.

Kto jest głównym użytkownikiem, a kto głównym odbiorcą projektu?

Z tym określeniem mieliśmy pewien problem. Wydawało się, że są to dwie grupy podmiotów. Pierwsza z nich to właściciele, organy nadzorujące szpitali (czyli jednostki samorządu terytorialnego). Drugą grupą są kadry zarządzające szpitalami, podległe tym jednostkom. Jednak to właściciele szpitali są kluczowi, bo od nich zależy możliwość zastosowania benchmarkingu. Patrząc jeszcze szerzej, z dorobku projektu skorzysta większa grupa: począwszy od administracji najwyższego szczebla, a skończywszy na pacjentach. Użytkownikami będą głównie podmioty tworzące szpitale, tj. jednostki samorządu terytorialnego, ale mogą nimi być również jednostki centralne (np. Ministerstwo Zdrowia, uczelnie medyczne, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych), ale także bezpośrednio zarządzające szpitalami, czyli dyrektorzy czy prezesi.

W jaki sposób opracowane narzędzie ma służyć podniesieniu jakości usług publicznych świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego?

Warto bardzo szczegółowo analizować dokumenty źródłowe i wytyczne. Są one podstawą do wpisania własnego pomysłu w określone ramy. A określona idea – której istotą jest innowacyjność oraz potrzeba jej potwierdzenia na poszczególnych etapach – jest najważniejszym elementem w realizacji przedsięwzięcia.

Opracowane przez nas narzędzie wzmocni samorząd poprzez dostarczenie nowych lub rozszerzenie dotychczasowych podstaw formułowania efektywnej regionalnej polityki ochrony zdrowia (budowa i racjonalizacja sieci podmiotów szpitalnych w regionie), na podstawie wiedzy o podległych placówkach, gromadzonej cyklicznie, w sposób usystematyzowany i kompletny. Narzędzie umożliwi przechowywanie zgromadzonych danych i informacji, a dzięki temu dokonywanie systematycznych analiz w kolejnych okresach. Ponadto dostarczy niezbędnych przesłanek dla przygotowania decyzji dotyczących przyszłości oraz umożliwi ocenę sytuacji ekonomiczno-finansowej danego szpitala. Może również stanowić pomoc w określaniu kierunków zmian wprowadzanych w celu zwiększenia sprawności funkcjonowania danego szpitala.

Do realizacji projektu został zaproszony partner ponadnarodowy – Health Policy Institute ze Słowacji. Czym się Państwo kierowali przy dokonywaniu wyboru partnera?

Szukaliśmy partnera, który miałby doświadczenie kierunkowe oraz znał specyfikę funkcjonowania szpitali. Wydawało się, że właśnie partner ze Słowacji, czyli z kraju, który również przeszedł restrukturyzację systemu opieki zdrowotnej, będzie odpowiedni. Kontekst opieki zdrowotnej zawsze jest specyficzny i na pewno nie ma dwóch takich samych jej modeli. Jednak partner z Europy Środkowej, mający takie same doświadczenia – od ekonomicznych po kulturowe – daje gwarancję skutecznej współpracy. Duże znaczenie miała również kreatywność i osobowość prezesa Instytutu – Petera Pazitnego, który był głównym doradcą ministra zdrowia w Słowacji, a także wspierał reformy w Czechach i na Węgrzech.

Jaką rolę w projekcie odgrywa partner zagraniczny?

Partner miał doświadczenie w przekształcaniach oraz benchmarkingu, więc weryfikował nasze pomysły i uczestniczył w dyskusji. Miało to znaczenie zwłaszcza w pierwszym etapie realizacji projektu, kiedy to przekazywał wiedzę naszym ekspertom z interesującego obszaru, tj. przekształceń, komercjalizacji i transformacji państwowych szpitali w spółki akcyjne, a przede wszystkim na temat benchmarkingu na Słowacji i na Węgrzech oraz wskaźników jakości, →

Opracowane przez nas narzędzie wzmocni samorząd poprzez dostarczenie nowych lub rozszerzenie dotychczasowych podstaw formułowania efektywnej regionalnej polityki ochrony zdrowia (budowa i racjonalizacja sieci podmiotów szpitalnych w regionie), na podstawie wiedzy o podległych placówkach, gromadzonej cyklicznie, w sposób usystematyzowany i kompletny.

które były stosowane w nadzorze ubezpieczeń zdrowotnych. To, co robimy, jak się okazuje, jest też interesujące także dla partnera zagranicznego. Nie było dotąd tak szerokiej i metodologicznie uporządkowanej inicjatywy w Europie Środkowej. Inicjatywy słowackie i węgierskie z powodu zmian politycznych zostały zahamowane. Dlatego możemy stać się wzorem i partnerem dla innych państw.

Oprócz partnera zagranicznego w realizacji projektu uczestniczą partnerzy krajowi – Polskie Centrum Edukacji i Analiz ORDO oraz Związek Powiatów Polskich. Jak udaje się Państwu zarządzać tak rozbudowanym partnerstwem?

Podstawą jest zmobilizowanie ludzi do kreatywnej współpracy. Uważam, że właśnie ludzie są najważniejsi – ich zaangażowanie, kreatywność i postrzeganie celu – jeśli istnieje determinacja, to można być dobrej myśli w kwestii skuteczności działań. Takimi ludźmi są kluczowi pracownicy w projekcie: prof. Dorota Korenik z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz Marek Wójcik ze Związku Powiatów Polskich. Dzięki nim zarządzanie projektem jest przyjemnością.

Zarządzanie ma faktycznie charakter „ogólnopolski”. Każdy z partnerów działa w innym regionie i w czymś innym się specjalizuje. Dlatego ważne jest określenie zadań, ale także ciągłe zaangażowanie partnerów. Polskie Centrum Edukacji i Analiz ORDO (z siedzibą w Białymstoku) ma bardzo duże doświadczenie w pracy związanej z projektami unijnymi i, co równie istotne, ogromną wiedzę, a także utrzymuje szerokie kontakty z instytucjami i osobami związanymi z ochroną zdrowia. Potencjał firmy prywatnej, szybkość jej działania i zaplecze jest wykorzystywane do zarządzania projektem i prowadzenia spraw organizacyjnych, co zapewnia sprawność działania oraz umożliwia podejmowanie szybkich decyzji.

Z kolei Związek Powiatów Polskich to wielka organizacja działająca na rzecz samorządu. Związek odgrywa szczególną rolę w projekcie, ponieważ oprócz tego, że jest partnerem, ma siłę oddziaływania na powiaty w Polsce, które są naj-

bliżej problemów szpitali, i to właśnie od ich determinacji będzie zależało powodzenie projektu.

Warto również podkreślić, że władze lidera projektu (Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu) – rektor prof. Bogusław Fiedor i prorektorzy, profesorowie Andrzej Gospodarowicz, Marek Łyszczak i Stefan Wrzosek – wspierają nasze działania administracyjnie, niwelując problemy biurokratyczne.

Z technicznego punktu widzenia realizowany przez Państwa projekt jest modelowym przedsięwzięciem innowacyjnym, który zaplanowano zgodnie ze wszystkimi wymaganiami Wytycznych w zakresie wdrażania projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej w ramach PO KL. Jakie wskazówki i rady może Pan przekazać instytucjom, które zamierzają realizować tego typu przedsięwzięcia?

Miło było usłyszeć taką opinię, tym bardziej że osoby zaangażowane w pisanie wniosku miały duże doświadczenie z obszaru opieki zdrowotnej i nawet działań edukacyjnych dofinansowywanych z Unii Europejskiej, ale pierwszy raz zmierzyły się z projektem badawczo-innowacyjnym. Warto bardzo szczegółowo analizować dokumenty źródłowe i wytyczne. Są one podstawą do wpisania własnego pomysłu w określone ramy. A określona idea – której istotą jest innowacyjność oraz potrzeba jej potwierdzenia na poszczególnych etapach – jest najważniejszym elementem w realizacji przedsięwzięcia. Sam pomysł już od dłuższego czasu dojrzał i wręcz narzucał się, aby go zrealizować. Stąd nasze zadowolenie, iż udało się go wpisać w ramy Priorytetu V „Dobre rządzenie” PO KL.

Jednym z kamieni milowych w realizacji projektu innowacyjnego jest opracowanie strategii jego wdrażania.

Czy Krajowa Sieć Tematyczna zaakceptowała już strategię Państwa projektu?

Tak, strategia została zaakceptowana. Dopracowaliśmy trzy kwestie i obecnie realizujemy drugi etap, czyli przeprowadzamy pilotaż, aby zweryfikować narzędzie badawcze.

Co już udało się osiągnąć w ramach projektu, a co jeszcze pozostało do zrealizowania?

W 2011 roku zakończyliśmy diagnozę i analizę problemu, polegającą na zebraniu istniejących wyników badań, a także przedstawiliśmy wstępną wersję produktu, czyli metodologię badania benchmarkingowego, ankietę badawczą (techniczną i benchmarkingową) oraz – po opracowaniu założeń techniczno-funkcyjnych – informatyczne narzędzie badawcze, czyli platformę IT (właśnie wyłoniliśmy jej wykonawcę). Obecnie skupiamy się na realizacji badania pilotażowego w pięciu województwach, a także monitorujemy powstawanie platformy IT. Po zakończeniu badania pilotażowego eksperci dokonają analiz, które jesienią szeroko przedstawimy wszystkim zainteresowanym. ◀



Profesjonalizacja zarządzania w samorządach



Rozmowa z Adamem Aduszkiewiczem, prezesem Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej jest organizacją pozarządową, która działa już od ponad dwudziestu lat. Czy mógłby Pan przedstawić najważniejsze dziedziny jej działalności?

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej powstała jesienią 1989 roku. W intencji założycieli głównym celem jej funkcjonowania było wspieranie budowy samorządu terytorialnego w Polsce. Reforma samorządowa, uchwalona przez Sejm wiosną 1990 roku, tworzyła samorządowe gminy mające być gospodarzami swojego terenu, władze gminy miały decydować o istotnych dla miejscowej społeczności sprawach. Pierwsze wybory do rad gmin (w maju 1990 roku) zakończyły się zwycięstwem ruchu solidarnościowego.

Zdecydowana większość nowych radnych, a także wybieranych przez radnych wójtów, burmistrzów i prezydentów, nie miała doświadczenia ani w pracy legislacyjnej, ani w zarządzaniu gminą. Z jednej strony było plusem, że reformę mieli wprowadzić ludzie nie mający złych nawyków z czasów komunistycznej administracji, z drugiej strony minusem był brak podstawowej wiedzy o zasadach pracy urzędu.

Pierwszym zadaniem Fundacji Rozwoju Demokracji Lokal-

nej było przygotowanie kadry zdolnej do wprowadzenia reformy i zarządzania samorządem. Oczywiście wiele osób w urzędach gminnych znało różne aspekty pracy administracyjnej, wiele miało wiedzę o lokalnych problemach, ale chodziło o to, żeby nauczyć się funkcjonowania w nowym układzie sił, w którym zadaniem pochodzących z wyborów władz jest reprezentowanie interesów środowisk lokalnych. Ta zmiana perspektywy powodowała konieczność zdobycia nowych kompetencji. Fundacja podjęła szeroką akcję edukacyjną: prowadziła na masową skalę szkolenia poprzez sieć swoich ośrodków terenowych, organizowała wizyty studyjne w krajach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych, prowadziła działalność wydawniczą oraz założyła cztery wyższe szkoły administracji publicznej kształcące urzędników samorządowych.

W późniejszych latach działalność szkoleniowa Fundacji, nie tracąc nic ze swojej masowości, stała się bardziej wyspecjalizowana. Tematyka szkoleń i warsztatów obejmowała zarówno umiejętności menedżerskie, jak i najnowsze zmiany legislacyjne dotyczące pracy samorządów. Rozpoczęto również świadczenie usług doradczych. Fundacja zaczęła też realizować projekty ogólnopolskie, których celem było doskonalenie procesów zarządzania samorządami. Spektakularnym projektem, o którym jeszcze wiele osób pamięta, była „Przejrzysta Polska”. Jego celem było wypracowanie transparentnych procesów podejmowania decyzji, a jednym z najistotniejszych zadań – stworzenie procedur antykorupcyjnych w samorządach.





Fundacja przez cały czas pamięta też o tym, że wspólnotę samorządową tworzą wszyscy mieszkańcy gminy. Dlatego prawie od początku jej istnienia prowadzone są różnorodne działania adresowane do organizacji pozarządowych, młodzieży szkolnej i lokalnych przedsiębiorców.

■ Jakie będą najważniejsze kierunki działania Fundacji w najbliższej przyszłości?

Najciekawszym zadaniem Fundacji w najbliższych latach, i najlepszą kontynuacją jej misji, będzie wpieranie profesjonalizacji zarządzania w strukturach samorządowych. Ludzie, którzy kierują samorządami stają wobec wyzwań mających charakter zarządczy, a nie administracyjny. Lubię porównywać wójta małej gminy i członka zarządu dużej korporacji w Polsce. Pierwszy musi sobie poradzić z zadaniami na miarę kilkudziesięcioletniej społeczności, drugi rzadko ma pod sobą pion liczniejszy niż tysiąc osób. Pierwszy w gruncie rzeczy stoi wobec swoich zadań sam (wspierany przez nieliczną kadrę małego urzędu); drugi ma za sobą potężne, znakomicie wyszkolone (i świetnie opłacane!) zaplecze korporacyjne. Pierwszy musi sobie radzić z inwestycjami, zarządzaniem finansami, planowaniem, komunikacją, zarządzaniem zarówno zespołem, jak i skomplikowanymi problemami występującymi w lokalnej społeczności. Drugi koncentruje się jedynie na jakimś specyficznym obszarze biznesowym. To porównanie można długo rozwijać, jego sens jest taki, że nawet wójt małej gminy ma przed sobą zadania menedżerskie na miarę członka zarządu dużej korporacji. A możliwości przygotowania się do tej roli – znacznie mniej. Co najbardziej zadziwiające, jak dotąd wielu wójtów nieźle sobie radziło w tej sytuacji. Ale świat się zmienia, wymagania, z różnych względów – choćby z powodu globalnego kryzysu czy zmian, które zachodzą w Unii Europejskiej – będą rosły, a zatem stwarzanie kadrom samorządowym możliwości podnoszenia kompetencji zarządczych będzie miało coraz większe znaczenie.

■ Kto jest odbiorcą działań Fundacji?

Przede wszystkim pracownicy jednostek samorządu terytorialnego oraz szefowie samorządów (wójtowie, burmistrzowie), niestety znacznie rzadziej radni i przewodniczący rad, choć zdrowy rozsądek wskazuje, że w szkolenie władzy uchwałodawczej powinno się inwestować w podobnym stopniu, jak w szkolenie władzy wykonawczej i urzędników. Fundacja współpracuje również z innymi podmiotami publicznymi, m.in. z policją.

■ Które z działań prowadzonych przez Fundację są istotne z punktu widzenia rozwoju idei *good governance*?

W istocie wszystko, co robimy, ma na celu podnoszenie jakości zarządzania w samorządzie terytorialnym. Spośród najnowszych inicjatyw, w które zaangażowana jest Fundacja, warto wskazać projekt „Decydujmy razem”. Idea partycypa-

cji społecznej nie wszędzie i nie zawsze jest przyjmowana ze zrozumieniem, podczas gdy idea *good governance* wzięła się m.in. stąd, że wyraźnie widać, iż najlepiej zarządzane na świecie są kraje demokratyczne o bardzo przejrzystych procedurach podejmowania decyzji, te zaś, które są mniej demokratyczne i procesy decyzyjne są w nich niejasne, mają się wyraźnie gorzej (chyba że posiadają złoża ropy, ale nawet to nie zawsze pomaga). Projekty takie jak „Decydujmy razem” rozwijają sieć współpracy między środowiskiem lokalnym i władzami samorządowymi, dzięki czemu podejmowane decyzje lepiej odpowiadają potrzebom społecznym, są bardziej czytelne, łatwiej je uzasadnić i przekonać do nich, łatwiej także odwołać się do społecznej inicjatywy, gdy jest ona potrzebna.

■ Jakie zadania stoją, Pana zdaniem, przed polską administracją publiczną?

To pytanie jest bardzo szerokie. Podstawowym zadaniem administracji publicznej jest sprawne, dostosowane do wymagań współczesności zarządzanie państwem, które powinno służyć obywatelom, zapewniać im warunki do rozwoju i godnego życia. Misja ta musi jednak być realizowana. Wymaga to podniesienia kompetencji osób, które bezpośrednio odpowiadają za funkcjonowanie administracji. Dajmy spokój administracji państwowej, skupmy się na administracji samorządowej, która jest główną adresatką działań naszej Fundacji. Sądzę, że istnieją trzy główne dziedziny, w których potrzebne są zdecydowane działania:

- rozwijanie kompetencji zarządczych;
- rozwijanie umiejętności komunikacyjnych;
- rozwijanie umiejętności przywódczych.

Na temat konieczności rozwijania kompetencji zarządczych już mówiłem. Dodam, że zmieniające się warunki zewnętrzne będą wymuszały przechodzenie od paradygmatu „administracyjnego” do paradygmatu „zarządczego”. Oczywiście urzędy nadal będą prowadziły obsługę administracyjną, ale kompetencje administracyjne to za mało, żeby sobie radzić z takimi problemami jak zarządzanie finansami, w tym również zadłużeniem, rozpoznawanie dźwigni rozwoju i umiejętne, wybiegające w przyszłość, planowanie (strategia!), rozwiązywanie problemów społecznych, zapewnienie bezpieczeństwa, utrzymanie ładu przestrzennego (jak na razie, co powszechnie wiadomo, przestrzeń publiczna to przestrzeń całkowitej porażki) – te oraz inne dziedziny działania jednostek samorządu terytorialnego wymagają inwestowania w rozwój kompetencji czysto zarządczych, czyli takich, w jakie wyposażeni są menedżerowie organizacji biznesowych.

Komunikacja, umiejętności informowania i przekonywania do swoich zamierzeń, a także umiejętność słuchania, dowiadывania się, zbierania informacji o sprawach istotnych dla lokalnych społeczności wymagają ciągłego rozwijania i doskonalenia. Kompetencje komunikacyjne w szerszym

znaczeniu to również umiejętność organizowania i prowadzenia dialogu społecznego, organizowania dyskusji i obrony swego stanowiska w otwartej debacie. Przywództwo to temat nieustannie badany, opisywany i nauczany w biznesie, ale w zasadzie nie istniejący w sektorze publicznym. Można by długo opisywać, jak kształci się elity państwowe w najbardziej zaawansowanych krajach świata, a jak nie robi się tego w Polsce. Wójt, burmistrz, prezydent miasta muszą być przywódcami lokalnej społeczności oraz przywódcami zespołu ludzi, z którymi pracują. Z historycznych względów model przywództwa funkcjonujący w naszym kraju nie jest najbardziej efektywny. Z nielicznych badań na ten temat warto wskazać prace prof. Janusza Hryniewicza. Skutek jest taki, że ludzie obejmujący w administracji samorządowej stanowiska przywódcze są najczęściej skazani na intuicję i nawyki, a te podsuwają nie najlepsze wzorce funkcjonujące w otoczeniu społecznym. Ograniczenia tego modelu wyrażają się w nieumiejętności budowania oraz prezentowania długofalowych wizji rozwoju wsi i miast, nieumiejętności angażowania ludzi w realizację tych wizji, w trudnościach w rozwijaniu relacji z otoczeniem społecznym, w komunikowaniu się, we współpracy między samorządami, w uświadamianiu sobie odpowiedzialności związanej z pełnioną rolą społeczną.

W jaki sposób takie organizacje jak Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej mogą wspierać proces modernizacji polskiej administracji publicznej?

Przede wszystkim warto zwrócić uwagę na to, iż Fundacja mogła wypełnić swoją historyczną rolę dzięki temu, że jej status umożliwił jej wejście w rolę partnera samorządów. Nie władzy, która nawet jeśli wspiera, szkoli, doradza, to działa z pozycji zwierzchnika, kogoś, kto nadzoruje i kontroluje oraz nie kogoś, kto staje obok i proponuje pomoc. Znacznie łatwiej rozpoznawać potrzeby, przynosić nowe pomysły, doradzać z pozycji partnerskiej niż z pozycji władzy. W całym systemie państwowym takie organizacje jak nasza – zarówno ogólnopolskie, jak i regionalne – są niezbędne również dlatego, że ich punkt widzenia, ich ogląd sytuacji w administracji, dla której pracują, jest wolny od uwikłania w gry między strukturami władzy, dlatego, że są bardziej wrażliwe na potrzeby społeczne, dlatego, że utrzymują kontakty ze środowiskami akademickimi, także dzięki osobistym doświadczeniom. Dzięki temu mogą podsuwać pomysły, na które inni nie wpadną.

Jak Pan ocenia potrzebę realizacji pomysłów innowacyjnych w dziedzinie dobrego rządzenia w Polsce?

No cóż, odpowiedź jest chyba równie oczywista jak pytanie. Nie tylko w Polsce, ale na całym świecie kryzys stawia znów na porządku dziennym kwestie relacji między sektorami publicznym i prywatnym, a tym samym kwestie kompetencji sektora publicznego. Trzeba sobie uczciwie powiedzieć,

że w powojennej Polsce sektor publiczny nie miał szans na wykształcenie optymalnych wzorów działania i, mimo dokonania ostatniego dwudziestolecia, zadanie, jakie mamy do wykonania, właśnie z powodów historycznych, jest znacznie trudniejsze niż w administracji w krajach starej demokracji. Na przykład postawienie sobie pytania o efektywność funkcjonowania władz publicznych jest po prostu potrzebą chwili.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej zrealizowała wiele projektów we współpracy ponadnarodowej. Jakie mógłby Pan wskazać korzyści z realizacji tego typu przedsięwzięć, aby zachęcić projektodawców PO KL do takiej współpracy?

Istotne korzyści są co najmniej dwie. Fundacja uczestniczyła, a w pewnym stopniu nadal uczestniczy, w transferze polskich doświadczeń samorządowych do innych krajów. Jest to znakomita okazja, żeby sprawdzić skuteczność (lub nieskuteczność) naszych pomysłów, zastanowić się nad nimi raz jeszcze. Sądzę, że po dwudziestu latach zaczynamy rozumieć, jakie wzorce zachowań, jaki model zarządzania i przywództwa w samorządzie sprawdza się, a jaki nie. Swoje doświadczenia mają zapewne pozostałe kraje, które uwolniły się od „realnego socjalizmu”, a jeszcze inne mają kraje starej demokracji. Dla rozwoju polskiej samorządności bardzo cenna będzie możliwość konfrontowania tych doświadczeń oraz poszukiwania sposobów działania, które mogą się okazać skuteczne w przyszłości.

W jaki sposób Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej uczestniczy we wdrażaniu Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013?

Ze względu na rozbudowaną sieć swoich ośrodków regionalnych Fundacja realizuje przedsięwzięcia wspierane przez EFS w całej Polsce. Wiele realizowanych przez nas projektów jest prowadzonych we współpracy z podmiotami z sektora publicznego – przede wszystkim z samorządami, ale także ze szkołami i przedszkolami, ośrodkami pomocy społecznej, urzędami pracy. Włączamy się również w inicjatywy o charakterze ogólnopolskim, jak choćby wspomniany przez mnie projekt „Decydujmy razem”. Szukając rozwiązań wspierających społeczności lokalne, inicjujemy projekty rozwijające ekonomię społeczną, wspomagające rozwój lokalnej przedsiębiorczości oraz budowanie potencjału administracji samorządowej.

W ciągu roku Fundacja realizuje około stu projektów wspieranych przez EFS. Wybierając tematy projektów i grupy ich odbiorców, staramy się odpowiadać na lokalne potrzeby. Działając na rzecz społeczności lokalnych od ponad dwudziestu lat, mamy dobrą orientację w problemach i wyzwaniach stojących przed tymi środowiskami, a budowanie lokalnych partnerstw jest jedną z dróg, dzięki którym Fundacja pomaga rozwijać aktywność oraz budować kompetencje we wspólnotach samorządowych. ◀

Przejrzyste, odpowiedzialne i efektywne rządzenie



Rozmowa ze Zbigniewem Mosoniem, zastępcą burmistrza miasta i gminy Świerzawa, ekspertem opiniodawcą w obszarze „Dobre rządzenie”

Podstawowym elementem realizacji projektu innowacyjnego testującego jest opracowanie strategii jego wdrażania. Jakie to ma znaczenie dla całości przedsięwzięcia?

Opracowanie strategii wdrażania produktu innowacyjnego jest pierwszym sprawdzianem poprawnej realizacji projektu oraz dowodem wysiłków wnioskodawcy na rzecz osiągnięcia jak najlepszego efektu. Stanowi zwieńczenie I etapu projektu – ponieważ umożliwia weryfikację zagrożeń procesu testowania i poprawności doboru grupy docelowej – oraz okazję do prezentacji wstępnej wersji produktu finalnego. Dzięki prezentacji strategii na forum Sieci Tematycznej beneficjent ma okazję do bezstronnej oceny swej pracy, wymiany poglądów, wpływającej na ulepszenie produktu, ale także promocji będącej elementem procesu upowszechniania. Należy również dodać, że ocena strategii jest swoistym sitem, pozwalającym na „wyłapanie” słabych projektów, które przeszłyby się przez proces pierwszej oceny.

Jak przygotowuje się Pan do oceny strategii i ile czasu zajmuje ta ocena?

Ocena trwa 3–4 dni. Na szczęście, okres wyznaczony na ocenę obejmuje najczęściej również weekend, który w całości mogę przeznaczyć na pracę. W ramach przygotowań wracam do dokumentacji konkursowej naboru projektów innowacyjnych testujących oraz *Wytycznych w zakresie wdrażania projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej PO KL*. Sprawdzam, jakie nowe dokumenty ukazały się na stronach internetowych Instytucji Zarządzającej PO KL (np. „Baza wiedzy PO KL”) oraz innych instytucji włączonych w system wdrażania i kontroli realizacji projektów innowacyjnych (np. Krajowej Instytucji Wspomagającej). Następnie staram się poznać beneficjenta – odwiedzam jego stronę internetową, czytam o najważniejszych realizowanych przedsięwzięciach, sprawdzam doświadczenie oraz zaznajamiam się z informacjami o kadrze. Sprawdzam także najważniejsze wskaźniki makroekonomiczne wybranego do testowania regionu administracyjnego (jeśli jest to możliwe).

Jak przebiega ocena strategii wdrażania produktu innowacyjnego testującego?

Pierwszą czynnością jest dwu-, trzykrotne przeczytanie strategii, zakończone próbą uchwycenia sensu projektu. Zdarza się, że strategia jest napisana tak technokratycznym językiem, że nie można nawet zrozumieć, jaki produkt ma być efektem projektu. Następnie gromadzę przydatną literaturę: poradniki dla oceniających, dokumentację konkursową, wybrane akty prawne i wytyczne. Istotną częścią oceny jest poznanie produktu finalnego. O ile to możliwe, testuję go na swój użytek, wykorzystując dostępne dane własnego urzędu. Sprawdzam funkcjonalność, łatwość obsługi i przydatność. Na koniec oceny produktu zadaję sobie pytanie, czy chciałbym mieć takie narzędzie w swojej pracy. W ocenie innowacyjności projektu wykorzystuję pięć kryteriów (różnica proponowanego rozwiązania w stosunku do istniejących praktyk, przewaga proponowanego rozwiązania nad rozwiązaniami już istniejącymi, zalety produktu w wymiarze grupy docelowej, zaistniałego problemu i formy wsparcia, jakość wartości dodanej oraz istniejące bariery nie pozwalające na zastosowanie proponowanego rozwiązania), które ułatwiają czytelną – również dla beneficjenta – weryfikację, czy projekt proponuje nowe sposoby działania mającego na celu poprawę rządzenia.

Wykorzystując listę sprawdzającą, oceniam najpierw najlepiej przedstawione elementy strategii. W sytuacjach wątpliwych „przetrzęsam” strategię, szukając punktów na obronę dokumentu. Często staję po stronie beneficjenta, wychodząc z założenia, że drobne uchybienia nie powinny wpływać na negatywną ocenę całej pracy. Będąc od czternaścu lat samorządowcem, wiem, jak bardzo urzędy potrzebują wsparcia z wykorzystaniem nowych narzędzi, nawet tych nie do końca dopracowanych w każdym szczególe. Proponuję wówczas warunkowe zatwierdzenie strategii, z założeniem wprowadzenia wskazanych zmian.

Strategia przygotowana przez beneficjenta do oceny powinna zawierać cel i opis innowacji, plan działań testujących produkt finalny, sposób sprawdzenia, czy innowacja działa, strategię upowszechniania produktu oraz włączania go do głównego nurtu polityki, kamienie milowe, a także analizę ryzyka. Które elementy są najważniejsze dla eksperta opiniodawcy i dlaczego?

Dodałbym jeszcze pogłębioną diagnozę, która ma wpływ na przebieg całego projektu. Dla mnie ma ona duże znaczenie,

gdyż pokazuje zaangażowanie beneficjenta na początkowym etapie projektu. Dzięki diagnozie ujętej w strategii widać, jak beneficjent sprawdził ponownie sytuację wyjściową oraz zweryfikował, jak dalece wyniki analiz i badań potwierdzają potrzebę realizacji projektu. Oczywiście istotne jest, czy projekt jest naprawdę innowacyjny. Ocena innowacyjności decyduje o wartości projektu i jest najtrudniejszym zadaniem, jakie stoi przed ekspertem. Im beneficjent czytelniej przedstawi wymiar innowacyjności, tym łatwiej strategia otrzyma pozytywną ocenę. Warto zatem skupić się na głównym wymiarze innowacyjności i wskazać jej poziom. Istotne jest przedstawienie istniejącej praktyki oraz pokazanie na jej tle zalet proponowanego rozwiązania. Projekty testujące, którymi zajmowałem się dotychczas, najsolidniej powinny prezentować przebieg procesu testowania, sposób wyboru grupy testującej, jej reprezentatywność i poziom zaangażowania.

Jakie błędy i niedociągnięcia pojawiają się najczęściej w strategii wdrażania projektów innowacyjnych testujących? Najczęściej spotykane są błędy w uzasadnieniu realizacji projektu, a także w opisie adresatów oraz sposobu włączania produktu do głównego nurtu polityki. Beneficjenci zapominają również o konieczności umieszczenia zapisu o zgodności przedstawionego w projekcie celu głównego z celem ujętym w strategii (zgodnie z listą sprawdzającą eksperci są zobligowani do potwierdzenia tej zgodności jedynie na podstawie strategii). Częstym błędem jest brak wyobraźni w opisie włączania produktu do głównego nurtu polityki lub upowszechniania. Beneficjenci zapominają o istotnych postaciach życia publicznego (np. politykach, parlamentarzystach, radnych, liderach lokalnych) lub instytucjach. Regułą stało się nieujmowanie w tych procesach najważniejszego podmiotu – Krajowych/Regionalnych Sieci Tematycznych. Beneficjenci tłumaczą to oczywistym uczestnictwem w pracach Sieci jako jej członkowie. Uważam jednak, że należy przedstawiać w strategii istotną rolę Sieci. Beneficjenci często także zbyt zdawkowo charakteryzują włączenie przedstawicieli grup docelowych w realizację projektu. Zapominają, jak ważne jest zaangażowanie odbiorców i użytkowników w opracowanie produktu finalnego. *Empowerment* to istotna cecha projektu innowacyjnego.

Wśród ocenionych przez Pana projektów rekomendował Pan odrzucenie jednego z przedsięwzięć. Czym była spowodowana ta decyzja? Jakie wskazówki i rady może Pan przekazać beneficjentom, którzy przygotowują strategie wdrażania?

Największym minusem wspomnianej strategii była niedoskonałość produktu finalnego. Na ten fakt zwrócili uwagę prawie wszyscy uczestnicy posiedzenia KST „Dobre rządzenie” podczas oceny strategii. Beneficjenci muszą pamiętać, że produkt finalny, będący załącznikiem strategii, powinien zostać przedstawiony w pełnej wersji, czyli pełnić wszystkie

złożone funkcje oraz być wypełniony właściwą treścią. Jeśli jest to narzędzie internetowe (a tak się dzieje najczęściej), to nie może być portalem – wydmuszką bez możliwości korzystania z niego przez odbiorców projektu. Etap testowania nie polega na wypełnianiu treścią przygotowanej konstrukcji, lecz na sprawdzeniu, w jakim stopniu zawarta w niej treść jest przydatna dla odbiorców. Słabą stroną wspomnianej strategii było także uzasadnienie realizacji projektu. Projektodawca znaczną część strategii poświęcił na opis

Beneficjenci muszą pamiętać, że produkt finalny, będący załącznikiem strategii, powinien zostać przedstawiony w pełnej wersji, czyli pełnić wszystkie założone funkcje oraz być wypełniony właściwą treścią. (...) Etap testowania nie polega na wypełnianiu treścią przygotowanej konstrukcji, lecz na sprawdzeniu, w jakim stopniu zawarta w niej treść jest przydatna dla odbiorców.

różnego rodzaju badań i opinii zawartych w dokumentach krajowych i europejskich, a następnie przedstawił efekty badania fokusowego wybranych ekspertów, które miało potwierdzić niesprecyzowane analizy przeprowadzone przez zespół do spraw badań. Brakowało dokładnego przedstawienia związku wyników identyfikowania problemów grupy ekspertów i analiz zespołu do spraw badań z wcześniejszą, szeroką diagnozą. Strategia miała również plusy, np. opis innowacji, zwłaszcza w kontekście jej ewaluacji.

Pełni Pan funkcję zastępcy burmistrza w gminie Świerzawa. Czy wśród ocenionych przez Pana projektów znalazł Pan takie rozwiązanie, które z chęcią zastosowałby Pan w swojej gminie?

Każdy z przygotowywanych produktów, o ile był zaprojektowany do użycia przez najniższy szczebel samorządu, próbowałem przetestować pod kątem wykorzystania go we własnej pracy. Jednym z ciekawszych było narzędzie służące do oceny rezultatów budowy i modernizacji infrastruktury drogowej. Moduł miał ułatwiać porównanie różnych wariantów inwestycji, umożliwiać porównanie sytuacji, w której pozostawimy obecnie istniejącą drogę bez zmian z sytuacją, gdy dokonamy jej remontu, poszerzenia czy modernizacji. Taka wiedza pozwoliłaby na efektywniejsze zarządzanie inwestycjami. Innym narzędziem był zestaw wskaźników przydatnych przy monitorowaniu komunikacji w układzie władza – odbiorca – czynnik opinii oraz określeniu poziomu partycypacji w podejmowaniu decyzji przez partnerów społecznych. Dzięki takiemu „nawigatorowi” możliwe byłoby



ukazanie zależności między oczekiwaniami i żądaniami społeczności lokalnych a działaniem władz samorządowych.

Obecnie większość projektów innowacyjnych w obszarze „Dobre rządzenie” dotyczy metod monitorowania jakości usług publicznych świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jakimi jeszcze problemami powinny się zajmować projekty innowacyjne w sferze dobrego rządzenia?

Marzeniem każdego samorządowca byłoby stworzenie narzędzia badającego sensowność i efektywność polskiego ustawodawstwa, choćby w zakresie administracji. To żart, ale, poważnie mówiąc, istotnym problemem, występującym chyba we wszystkich dziedzinach życia, jest wzrost biurokracji wtłaczanej do różnego rodzaju instytucji poprzez tworzone prawo. Cóż z tego, że dany podmiot będzie dysponował np. narzędziami wpływającymi na ekonomiczność prowadzonych inwestycji, jeśli postęp procesu inwestycyjnego zostanie zahamowany przez konieczność uzyskania kilkudziesięciu zezwoleń i uzgodnień? Jednym z głównych celów V Priorytetu PO KL jest uproszczenie aktów prawnych oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Każda innowacja wpływająca na zmniejszenie ciężaru biurokratycznego dźwiganego przez przedsiębiorców, działaczy społecznych, samorządowców i klientów setek urzędów będzie wygraną nas wszystkich.

Polskie instytucje publiczne od kilku lat korzystają ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację projektów związanych z kształtowaniem sprawnego państwa na poziomie regionalnym i lokalnym. Czy i w jakim stopniu korzystanie z tych środków wpłynęło na pozytywne zmiany zachodzące w administracji samorządowej?

Uczestnicząc od roku 2010 w procesie oceny projektów ze środków EFS, miałem okazję poznać blisko stu pomysłów wnioskodawców na sprawniejsze państwo. Mimo wielokrotnych komentarzy o marnowaniu pieniędzy na szkolenia, na których zarabiają jedynie firmy konsultingowe, uważam, że każde szkolenie, jeśli było związane z zadaniami realizowanymi przez konkretnego urzędnika, wpłynęło na jakość jego pracy. Wyedukowany urzędnik to kompetentny partner klienta, który dawniej z obawą odwiedzał instytucje publiczne. Zmieniające się prawo często wywraca do góry nogami dotychczasowe zasady funkcjonowania w obszarze administracji. Wymaga zatem stałego samokształcenia się urzędników. Zauważam dobre efekty promocji Wspólnej Metody Oceny CAF (*Common Assessment Framework*). Dzięki niej zmieniło się myślenie kadry urzędniczej o roli własnej osoby i instytucji wobec lokalnego społeczeństwa. Dotarła świadomość o mierzalności każdego aspektu pracy urzędu, a także funkcji służebności wobec interesantów. Zaczęto myśleć w kategoriach „sprzedawca–klient”, a nie „urzędnik–pełtent”. Wzrosła rola konsultacji społecznych, praktykowa-

nych często przez małe gminy, a zupełnie nieznanych w większych jednostkach administracyjnych. Organizacje pozarządowe stają się partnerami urzędów, realizując niektóre zadania. Tablica informacyjna wisząca na ścianie budynku instytucji publicznej stała się znakiem informującym o realizowanym procesie poprawy funkcjonowania urzędu.

Jakie wyzwania stoją, Pana zdaniem, przed polską administracją publiczną?

Głównym wyzwaniem jest oczywiście cyfryzacja urzędów oraz uproszczenie procedur załatwiania spraw przez petentów. Należy to połączyć ze zmianą mentalności urzędników oraz wzrostem świadomości służebnej funkcji wobec społeczności lokalnych. Oczekiwania Polaków wobec nowoczesnej administracji publicznej rosną wraz z rozwojem technik informatycznych. Nasi obywatele oczekują, że sprawy urzędowe będzie można załatwić nie wychodząc z domu. Niestety, niewiele urzędów może zrealizować pełny katalog usług na poziomie podwójnej interakcji. Marzyłaby się nam, samorządowcom, inicjatywa w rodzaju „orklika” czy „schetynówki”, umożliwiająca wymianę (przy wsparciu funduszy centralnych) szybko starzejącego się sprzętu informatycznego. To z kolei pozwoliłoby na wykorzystanie tworzonych narzędzi służących usprawnieniu funkcjonowania administracji. Pierwszy krok, czyli zastąpienie oświadczeniami niektórych zaświadczeń, to dobry prognostyk. Należy zdecydowanie uprościć procedury uzyskiwania różnego rodzaju zezwoleń, a także ograniczyć liczbę koncesji i wyłączności. Polska administracja publiczna jest oparta na istniejącym podziale administracyjnym. Przyszedł czas, aby dokonać analizy skuteczności wprowadzenia reformy administracyjnej, w efekcie której powstało kilkaset małych powiatów.

Postępująca degradacja ich roli wymusza pytanie: co dalej?

Kolejne służby i inspekcje zostają „wyjmowane” z powiatowego budżetu, a dług szpitali rośnie. Drogi powiatowe należą do najsłabiej remontowanych, gdyż środki na ich modernizację w części pochłania administracja. Byłem przez trzy kadencje radnym Rady Powiatu, mimo to uważam, że należy wrócić do zwiększenia roli gmin, jako jednostek posiadających aparat administracyjny najbliższy mieszkańcom. Podstawowe usługi (urząd stanu cywilnego, komunikacja, budownictwo itd.) powinny się znajdować w gestii najbliższego urzędu. Mocne, duże powiaty (jak np. u naszych zachodnich sąsiadów) powinny pełnić nadzór kontrolny nad służbami i inspekcjami. Nie powinna mieć dłużej miejsca sytuacja, w której samorzady nie mają wpływu na pracę np. policji, straży pożarnej, inspekcji sanitarnej i weterynaryjnej oraz budowlanej. Dobre rządzenie to rządzenie przejrzyste, odpowiedzialne i przede wszystkim efektywne. Mam nadzieję, że tworzone narzędzia będą stanowić element kreowania lepszego prawa. ◀

Benchmarking – krok w kierunku poprawienia jakości usług publicznych



Rozmowa z Mariuszem Śpiewokiem ze Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, kierownikiem projektu „Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych”

■ Skąd się wziął pomysł na projekt?

Już w 2004 roku prezydent miasta Gliwice, Zygmunt Frankiewicz, zainicjował współpracę między kadrami zarządzającą urzędów miast na prawach powiatów w zakresie doskonalenia zarządzania procesami opartego na zasadach benchmarkingu. W latach 2004–2010 w działania te włączyło się kilkunastu innych prezydentów miast z całej Polski, angażując przedstawicieli kadry zarządzającej średniego szczebla, zwłaszcza osoby odpowiedzialne za organizację pracy urzędów, w systematyczną wymianę wiedzy i doświadczeń, co pozwoliło na efektywne doskonalenie realizowanych przez nich zadań. Samofinansowanie przedsięwzięcia przez zaangażowane jednostki, brak wsparcia instytucjonalnego dla tej inicjatywy, a jednocześnie rosnące oczekiwania i potrzeby użytkowników skłoniły do poszukiwania możliwości nadania pomysłowi usystematyzowanego charakteru oraz dopracowania założeń i rozszerzenia skali przedsięwzięcia. Wejście w życie zmiany w *Ustawie o finansach publicznych* (2010) – zobowiązującej kierowników jednostek sektora finansów publicznych do prowadzenia kontroli zarządczej, w tym systematycznego oraz systemowego wyznaczania celów i zadań, a także tworzenia systemów monitorowania ich realizacji – stało się ostatecznym impulsem do przeniesienia inicjatywy w miejsce, które, po pierwsze, zapewniłoby udoskonalenie i rozwój narzędzia, a, po drugie, dało dostęp do innowacji dla możliwie szerokiego grona użytkowników. Z inicjatywy Zygmunta Frankiewicza, pełniącego jednocześnie funkcję przewodniczącego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, stowarzyszenie podjęło się realizacji przedsięwzięcia i pozyskało na ten cel środki finansowe z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz dotacji rządowej w ramach konkursu na projekty innowacyjne testujące wzmacniające potencjał administracji samorządowej poprzez modernizację zarządzania.

■ Jaki jest cel projektu i do kogo jest skierowany?

Głównym celem projektu „Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach

powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych” jest zwiększenie jakości usług publicznych poprzez wzrost efektywności funkcjonujących w jednostkach systemów zarządzania, z wykorzystaniem benchmarkingu na poziomie zarządzania operacyjnego. Projekt jest skierowany do kadry kierowniczej wyższego i średniego szczebla zarządzania urzędów miast na prawach powiatów, a także urzędów gmin i starostw powiatowych.

■ Jakie elementy w projekcie są innowacyjne?

Przed wszystkim innowacja podkreśla znaczenie zarządzania na poziomie operacyjnym dla systemowego podniesienia poziomu jakości zarządzania w administracji oraz skupia uwagę na problemach kontroli zarządczej I stopnia (tj. na poziomie kierowników jednostek sektora finansów publicznych). Większość wdrażanych narzędzi systemowych wspiera zarządzanie na poziomie strategicznym i odnosi się do funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego jako całości.

Projekt zakłada, że wprowadzenie benchmarkingu jako stałego elementu systemu realizacji kontroli zarządczej I stopnia w urzędach w istotny sposób wpłynie na efektywność zarządzania zadaniami – rozszerzy perspektywę monitorowania procesów i wyznaczania celów, dostarczając informacji o wynikach osiągniętych przez podobne organizacje, ale także

Bezpośrednie zaangażowanie grupy docelowej, zwłaszcza reprezentantów użytkowników, w wypracowanie innowacji jest (...) kluczem do sukcesu jej wdrożenia.

o najskuteczniejszych rozwiązaniach funkcjonalnych wykorzystywanych w realizacji zadań objętych benchmarkingiem. Innowacja zakłada promowanie na szeroką skalę idei wymiany doświadczeń opartej na zasadach etycznego postępowania w benchmarkingu.

Kolejnym elementem innowacji jest ukierunkowanie zarządzania w administracji publicznej na grupę odbiorców – tj. mieszkańców miast, gmin i powiatów – poprzez wprowadzenie badania opinii odbiorców usług publicznych, jako stałego elementu oceny jakości usług publicznych poddanych systemowemu benchmarkingowi.

W ramach projektu zapewnione zostanie również kompleksowe wsparcie kompetencyjne dla kadry jednostek, które zdecydują się na wdrażanie wypracowanego modelu benchmarkingu. Kompetencje będą doskonalone m.in. w nastę-



pujących dziedzinach: nowoczesne metody zarządzania, zarządzanie zmianą, motywacje w procesie zmian, zarządzanie ryzykiem, znaczenie zachowań etycznych dla sukcesu benchmarkingu, komunikacja w aspekcie organizacyjnym i interpersonalnym.

Odejście od dotychczasowych praktyk i poszukiwanie nowych, skuteczniejszych rozwiązań systemowych w procesach tworzenia aktów prawnych oraz centralnych systemów informatycznych mogłoby przynieść istotny postęp jakościowy w sferze zarządzania na każdym szczeblu administracji.

Śląski Związek Gmin i Powiatów jest organizacją, która działa już ponad dwadzieścia lat. W jaki sposób to wieloletnie doświadczenie zostało wykorzystane w przygotowaniu projektu oraz jest wykorzystywane w trakcie jego realizacji?

Dwudziestoletnia działalność Śląskiego Związku Gmin i Powiatów opiera się na idei współpracy z innymi organizacjami – zarówno krajowymi, jak i zagranicznymi – które wspólnie z nami realizują przedsięwzięcia służące stymulowaniu rozwoju regionu. Dzięki działalności informacyjno-szkoleniowej i edukacyjnej na rzecz gmin i powiatów oraz inicjowaniu współpracy między nimi w formie dziedzinowych komisji i zespołów Związek jest największym regionalnym stowarzyszeniem stanowiącym forum dzielenia się doświadczeniami, które służy skutecznym wsparciem instytucjonalnym dla upowszechniania idei dobrego rządzenia w administracji publicznej.

Dotychczasowa działalność Związku opierała się po części na wymianie *ad hoc* dobrych praktyk i najlepszych rozwiązań. Funkcję platformy wymiany informacji pełnią m.in. komisje problemowe działające w strukturze Związku, które są załączkami benchmarkingu i których potencjał merytoryczny jest wykorzystywany do wypracowywania i doskonalenia innowacji.

Z punktu widzenia przygotowania i wdrożenia innowacji najistotniejsze jest jednak kompleksowe wsparcie instytucjonalne (organizacyjne, informacyjne, koordynacyjne oraz pośrednio – poprzez pozyskanie funduszy unijnych na realizację projektu – finansowe), jakie Związek zapewnia docelowym użytkownikom innowacji. Dotychczasowy charakter działalności Śląskiego Związku Gmin i Powiatów zapewnia z jednej strony profesjonalizm w zarządzaniu projektem, a z drugiej strony – dostęp do ogromnego potencjału merytorycznego kadry zarządzającej jednostek stowarzyszonych, która na bieżąco konsultuje założenia projektu, co sprawia, że innowacja jest „szyta na miarę” jej docelowych użytkowników.

W jaki sposób w projekcie jest realizowana zasada *empowerment*? Czy współudział odbiorców i użytkowników na poszczególnych etapach przygotowywania produktu jest według Pana przydatny?

Bezpośrednie zaangażowanie grupy docelowej, zwłaszcza reprezentantów użytkowników, w wypracowanie innowacji jest w mojej opinii kluczem do sukcesu jej wdrożenia. Zaangażowanie kadry zarządzającej reprezentującej urzędy administracji lokalnej przewidziano w każdej fazie realizacji innowacji: od etapu pogłębionej analizy i diagnozy zidentyfikowanych problemów, poprzez projektowanie założeń koncepcyjnych, aż po testowanie i upowszechnianie benchmarkingu.

Trzon Grupy Sterującej, podejmującej najistotniejsze decyzje w kwestiach realizacji projektu i kierunków ewentualnych zmian, stanowią reprezentanci użytkowników z najwyższego szczebla zarządzania w jednostkach samorządowych – wspomniany wcześniej inicjator projektu, prezydent Gliwic Zygmunta Frankiewicza oraz prezydent Sosnowca Kazimierz Górski i burmistrz Żywca Antoni Szlagor.

W fazę przygotowawczą bezpośrednio zaangażowało się 18 jednostek, zapewniając udział łącznie 33 pracowników samorządowych w dwudniowych badaniach fokusowych poświęconych pogłębionej diagnozie i analizie problemu oraz wypracowaniu wstępnej wersji innowacji. Ponadto w czterech urzędach miast zostały przeprowadzone pogłębione wywiady dotyczące funkcjonujących w jednostkach systemów monitorowania realizacji zadań.

W efekcie konsultacji założeń eksperckich z grupą reprezentującą użytkowników faza przygotowawcza zakończyła się rekomendacją kilku istotnych, zaakceptowanych przez Instytucję Pośredniczącą II stopnia, zmian do fazy wdrożeniowej projektu. Wskazano m.in. na konieczność: położenia szczególnego nacisku w opracowywanej metodzie prowadzenia benchmarkingu na kwestie dbałości o wizerunek firmy oraz znaczenia etyki uczestników benchmarkingu dla skuteczności metody; modyfikacji działań upowszechniających – zarówno na etapie testowania, jak i upowszechnienia produktu finalnego – uwzględniającej istotne różnice w poziomie rozwoju instytucjonalnego w jednostkach; rozbudowania działań przygotowawczych w fazie testowej, ukierunkowanego na wyrównanie różnic kompetencyjnych w zakresie zarządzania w jednostkach zaangażowanych w testowanie innowacji; wydłużenia okresu testowania wstępnej wersji produktu z 2 do 3 lat, z włączeniem w fazę testową w trzecim roku opracowywania metody jednostek niezaangażowanych w jej tworzenie, w celu uzyskania zobiektywizowanej oceny efektywności innowacji. Pragnę podkreślić, że bez bezpośredniego zaangażowania użytkowników w konsultowanie rozwiązań koncepcyjnych zespołowi ekspertów nie udałooby się zidentyfikować potencjalnych zagrożeń dla wdrożenia innowacji i udoskonalić koncepcji. W trwającym obecnie pierwszym cyklu testowym bierze

udział 19 jednostek – urzędów miast na prawach powiatu (Bielsko-Biała, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Kalisz, Krosno, Piotrków Trybunalski, Rybnik, Sosnowiec, Tarnów, Tychy, Żory), gmin (Jaworze, Lubliniec, Radlin) i starostw powiatowych (Piotrków Trybunalski, Zawiercie). W tej samej grupie planowane jest przeprowadzenie drugiego cyklu testowego w roku 2013, a w roku 2014 chcielibyśmy pracować w gronie poszerzonym do co najmniej 40 jednostek.

Również zespoły eksperckie w ramach projektu są budowane zgodnie z zasadą łączenia wiedzy akademickiej z praktycznymi doświadczeniami kadry zarządzającej w jednostkach administracji samorządowej. Korzystając z okazji, chciałbym podziękować za zaangażowanie wszystkim pracownikom samorządowym i akademickim uczestniczącym do tej pory w przygotowywaniu i testowaniu innowacji. Zaangażowanie odbiorców innowacji – mieszkańców i przedsiębiorców korzystających z usług publicznych – będzie natomiast miało istotne znaczenie dla doskonalenia procesów objętych benchmarkingiem w kolejnych cyklach testowych. Obecnie przeprowadzane jest pierwsze badanie opinii publicznej. Mam nadzieję, że klienci urzędów będą się chętnie dzielić opiniami i sugestiami na temat usług świadczonych przez urzędy.

Jak przebiega ten etap? Jakie są Pana pierwsze wrażenia? Czy pojawiła się konieczność modyfikacji produktu finalnego?

Obecnie zbliżamy się dopiero do półmetka pierwszego cyklu testowego (każdy cykl testowania trwa rok). Przyjęty w koncepcji model benchmarkingu obejmuje pięć podstawowych faz. Na pierwsze półrocze każdego roku przypadają fazy: planowania i przygotowania (przebiegu benchmarkingu) oraz – dobiegająca właśnie końca – faza angażowania organizacji (przygotowanie pracowników uczestniczących w procesie benchmarkingu). Na tych etapach prowadzone są działania o charakterze organizacyjnym i informacyjnym oraz działania dotyczące podnoszenia kompetencji w zakresie niezbędnym do sprawnego przeprowadzenia benchmarkingu. Dotychczasowy przebieg tych prac nie wskazuje na konieczność wprowadzania zmian.

Najistotniejsza dla oceny efektywności działań podjętych w pierwszym półroczu będzie jednak obserwacja przebiegu kolejnych faz projektu: poszukiwania (dobrych praktyk), pogłębiania wiedzy (poprzez wymianę doświadczeń) oraz wnioskowania i doskonalenia (procesów poddanych benchmarkingowi). Spodziewam się rekomendacji zmian ze strony ekspertów, ale mam nadzieję, że nie będą to zmiany rewolucyjne.

Jakie grupy użytkowników i odbiorców są głównymi adresatami zaplanowanych w projekcie działań włączających?

Jak wcześniej wspomniałem, innowacja jest przygotowywana z myślą o kadrze realizującej kontrolę zarządczą na po-

ziomie działalności operacyjnej w urzędach miast, urzędach gmin i starostwach powiatowych. Zgodnie z pierwotnym założeniem grono użytkowników miało być ograniczone do jednostek stowarzyszonych w ramach Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, jednak ze względu na zainteresowanie innowacją ze strony miast i powiatów spoza tego kręgu Zarząd Związku podjął decyzję o rozszerzeniu kręgu użytkowników. Działania włączające będą zatem prowadzone bez ograniczenia terytorialnego. Badania opinii publicznej są natomiast prowadzone na terenie jednostek wdrażających benchmarking.

W jaki sposób benchmarking będzie funkcjonował po zakończeniu finansowania w ramach projektu?

Docelowo możliwe są dwa podejścia do zarządzania projektem benchmarkingowym realizowanym według modelu wypracowanego w innowacji, przy czym możliwe jest ich równoległe wdrażanie (np. w różnych obszarach merytorycznych lub terytorialnych).

Pierwsze podejście zakłada centralne zarządzanie projektem – kontynuację wsparcia instytucjonalnego przez Śląski Związek Gmin i Powiatów (bądź inną instytucję, której działalność statutowa obejmuje wspieranie procesów zarządzania w jednostkach administracji publicznej). Drugie podejście, określane mianem rozproszonego zarządzania projektem benchmarkingowym, opiera się na aktywności liderów lokalnych – jednostek sektora finansów publicz-



nych, które zainicjują, a tym samym przejmą funkcję koordynatora benchmarkingu dla konkretnego zakresu tematycznego lub grupy zagadnień. W obydwu przypadkach zakładana jest współpraca oparta na porozumieniu formalnym, finansowana ze środków zewnętrznych przeznaczonych na podnoszenie jakości zarządzania w administracji lub środków własnych uczestników projektu. →

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że wsparcie instytucjonalne projektu przez organizację zewnętrzną stwarza większe możliwości rozwoju oraz zwiększa efektywność wdrażania i upowszechniania narzędzi zarządczych, chociaż nie jest pozbawione wad. Należy bowiem pamiętać, że potencjał merytoryczny czerpany jest z jednostek stowarzyszonych i na każdym etapie – zarówno projektowania innowacji, jak i jej wdrażania – trzeba mieć na uwadze wskazówki, opinie i potrzeby użytkowników. W praktyce jednak należy jasno postawić sprawę, że zakres aktywności stowarzyszeń, związków międzygminnych czy fundacji jest ściśle uzależniony od możliwości pozyskania środków zewnętrznych na finansowanie konkretnego przedsięwzięcia.

Jak Pan ocenia dotychczasowe funkcjonowanie Krajowej Sieci Tematycznej w obszarze „Dobre rządzenie”? W jaki sposób chciałby Pan wykorzystać działalność Sieci do upowszechniania produktu finalnego oraz włączania go do głównego nurtu polityki?

Działalność KST zapewnia osobom kierującym projektami możliwość wymiany informacji, a także pogłębiania wiedzy i kompetencji. Udział w pracach KST pozwala na poznanie nowoczesnych podejść do zarządzania oraz proponowanych i projektowanych kierunków rozwoju administracji, a także wymianę informacji związanych bezpośrednio z zarządzaniem projektem, m.in. o zbieżnych działaniach w różnych projektach. Stale prowadzone jest wzajemne upowszechnianie projektów. Dlatego wysoko oceniam funkcjonowanie KST oraz uważam, że powinny kontynuować swą działalność.

Jakie, Pana zdaniem, inne obszary dobrego rządzenia wymagają podejścia innowacyjnego?

W mojej ocenie odejście od dotychczasowych praktyk i poszukanie nowych, skuteczniejszych rozwiązań systemowych w procesach tworzenia aktów prawnych oraz centralnych systemów informatycznych mogłoby przynieść istotny postęp jakościowy w sferze zarządzania na każdym szczeblu administracji. Z perspektywy stowarzyszenia skupiającego jednostki samorządu terytorialnego szczególnie istotna jest oczywiście kwestia zmodernizowania procesu konsultacyjnego w zakresie regulacji prawnych odnoszących się do działalności tych jednostek, tak aby zarówno tryb konsultacyjny, jak i proces legislacyjny gwarantowały wysoką jakość ustanowionego prawa oraz nie obciążały zasobów samorządowych „testowaniem” niedopracowanych rozwiązań. Podobnie ma się sprawa z centralnymi systemami informatycznymi. W obydwu przypadkach piętą achillesową jest ewidentny brak współpracy między różnymi resortami, skutkujący brakiem zintegrowania rozwiązań ustawowych czy informatycznych, co generuje problemy interpretacyjne oraz powoduje zwielokrotnianie czasochłonności realizacji zadań na poziomie wykonawczym. ◀



Nowa jakość

Rozmowa z Krzysztofem Pakońskim i Piotrem Wierchośtawskim, rektorem „Państwa Uniwersytetu Terytorialnego”, którego beneficjentami są Gmina Miejska Kraków / Urząd

Dlaczego zdecydowali się Państwo na realizację projektu innowacyjnego w obszarze „Dobre rządzenie”? Jaka jest jego geneza?

Od pewnego czasu dojrzał w nas pomysł na podjęcie prac związanych z rozwojem i doskonaleniem metod zarządzania w Urzędzie Miasta Krakowa. Od połowy ubiegłej dekady pracowaliśmy nad stworzeniem i wdrożeniem nowego systemu monitorowania zadań bieżących, gdyż dotychczasowa sprawozdawczość w układzie zadań budżetowych, wdrożona w 1995 roku, po dziesięciu latach przestała być wystarczającym źródłem informacji zarządczych. Prezydent miasta potrzebował informacji o tym, w których komórkach organizacyjnych jest za dużo pracy, a w których jest jej za mało, które zadania budżetowe przynoszą oczekiwane efekty, a których można by w ogóle nie realizować lub realizować w węższym zakresie. Zaczęliśmy zatem budować system monitorowania zadań budżetowych, któremu trwałości nie wróżył nikt, a który funkcjonuje już od sześciu lat. W tym czasie lepiej uświadomiliśmy sobie nasze potrzeby. Wiedzieliśmy, że aby system monitorowania zadań się rozwijał, potrzebuje powiązania ze strategią rozwoju oraz z wiarygodnymi danymi o jakości życia i jakości usług (trochę z zażdrością patrzeliśmy na dorobek Poznania w tej dziedzinie), a także narzędzia informatycznego, które usprawniłoby gromadzenie i przetwarzanie danych. Konkurs na projekty innowacyjne w ramach Priorytetu V „Dobre rządzenie” PO KL wyszedł naprzeciw naszym potrzebom, a także potrzebom naszego partnera.

W jaki sposób fakt, że są Państwo jednostką samorządu terytorialnego zmienia punkt widzenia na problemy, które



usług publicznych

lizatorami projektu „Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu
rząd Miasta Krakowa

mają rozwiązać projekty wyłonione w konkursie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (dawniej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji) „Monitorowanie jakości usług publicznych, m.in. poprzez wspieranie tworzenia wskaźników typu *quality of governance*, *quality of life* o zasięgu krajowym, wspieranie upowszechniania tzw. indeksów dobrej gminy oraz benchmarking”?

Wśród beneficjentów konkursu są podmioty o różnym charakterze – uniwersytety, placówki naukowo-badawcze, organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego oraz stowarzyszenia tych jednostek. Przystąpienie do konkursu oznaczało podjęcie wyzwania, aby stworzyć elementy systemu zarządzania, metody i narzędzia, których nam brakowało w dotychczasowej ścieżce rozwoju, kiedy to potrzebowaliśmy wsparcia ekspertów zewnętrznych i dodatkowych środków finansowych. Chcemy aktywnie uczestniczyć w opracowywaniu rozwiązań i modeli dotyczących monitorowania jakości usług i jakości rządzenia dla jednostek samorządu terytorialnego, które będą uniwersalne, a zarazem będą uwzględniać różnorodność oraz specyfikę warunków i potrzeb tych jednostek. Ponadto, jako praktycy, jesteśmy świadomi, że wskaźniki wymagają reakcji, narzędzi analitycznych wspomagających proces decyzyjny oraz narzędzi sterowania, które umożliwiają wdrażanie decyzji oraz mają przełożenie na organizację, wydatki i koszty. A zatem: wskaźniki – tak, zwłaszcza gdy są elementem rozwiązań kompleksowych.

Jakie innowacyjne rozwiązania będą zastosowane w projekcie i na jakie efekty Państwo liczą?

Innowacji można wskazać kilka. Pierwsza dotyczy kwe-

stii dostępu do rozproszonych lub nieaktualnych danych potrzebnych do zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Jest to po części problem techniczny związany z narzędziami, ale także problem dotyczący świadomości, wiedzy i kompetencji sporej części uczestników projektu – kadry kierowniczej jednostek samorządu terytorialnego. Kolejna kwestia dotyczy sposobu gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych. Obecnie na niektóre dane czeka się czasami rok, czasami kilka miesięcy. Chcemy, aby tam, gdzie to możliwe, były one dostępne niemal on line. Następną sprawą jest zakres i forma prezentacji danych. Jeśli w jednostce zaczną być gromadzone dane dotyczące monitorowania zadań lub programów wieloletnich z wykorzystaniem mierników i wskaźników, dzieje się to zazwyczaj z wykorzystaniem arkuszy Excel, a liczba danych przytłacza kierownictwo i zniechęca do głębszej analizy. Jeśli chcemy, aby kierownictwo jednostki samorządu terytorialnego zajmowało się monitorowaniem jakości usług publicznych, to dostarczane dane muszą dotyczyć właśnie tych usług. Tymczasem dane gromadzone w ramach sprawozdawczości finansowej i budżetowej lub opisywane w sprawozdaniach merytorycznych nie służą ocenie oraz poprawie jakości i efektywności usług. Tutaj potrzebna jest głęboka reforma zarządzania, obejmująca budżet zadaniowy, system ewidencji księgowej, zasady budowy programów i prognoz wieloletnich, a także narzędzia komunikacji społecznej. W każdej z tych dziedzin konieczne są mniejsze lub większe zmiany o charakterze innowacyjnym, które złożą się na innowację kompleksową na poziomie całego projektu. Efektem końcowym powinno być zapewnienie kierownictwu jednostek samorządu terytorialnego i poszczególnych szcze-





bli zarządzania dostępem do wielowymiarowej oraz wieloaspektowej informacji zarządczej opartej na faktach, pochodzącej z systemów finansowo-księgowych, dużych systemów transakcyjnych, ewidencji i rejestrów, badań społecznych czy pomiarów empirycznych. Informacje te, w zestawieniu z celami programów strategicznych i zadań rocznych, staną się podstawą procesu zarządzania strategicznego i procesu budżetowania, a także narzędziem kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem.

Do projektu zaprosili Państwo partnera krajowego – Gminę Miejską Poznań. Dlaczego właśnie ten partner i jaką rolę odgrywa w projekcie?

Wybór partnera nie był przypadkowy. Łączy nas kilka wspólnych cech, a zarazem są między nami wyraźne różnice. Jest to dobre z punktu widzenia uniwersalności produktu projektu. Miasto Poznań było drugim dużym miastem w Polsce (po Krakowie), które wdrożyło budżet zadaniowy. W ubiegłym dziesięcioleciu zarówno Poznań, jak i Kraków próbowały doskonalić i rozwijać metody zarządzania – Poznań bardziej w sferze zarządzania strategicznego, w tym badań wskaźników jakości życia i jakości usług publicznych, Kraków bardziej w sferze budżetu zadaniowego i rachunkowości zarządczej, ograniczając badania wskaźników jakości życia i jakości usług do spółek miejskich oraz dużych miejskich jednostek organizacyjnych. Pod względem badań jakości życia i jakości usług publicznych oba miasta mogą być interesującym modelem porównawczym. Zdaniem socjologów obie społeczności są podobne mentalnie, mają głębokie poczucie związku z miastem, dzielnicą, osiedlem, co jednak nie zawsze przekłada się na gotowość do udziału w pracach na ich rzecz. Po kilku miesiącach współpracy, mimo różnic w podejściu do rozwiązań szczegółowych, uzgodniliśmy wspólne ramy produktów cząstkowych, które najbardziej oddziałują na model informacyjny – dokument dotyczący zasad opracowania Wieloletniej Prognozy Finansowej, budżetu zadaniowego oraz zasad budowy programów wieloletnich. Jednocześnie pracujemy nad pozostałymi produktami cząstkowymi, w tym nad modelem ewidencji księgowej powiązanej z budżetem zadaniowym, Wieloletnią Prognozą Finansową i strategią. Podział zadań pomiędzy partnerami odpowiada podziałowi doświadczeń w rozwijaniu narzędzi zarządzania, o których wspomnieliśmy wcześniej. Nasz partner uczestniczy w tworzeniu tych dokumentów, przyjmując jednocześnie odpowiedzialność za dwa opracowania – przykładowy katalog usług publicznych oraz danych do zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, a także nad zbiorem metod i narzędzi konsultacji społecznych wspomagających proces decyzyjny w tych jednostkach.

Projekty innowacyjne i projekty współpracy ponadnarodowej PO KL są bardzo złożone, a ich realizacja wiąże się z większym ryzykiem niepowodzenia w porównaniu

z projektami „standardowymi”. Czy zdiagnozowali Państwo rodzaje ryzyka, które może wystąpić podczas realizacji projektu?

Tak, podstawowe ryzyka projektu pozostają bez zmian (w stosunku do tych, które zostały sformułowane we wniosku projektu). Jest to przede wszystkim ryzyko nieosiągnięcia pełnych korzyści zakładanych w projekcie, ryzyko braku zainteresowania produktem projektu ze strony innych jednostek samorządu terytorialnego czy też ryzyko związane z wyłonieniem wykonawców dwóch istotnych przetargów w trybie ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Każde z tych ryzyk zostało przez nas przeanalizowane i ocenione. W kwestii zamówienia publicznego na opracowanie projektu technicznego aplikacji klasy BI postanowiliśmy zrezygnować z pierwotnie planowanej metody „zaprojektuj i buduj”, ale dokonaliśmy zmiany we wniosku projektu w celu dokładnego opisu wymagań funkcjonalnych aplikacji w obu miastach. W przypadku przetargu na opracowanie koncepcji, metod i narzędzi badań wskaźników jakości życia oraz jakości usług publicznych otarliśmy się o materializację ryzyka, gdyż musieliśmy unieważnić pierwszy i drugi przetarg. Obecnie przygotowujemy nowy, który ogłosimy w najbliższych dniach, poszerzając zakres postępowania w taki sposób, aby zachęcić ewentualnych wykonawców do udziału. Jest to tym trudniejsze, że w praktyce samorządowej tego typu badania często były zwolnione z konieczności stosowania trybów ustawy o zamówieniach publicznych. Aby poznać stopień zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego efektami naszego projektu, w najbliższym czasie przeprowadzimy badanie ankietowe około stu jednostek, które wdrożyły lub zamierzają wdrożyć metodykę budżetowania zadaniowego, w celu poinformowania ich o naszych działaniach, a także poznania ich potrzeb i opinii na temat rezultatów realizowanego przez nas projektu.

Ważnym elementem realizacji projektu innowacyjnego są działania upowszechniające. Jak zostały zaplanowane w projekcie? Do kogo będą się Państwo zwracać z informacją o innowacyjnym produkcie?

Grupą docelową naszego projektu są wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce (2870), do których chcemy dotrzeć z produktem projektu w wersji elektronicznej. Szacujemy, że ok. 250 jednostek otrzyma produkt także bezpośrednio, podczas konferencji upowszechniających w latach 2014–2015. Cztery jednostki, o wielkości do 150 tys. mieszkańców, otrzymają wsparcie w formie doradztwa w zakresie wdrażania produktu projektu od ekspertów wewnętrznych Urzędu Miasta Krakowa i Urzędu Miasta Poznania oraz konsultantów zewnętrznych. Mamy nadzieję, że dzięki wspomnianemu wcześniej badaniu ankietowemu poznamy potrzeby i preferowane formy wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie upowszechniania produktów projektów także na etapie ich powstawania i do-

skonalenia. W miarę naszych możliwości będziemy otwarci na współpracę w tej dziedzinie ze wszystkimi zainteresowanymi jednostkami. Liczymy na ich opinie, a także na uwagi, które będziemy mogli uwzględnić w pracach nad projektem. W naszym przekonaniu projekt może być interesujący dla miast dużych, miast wielkości 60–150 tys. mieszkańców, ale także mniejszych, jeśli ich liderzy będą zainteresowani wdrożeniem zaawansowanego systemu zarządzania. Projekt może się okazać interesujący również dla województw, powiatów oraz jednostek administracji rządowej.

Zbliża się koniec pierwszego etapu realizacji Państwa projektu. Jak przebiegają prace nad strategią jego wdrażania?

Nasze prace nabrały tempa. Można stwierdzić, że kończymy etap analizy metod, narzędzi i dobrych praktyk stosowanych w naszych administracjach, identyfikacji brakujących elementów (takich jak np. monitorowanie jakości na poziomie strategicznym czy uzgodnienie wspólnej struktury budżetu zadaniowego i Wieloletniej Prognozy Finansowej, brakujących ogniw ewidencji księgowej oraz sposobu gromadzenia i zarządzania danymi z różnych systemów informacyjnych), tak aby dysponować spójnymi i kompletnymi danymi do zarządzania, monitorowania i ocen. Równocześnie opracowujemy zestaw ogólnych zasad dla poszczególnych produktów częściowych odpowiadających najważniejszym narzędziom, takich jak: *Ogólne zasady przygotowania Wieloletniej Prognozy Finansowej wraz z listą zadań i przedsięwzięć wieloletnich; Ogólne zasady przygotowania wieloletnich programów strategicznych/sektorowych; Ogólne zasady przygotowania budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego; Ogólne zasady dotyczące procesu zarządzania ryzykiem; Ogólne zasady i wymagania dotyczące prowadzenia rachunkowości; Ogólne zasady komunikacji z mieszkańcami; Opis wymagań funkcjonalnych i technicznych dla aplikacji klasy BI czy przykładowy Katalog usług publicznych oraz przykładowy Zestaw wskaźników kontekstowych i strategicznych dla dziedzin zarządzania.*

Każda z naszych administracji przygotowuje analizę i plan dostosowania wyżej wymienionych zasad ogólnych do swoich warunków oraz potrzeb. Docelowo dla każdego podreçznika będziemy dysponować dwoma przykładami szczegółowych rozwiązań przyjętych oraz wdrożonych w Krakowie i Poznaniu.

Jak oceniają Państwo zasady realizacji projektów innowacyjnych w ramach PO KL? Czy, Państwa zdaniem, konieczne są jakieś zmiany, które ułatwiłyby realizację tego typu projektów?

Uważamy, że samo istnienie takiego konkursu było czymś bardzo pozytywnym. Bardzo istotna była także inicjatywa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (obecnie Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji) zwiększenia puli środków finansowych na projekty innowacyjne zgłoszone w ramach konkursu w 2009 roku. Dobrą i pomocną for-

Dobrą i pomocną formułą jest istnienie Krajowej Instytucji Wspomagającej oraz Krajowych Sieci Tematycznych. Organizowane przez nie spotkania pomagają nie tylko lepiej przygotować się do opracowania produktu projektu i jego strategii, ale także stwarzają możliwość poznania realizatorów innych projektów innowacyjnych oraz zapoznania się z ich dokonaniem.

mułą jest istnienie Krajowej Instytucji Wspomagającej oraz Krajowych Sieci Tematycznych. Organizowane przez nie spotkania pomagają nie tylko lepiej przygotować się do opracowania produktu projektu i jego strategii, ale także stwarzają możliwość poznania realizatorów innych projektów innowacyjnych oraz zapoznania się z ich dokonaniem. Jeśli zaś chodzi o zmiany, które ułatwiłyby realizację projektów w przyszłości, uważamy, że przydatne byłyby zapewnienie nieco większej elastyczności w sposobie wynagradzania pracowników zaangażowanych w realizację projektu, zwłaszcza w kwestii przyznawania nagród (np. za osiągnięcia konkretnych rezultatów i kamieni milowych).

Polskie instytucje publiczne od kilku lat korzystają ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację projektów związanych z kształtowaniem sprawnego państwa na poziomie regionalnym i lokalnym.

Czy i w jakim stopniu środki te wpłynęły na pozytywne zmiany w administracji samorządowej?

Trudno nam ocenić całościowo wykorzystanie środków EFS na szczeblu regionalnym i lokalnym. W Krakowie realizujemy dwa projekty w ramach Priorytetu „Dobre rządzenie” – „Rozwój systemu zarządzania urzędem” oraz „Monitorowanie jakości usług publicznych – MJUP”. Całkowita wartość tych projektów wynosi blisko 10,5 mln zł, a kwota dofinansowania – ponad 9,5 mln zł. Staramy się, aby projekty te wspierały się wzajemnie i jednocześnie nie powieleły tych samych działań. W tym roku np. chętnie skorzystamy z ankiety internetowej będącej produktem projektu „Rozwój Systemu Zarządzania Urzędem – RSZU”, przy opracowywaniu modelu zarządzania ryzykiem wykorzystaliśmy prace nad Systemem Bezpieczeństwa Informacji i wdrożeniem normy ISO 27001, przy tworzeniu modeli raportów dla aplikacji klasy BI będziemy pamiętać o procesach horyzontalnych. Jak widać, staramy się, aby wykorzystanie środków EFS nie przyczyniało się do pogłębienia problemu sformułowanego w ramach projektu „Monitorowanie jakości usług publicznych”, dotyczącego wdrażania przez organizacje publiczne dużej liczby narzędzi i metod zarządzania, które nie są ze sobą powiązane. ◀

Zintegrowanie działań ośrodków pomocy społecznej i urzędów pracy



Rozmowa z Pawłem Kotułą, wiceprezesem firmy Euro-Konsult sp. z o.o., realizującej projekt „Program zindywidualizowanego wsparcia”

Realizują Państwo projekt „Program zindywidualizowanego wsparcia” w ramach konkursu „Rozwiązania systemowe pozwalające zintegrować prace publicznych i niepublicznych jednostek działających na rzecz osób wykluczonych społecznie oraz wypracowanie mechanizmów współpracy pracowników socjalnych z pracownikami innych instytucji publicznych oraz organizacji świadczących usługi na rzecz klientów pomocy społecznej”, zorganizowanego przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Jaka była geneza projektu i jakie są jego założenia?

Projekt zatytułowany „Program zindywidualizowanego wsparcia”, realizowany przez nas od stycznia 2011 roku, obejmuje opracowanie, przetestowanie oraz upowszechnienie i włączenie do głównego nurtu polityki innowacyjnych rozwiązań i mechanizmów służących budowie współpracy pracowników służb zatrudnienia z pracownikami ośrodków pomocy społecznej. Mając na uwadze, że system rynku pracy i pomocy społecznej, który funkcjonuje w Polsce, musi

E-administracja polega (...) na tym, że dostęp do najnowszych rozwiązań technologicznych ma każdy urząd, niezależnie od tego, na jakim systemie operacyjnym pracują posiadane przez niego komputery, a dostarczane rozwiązania powinny umożliwiać zmianę usługodawcy w każdej chwili.

być dostosowany do zmian, jakie zachodzą w naszej gospodarce, w projekcie wychodzimy z założenia, iż priorytetem jest integracja interoperacyjna związana z obsługą zarówno rynku pracy, jak i pomocy społecznej, po to, aby skuteczniej i szybciej pomagać klientom urzędów pracy oraz pomocy społecznej.

Ośrodki pomocy społecznej, które mają umiejętność wnikliwej diagnozy sytuacji swoich podopiecznych, rzadko mogą wykorzystać tego typu informacje w swojej bieżącej pracy z klientami, ponieważ posiadają ograniczone instrumenty służące aktywizacji zawodowej. Z kolei urzędy pracy dysponują takimi instrumentami, ale nie zawsze są one odpowiednio dostosowane do potrzeb klientów, ponieważ

pracownicy urzędów pracy nie mają tak szczegółowej wiedzy o kliencie jak pracownicy ośrodków pomocy społecznej.

„Program zindywidualizowanego wsparcia” zakłada zmianę tej sytuacji, umożliwia bowiem współpracę oraz wymianę informacji o podejmowanych działaniach między ośrodkami pomocy społecznej i urzędami pracy, a dzięki temu – dostarczanie pomocy adekwatnej do potrzeb klientów, przy równoczesnym zmniejszeniu kosztów.

W założeniach programu osoba korzystająca jednocześnie z usług urzędu pracy i ośrodka pomocy społecznej zostaje przypisana do jednego pracownika każdej z tych instytucji, którzy są ze sobą w stałym kontakcie oraz wspólnie realizują program ukierunkowany na wyprowadzenie wspólnego podopiecznego z bezrobocia. Pracownicy tych instytucji wykorzystują do tego celu – stworzony na potrzeby projektu – system informatyczny Jowisz, umożliwiający gromadzenie, przetwarzanie i wymianę informacji.

- Proszę o krótkie scharakteryzowanie produktu finalnego. „Program zindywidualizowanego wsparcia” wraz z oprogramowaniem Jowisz:
- Nie wymaga nakładów finansowych i technicznych – prostota jego wdrożenia i użytkowania (zmiana jedynie organizacji pracy oraz zastosowanie prostego w obsłudze programu) gwarantuje możliwość upowszechnienia produktu na szeroką skalę.
- Łączy możliwości wnikliwej diagnozy sytuacji oraz szczegółowe informacje o klientach, jakie mają pracownicy ośrodków pomocy społecznej (ale mogą je wykorzystać w swojej bieżącej pracy jedynie sporadycznie, ponieważ dysponują jedynie ograniczonymi instrumentami aktywizacji zawodowej) z instrumentami pomocy, jakie posiadają pracownicy powiatowych urzędów pracy (ale nie zawsze mogą je wykorzystać stosownie do potrzeb, ze względu na brak szczegółowej wiedzy o kliencie).
- Gwarantuje najwyższą jakość informacji o kliencie oraz błyskawiczny dostęp do niej.
- Wyklucza dublowanie się obowiązków pracowników powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej, oszczędza ich czas i usprawnia pracę, a zwłaszcza zwiększa jej efektywność.
- Gwarantuje „uszczelnienie” systemu pomocy społecznej i publicznych służb zatrudnienia w dwojaki sposób: po pierwsze – motywuje osoby długotrwale bezrobotne do aktywizacji zawodowej, po drugie – ogranicza nieefektywne pobieranie świadczeń zarówno od ośrodków pomocy społecznej, jak i od powiatowych urzędów pracy.

- Umożliwia weryfikowanie informacji przekazywanych pracownikom powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej przez wspólnych klientów.
- Pozwala na ograniczenie kwot zasiłków i innych świadczeń wypłacanych przez powiatowe urzędy pracy i ośrodki pomocy społecznej, co przekłada się na wymierne oszczędności w wydatkach budżetów gmin i powiatów.
- Wprowadza w urzędach „kulturę współpracy” jako stały element funkcjonowania instytucji oraz standardowy element wpisany w zadania poszczególnych pracowników. Zwiększa kompetencje pracowników, a także promuje rozwiązania organizacyjne oparte na metodach zarządzania, w których najistotniejsze są współpraca i odpowiedzialność oraz efekt synergii.
- Poprawia wizerunek administracji publicznej.

Reasumując, należy stwierdzić, że realizowany przez nas projekt jest narzędziem przeznaczonym do rozwiązania problemu braku koordynacji działań poszczególnych urzędów, w których przez lata powstawały „silosowe” systemy gromadzenia danych, nie powiązane ze sobą, a tym samym nie pozwalające na szybki przepływ informacji o obywatelu między urzędami. Końcowym produktem powstałym w wyniku realizacji projektu będzie „Program zindywidualizowanego wsparcia”, obejmujący cały proces postępowania w zakresie współdziałania instytucji, a także najważniejsze narzędzie umożliwiające sprawny przebieg tego procesu, czyli program Jowisz, który gwarantuje natychmiastowy przepływ informacji między powiatowymi urzędami pracy i ośrodkami pomocy społecznej.

Produktym finalnym jest zatem narzędzie informatyczne. Jak oceniają Państwo szanse na jego wdrożenie w urzędach pracy i ośrodkach pomocy społecznej?

Jowisz jest programem powstałym ze środków Unii Europejskiej, niekomercyjnym, neutralnym technologicznie, w myśl zasady unikania sytuacji, w której duże firmy narzucają komercyjne rozwiązania, a stosujące je instytucje w całym okresie użytkowania programu są zmuszone do pozostawania ich klientami. E-administracja polega przecież na tym, że dostęp do najnowszych rozwiązań technologicznych ma każdy urząd, niezależnie od tego, na jakim systemie operacyjnym pracują posiadane przez niego komputery, a dostarczane rozwiązania powinny umożliwiać zmianę usługodawcy w każdej chwili. Nasz produkt jest obecnie z powodzeniem testowany w kilkudziesięciu urzędach w kraju, sprawdzając się doskonale w roli narzędzia usprawniającego działania pośredników pracy, doradców zawodowych oraz pracowników socjalnych.

Program Jowisz jest ciągle usprawniany, tak aby jeszcze lepiej pełnił swe funkcje. Szanse na jego wdrożenie będą tym większe, im większe będzie zainteresowanie tym rozwiązaniem nie tylko ze strony samych jego użytkowników,

ale przede wszystkim Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które pełni tutaj kluczową rolę, ponieważ instytucje rynku pracy i pomocy społecznej mogą używać tylko takich programów, które mają certyfikat tej instytucji. Chciałbym w tym miejscu podziękować wszystkim osobom z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które zaangażowały się w pomoc przy realizacji naszego projektu. Profesjonalne podejście do tematu oraz zainteresowanie naszym rozwiązaniem ze strony Departamentu Informatyki MPiPS pozwala nam wierzyć w powodzenie projektu.

Konkurs dotyczy współpracy między służbami pomocy społecznej a publicznymi służbami zatrudnienia. Firma Euro-Konsult to przedsiębiorstwo prywatne. Czy perspektywa prywatnego podmiotu wpływa w jakiś sposób na proponowaną metodę rozwiązywania problemu dotyczącego w głównej mierze instytucji publicznych?

Z perspektywy czasu mogę stwierdzić, iż na etapie pisania projektu nasza wiedza na temat rynku pracy i pomocy społecznej była niekompletna i opierała się głównie na znajomości publikacji oraz wyników badań czy rozmowach z dyrektorami urzędów. Po roku realizacji projektu mogę z satysfakcją przyznać, że doskonale znamy specyfikę pracy zarówno ośrodków pomocy społecznej, jak i urzędów pracy. Przez cały ubiegły rok braliśmy udział w wielu konferencjach, a także spotkaniach (zarówno z dyrekcją i pracownikami powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej, jak i z decydentami politycznymi oraz przedstawicielami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej) i wyjazdach studyjnych. Przeprowadziliśmy również szereg badań i analiz. Często odwiedzaliśmy urzędy pracy i ośrodki pomocy społecznej, aby od praktycznej strony poznać charakter ich pracy.

Nasza wiedza na temat specyfiki tych instytucji jest zatem ogromna, a perspektywa podmiotu prywatnego, w naszym odczuciu, wnosi do proponowanych rozwiązań podejście „odfomalizowane” i bardziej praktyczne – wykraczające poza „urzędowe” przyzwyczajenia i schematy, co stanowi swoistą wartość dodaną w projekcie.

Są Państwo na etapie testowania produktu finalnego. Jak przebiega ten proces, czy w jego trakcie pojawiły się jakieś ciekawe wnioski i rekomendacje, które wpłynęły na zmianę kształtu produktu?

Jesteśmy obecnie w zaawansowanym stadium testowania produktu finalnego i z satysfakcją możemy stwierdzić, że wypracowane narzędzia sprawdzają się w praktyce, a efekty naszych działań w tych urzędach, które z nami współpracują (wykorzystują przekazane im narzędzia) są obiecujące. Przez cały czas jesteśmy otwarci na wszystkie sygnały i sugestie instytucji rynku pracy i pomocy społecznej, biorąc każdorazowo pod uwagę proponowane przez nie rozwiązania, które mieszczą się w filozofii funkcjonowania programu Jowisz.



Przygotowują się Państwo do walidacji produktu finalnego. W jaki sposób przebiegają prace nad jego ostatecznym kształtem?

Ostatecznego kształtu nasz produkt nabierze po zakończeniu etapu testowania, podczas którego na bieżąco monitorujemy użyteczność wypracowanych przez nas narzędzi oraz w taki sposób poprawiamy produkt, aby spełniał wszelkie wymagania jego użytkowników.

Partnerem zagranicznym w Państwa projekcie jest czeski urząd pracy. Co skłoniło Państwa do nawiązania współpracy akurat z przedstawicielem czeskich służb zatrudnienia? Jak przebiega ta współpraca?

Na początku analizowaliśmy przykład z Danii, opisujący współpracę między publicznymi służbami zatrudnienia a samorządem terytorialnym, którego reprezentantem w tej kooperacji jest najczęściej instytucja pomocy społecznej. Mieliśmy zatem dowód, że współpraca, której dotyczy nasz projekt, jest nie tylko możliwa, ale wręcz wskazana.

Upowszechnianie idei naszego projektu prowadzimy od początku jego realizacji, starając się dotrzeć do osób i instytucji, które powinny, naszym zdaniem, poznać projekt. Wychodzimy bowiem z założenia, że wszystko to, co robimy, będzie miało sens, jeżeli spotka się z aprobatą podmiotów działających w obszarze rynku pracy i pomocy społecznej.

Jednak duński przykład w czystej postaci nie był możliwy do adaptacji w polskich warunkach, ze względu na ogromną różnicę wysokości wydatków na politykę rynku pracy. Dlatego nawiązaliśmy współpracę z podmiotem najbardziej zbliżonym do polskich realiów pod względem wydatków na politykę rynku pracy – urzędem pracy z Republiki Czeskiej, który był naszym partnerem w pierwszym okresie realizowania projektu. Współpraca ta polegała na zaadaptowaniu części rozwiązań wypracowanych przez partnera, wypracowaniu nowych dobrych praktyk, a także wizytach studyjnych służących zapoznaniu się ze specyfiką funkcjonowania czeskich instytucji rynku pracy i polityki społecznej. Na podstawie rekomendacji, które sformułował nasz partner, stworzyliśmy wspólny system informatyczny, umożliwiający sprawną i skuteczną współpracę oraz przepływ informacji między instytucjami na poziomie lokalnym.

W projektach innowacyjnych najważniejszą rolę odgrywa upowszechnienie wypracowanego rozwiązania oraz włączenie go do głównego nurtu polityki i praktyki. Jakie działania przewidują Państwo w tej dziedzinie?

Upowszechnianie idei naszego projektu prowadzimy od początku jego realizacji, starając się dotrzeć do osób i instytucji, które powinny, naszym zdaniem, poznać projekt. Wychodzimy bowiem z założenia, że wszystko to, co robimy, będzie miało sens, jeżeli spotka się z aprobatą podmiotów działających w obszarze rynku pracy i pomocy społecznej.

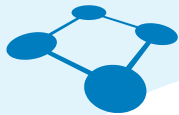
W związku z tym organizujemy konferencje, a także wizyty studyjne i spotkania robocze dla pracowników powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej. Bierzymy również udział w targach i konferencjach poświęconych projektom innowacyjnym, w konwentach dyrektorów powiatowych urzędów pracy oraz innych spotkaniach, w których uczestniczą przedstawiciele rynku pracy i pomocy społecznej. Zorganizowanie konferencji i spotkań oraz opracowanie publikacji adresowanych do wszystkich osób i instytucji, dla których realizujemy projekt, planujemy również podczas włączania produktu do głównego nurtu polityki i praktyki.

Jak oceniają Państwo zasady realizacji projektu innowacyjnego w ramach PO KL? Czy konieczne są jakieś zmiany, które ułatwiłyby realizację tego typu projektów?

Mogę wyrazić jedynie własną opinię, wynikającą z doświadczenia zdobytego podczas pracy nad projektem „Program zindywidualizowanego wsparcia”. Uważam, że konieczne wydają się zmiany w polityce wsparcia beneficjentów realizujących projekty innowacyjne ze strony Instytucji Organizujących Konkurs. Zmiany te powinny polegać na informowaniu wszystkich instytucji, dla których tworzony jest projekt, o jego istnieniu, specyfice i produktach. Konieczne jest także stworzenie poczucia akceptacji dla testowania, tak aby przełamać obawy tych instytucji momencie podejmowania decyzji o przystąpieniu do tego procesu.

Ostatnie pytanie dotyczy współpracy z Krajową Siecią Tematyczną w obszarze „Zatrudnienie i integracja społeczna” (niedawno został Pan wybrany na stanowisko wiceprzewodniczącego). Jak Pan ocenia pracę Sieci Tematycznych? Czego oczekiwałby Pan od Krajowej Sieci Tematycznej w kwestii upowszechniania i mainstreamingu produktu finalnego?

Krajowe Sieci Tematyczne są doskonałym forum do spotkań oraz wymiany poglądów i doświadczeń wszystkich beneficjentów realizujących działania z danego obszaru, dlatego uważam, że warto w nich uczestniczyć. Jeśli natomiast chodzi o oczekiwania w kwestii upowszechniania i mainstreamingu, to zależałoby mi na nasileniu działań informacyjnych o naszych projektach w środowisku ich przyszłych użytkowników – po to, aby rozwiązać ich obawy przed uczestnictwem w czymś nowym i nieznanym. ◀



Funkcjonowanie Sieci Tematycznych AKTUALNOŚCI

Kalendarium spotkań Sieci Tematycznych

KWIECIEŃ

- 10 - VII posiedzenie RST woj. lubelskiego
- 17 - III posiedzenie RST woj. łódzkiego
- 19 - Seminarium KST „Zatrudnienie i integracja społeczna”
- 25 - VIII posiedzenie RST woj. kujawsko-pomorskiego
- 26 - XIII posiedzenie KST „Dobre rządzenie”

MAJ

- 9 - III posiedzenie RST woj. śląskiego
- X posiedzenie RST woj. pomorskiego
- 21 - X posiedzenie RST woj. wielkopolskiego
- 22 - Krajowe Forum Partnerskie Projektów Innowacyjnych PO KL
- 25 - XI posiedzenie RST woj. pomorskiego
- 28 - VIII posiedzenie RST woj. lubelskiego
- 31 - X posiedzenie RST woj. zachodniopomorskiego

CZERWIEC

- 1 - X posiedzenie RST woj. mazowieckiego
- 25 - XVI posiedzenie KST „Edukacja i szkolnictwo wyższe”

W II kwartale br. odbyły się dwa posiedzenia Krajowych Sieci Tematycznych – w obszarach „Dobre rządzenie” oraz „Edukacja i szkolnictwo wyższe”. Przedmiotem posiedzenia KST Dobre Rządzenie było zaopiniowanie strategii wdrażania projektu innowacyjnego testującego pn. „Good governance w skali mikro – innowacyjny system analizy jakości zadań publicznych realizowanych przez gminy małe”. Natomiast podczas posiedzenia KST „Edukacja i szkolnictwo wyższe” odbyła się pierwsza walidacja produktu finalnego projektu innowacyjnego „Wirtualne laboratoria – sukces innowacji” realizowanego w komponencie centralnym PO KL (Priorytet III „Wysoka jakość oświaty”). W II kwartale odbyło się także seminarium KST „Zatrudnienie i integracja społeczna”, podczas którego beneficjenci prezentowali swoje strategie

upowszechniania produktów finalnych oraz włączania ich do głównego nurtu polityki/praktyki. Prezentacje stanowiły istotny przyczynek do dyskusji członków KST nad ewentualnymi barierami w skutecznym procesie upowszechniania i włączania oraz rolą KST w tej dziedzinie.

Regionalne Sieci Tematyczne w bieżącym kwartale obradowały 10 razy. Głównym celem ich spotkań było opiniowanie strategii wdrażania projektów innowacyjnych, a także prezentacja postępów w ich realizacji. RST województwa lubelskiego dokonała pierwszej w swoim województwie walidacji produktu finalnego projektu innowacyjnego pt. „Innowacyjny program przygotowania do wykonywania pracy zawodowej dla młodzieży z niepełnosprawnością” realizowanego w ramach Priorytetu IX PO KL.

Krajowa Instytucja Wspomagająca zorganizowała po raz pierwszy Krajowe Forum Partnerskie Projektów Innowacyjnych PO KL. Do udziału w nim zostali zaproszeni beneficjenci, których projekty znajdują się na zaawansowanym etapie realizacji. Celem spotkania była prezentacja projektów innowacyjnych, a także wymiana doświadczeń między jego uczestnikami na temat działań zmierzających do skutecznego upowszechnienia wypracowanych produktów finalnych oraz włączenia ich do głównego nurtu polityki i/lub praktyki. Beneficjenci mieli także możliwość zapoznania się z harmonogramem działań upowszechniających i włączających zaplanowanych dla projektów dotyczących podobnego tematu lub skierowanych do tej samej grupy docelowej. Podejmowanie wspólnych tego typu działań przez kilku beneficjentów może się okazać efektywniejsze niż ich realizacja oddzielnie przez każdego z nich.

W ostatnim numerze biuletynu informowaliśmy o przygotowanej zmianie *Koncepcji funkcjonowania Sieci Tematycznych w ramach PO KL*, której celem było usprawnienie organizacji pracy Sieci. Miło nam poinformować, że dokument ten został zaakceptowany przez Instytucję Zarządzającą i od maja br. obowiązuje nowa wersja *Koncepcji*. Materiał ten został przekazany do sekretariatów wszystkich Sieci Tematycznych. Jest także dostępny na portalu KIW (w zakładce „Sieci Tematyczne”). ◀

Miejsce **Sieci Tematycznych** w systemie wdrażania PO KL – głos w dyskusji



Rok 2012 jest prawdopodobnie ostatnim rokiem, w którym będą ogłaszane nabory na projekty innowacyjne w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki. Z danych Krajowej Instytucji Wspomagającej wynika, że w maju br. w Polsce było realizowanych ponad 200 projektów innowacyjnych, w tym ponad 60 w priorytetach centralnych (I–V). Wiele projektów zakończyło już pierwszą fazę realizacji, a strategie ich wdrażania zostały ocenione zarówno przez Sieci Tematyczne, jak i przez Instytucje Ogłaszające Konkursy. W najbardziej zaawansowanych projektach beneficjenci przygotowują się do walidacji produktów finalnych oraz etapu ich upowszechniania i włączania do głównego nurtu polityki.

Zbliżamy się także do momentu tworzenia krajowych ram wdrażania polityki spójności w nowym okresie programowania budżetowego Unii Europejskiej (2014–2020). Trwają konsultacje projektów rozporządzeń przedstawionych przez Komisję Europejską, regulujących politykę spójności na poziomie europejskim. W wielu ministerstwach i urzędach marszałkowskich dyskutuje się także o potencjalnych priorytetach polityki spójności w Polsce po 2013 roku. Wydaje się, że jest to dobry moment, aby zacząć podsumowywać obserwacje dotyczące systemu tworzenia i wdrażania innowacji społecznych w obecnym okresie programowania z myślą o kształcie tego elementu polityki spójności po roku 2013. Jest to zagadnienie dość szerokie i z pewnością istnieje wiele osób bardziej kompetentnych ode mnie, żeby się w tych kwestiach wypowiedzieć profesjonalnie. Chciałabym jednak się podzielić swoimi przemyśleniami dotyczącymi tylko jednego, choć w mojej ocenie dość istotnego elementu tego systemu, a mianowicie Sieci Tematycznych. Spostrzeżenia formułuję przede wszystkim z pozycji członka Krajowej Sieci

Tematycznej w obszarze „Dobre rządzenie”, ale wynikają one także z obserwacji innych krajowych i regionalnych Sieci Tematycznych.

Najważniejsza wydaje się odpowiedź na pytanie, **komu i do czego potrzebne są Sieci Tematyczne w procesie tworzenia i wdrażania innowacji społecznych**. W Wytycznych w zakresie wdrażania projektów innowacyjnych i współpracy ponadnarodowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, wydanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, czytamy, że „kluczową rolę w procesie **upowszechniania i włączania do głównego nurtu polityki** rezultatów projektów innowacyjnych odgrywają **sieci tematyczne**, stanowiące **forum dialogu i komunikacji pomiędzy beneficjentami** realizującymi projekty w poszczególnych obszarach a **ekspertami i praktykami** zajmującymi się tymi dziedzinami”. Sieciom Tematycznym przypisano pięć zadań:

- **wydanie opinii na temat strategii wdrażania projektu innowacyjnego;**
- **wsparcie merytoryczne dla beneficjentów wdrażających projekty innowacyjne** ze strony ekspertów, praktyków oraz projektodawców (realizujących wcześniej projekty współfinansowane z EFS lub innych źródeł), **pozwalające na skonfrontowanie założeń projektów, niwelowanie pojawiających się problemów oraz uwzględnienie w testowanych rozwiązaniach rzeczywistych potrzeb głównego nurtu polityki**, a tym samym **na praktyczne wykorzystanie rezultatów projektów innowacyjnych;**
- **wsparcie dla współpracy pomiędzy środowiskiem naukowym a beneficjentami realizującymi projekty innowacyjne** w dziedzinie innowacji społecznych powiązanych z celami PO KL;
- **wypracowanie efektywnych form dialogu między beneficjentami projektów innowacyjnych a decydentami politycznymi** (osobami odpowiedzialnymi za określanie kierunków głównego nurtu polityki);
- **analiza testowanych rozwiązań oraz rezultatów osiągniętych przez projekty innowacyjne, w tym walidacja rezultatów wypracowanych w ramach projektów innowacyjnych.**

Z tak sformułowanego celu i zadań funkcjonowania Sieci Tematycznych wynika, że mają one jednocześnie pełnić co najmniej trzy podstawowe funkcje:

- **pomoc i opieka merytoryczna (ekspercka) dla beneficjentów**, aby produkty ich projektów miały dobrą jakość oraz były komuś i do czegoś przydatne;

- pośredniczenie w kontaktach na linii beneficjenci – decydenci polityczni, co miałyby sprzyjać upowszechnianiu stworzonych produktów oraz włączaniu ich do głównego nurtu polityki;
- wydanie opinii o strategii wdrażania projektu innowacyjnego oraz walidacja produktu finalnego, czyli uczestniczenie w formalnej procedurze pozwalającej na dalszą realizację projektu.

Z moich obserwacji wynika, że głównym przedmiotem aktywności Sieci Tematycznych jest, jak dotąd, ostatnia z wymienionych funkcji. Przyczyną jest w pewnym stopniu etap, na jakim znajduje się wdrażanie projektów innowacyjnych, ale postawiłabym tezę, że marginalne wypełnianie przez Sieci Tematyczne pozostałych funkcji, które im przypisano, wynika przede wszystkim z konstrukcji systemu wdrażania projektów innowacyjnych w PO KL.

Członkami Sieci Tematycznych są osoby wywodzące się z instytucji reprezentowanych w komitetach i podkomitetach monitorujących (najczęściej są to po prostu członkowie tych gremiów, a więc urzędnicy, przedstawiciele partnerów społecznych i organizacji pozarządowych oraz reprezentanci środowiska akademickiego), a także przedstawiciele beneficjentów projektów innowacyjnych. Z pewnością są to osoby kompetentne w swoich obszarach zawodowych, jednak niezwykle rzadko są ekspertami w wąskich dziedzinach, jakimi są tematy projektów innowacyjnych. Jeżeli weźmiemy jeszcze pod uwagę fakt, że każdy projekt innowacyjny realizowany w ramach jednego tematu jest zwykle pewnym wąskim wycinkiem tego tematu, to spełnianie funkcji eksperckiej przez Sieć wydaje się jeszcze trudniejsze. Postępuję przykładem Krajowej Sieci Tematycznej „Dobre rządzenie”. Pod opieką merytoryczną tej Sieci znajdują się m.in.: (a) projekt zajmujący się stworzeniem i skutecznym wdrożeniem zestawu narzędzi analizy kosztów i korzyści, które mają pozwolić na uzyskanie wyników ilościowych wykorzystywanych w Ocenach Skutków Regulacji (OSR) i Studiach Wykonalności (SW); (b) projekt, którego celem jest stworzenie efektywnego modelu monitorowania procesu przekazywania organizacjom pozarządowym szkół i przedszkoli zagrożonych likwidacją; (c) projekt monitorowania jakości usług publicznych i benchmarkingu z zakresu nadzoru nad funkcjonowaniem szpitali; (d) projekt tworzący model zarządzania wiedzą w administracji rządowej; (e) projekt, w wyniku którego ma powstać wzorcowy system regionalnego monitoringu jakości usług publicznych i jakości życia. We wszystkich wymienionych projektach istotnym, a najczęściej głównym elementem produktu finalnego jest portal internetowy lub inne – zwykle dość skomplikowane – narzędzie informatyczne służące osiągnięciu funkcjonalności tego produktu. Wydaje się, że mimo zaangażowania wielu członków Sieci w swe prace, wypełnienie funkcji

eksperskiej przez Sieci Tematyczne na wysokim poziomie merytorycznym będzie raczej problematyczne.

Drugim czynnikiem utrudniającym, a czasem wręcz uniemożliwiającym wypełnianie przez Sieci Tematyczne funkcji eksperckiej jest liczba projektów, które mają pod opieką, oraz rytm formalnego opiniowania strategii wdrażania projektów innowacyjnych, wynikający z harmonogramu realizacji projektów. Jako skrajny przykład może posłużyć KST „Edukacja i szkolnictwo wyższe”, która opiekuje się 39 projektami, a w której skład wchodzi 68 osób. Dotychczas Sieć odbyła 15 posiedzeń, których większość była poświęcona formalnej procedurze opiniowania strategii wdrażania projektów. Aby dochować terminów wynikających z obowiązujących regulacji, Sieć na jednym posiedzeniu, trwającym 4–5 godzin, często musiała się zajmować 4–5 projektami. Przy tak dużej liczbie członków Sieci oraz sporej liczbie projektów, którymi trzeba się zająć na jednym posiedzeniu, nie ma możliwości przeprowadzenia głębszej dyskusji o produkcie finalnym, jego ewentualnych wadach czy zaletach. Beneficjenci bardzo często mają mocno ograniczony czas na wyjaśnienie wątpliwości, które np. pojawiły się w ocenie ekspertów, nie mówiąc już o zaprezentowaniu swojego produktu.

Z powodu stosunkowo dużej liczby projektów (na razie 16) oraz terminów opiniowania strategii KST „Dobre rządzenie” spotkała się dotychczas 13 razy, a KST „Edukacja i szkolnictwo wyższe” 15 razy. Większość posiedzeń była poświęcona kwestiom proceduralnym lub opiniowaniu strategii. Oprócz uczestnictwa w posiedzeniach członkowie Sieci brali udział w obowiązkowych szkoleniach poświęconych kwestiom związanym z oceną strategii wdrażania projektów innowacyjnych i procedurą walidacji produktów finalnych. Biorąc pod uwagę, że przed posiedzeniem opiniującym każdy członek Sieci powinien się zapoznać ze strategią wdrażania projektu innowacyjnego oraz produktem finalnym gotowym do testowania – który w przypadku KST „Dobre rządzenie” najczęściej miał formę portalu internetowego – członkostwo w Sieci jest zajęciem bardzo absorbującym. Posiedzenia nie dają członkom możliwości głębszego zapoznania się z prezentowanymi produktami finalnymi oraz dłuższego podyskutowania z wnioskodawcami, ponieważ istnieje silne ograniczenie funkcją formalnego opiniowania strategii. Jednym z efektów takiego zorganizowania systemu funkcjonowania Sieci Tematycznych jest zniechęcenie wielu członków, którzy nie widzą oczekiwanej wcześniej wartości dodanej z pracy w Sieci ani dla siebie, ani dla projektodawców. Skutkiem jest zmniejszająca się frekwencja na posiedzeniach, często nie udaje się nawet zapewnić quorum, które umożliwiłoby skuteczne opiniowanie strategii. Proces ten musi się w takich sytuacjach odbywać obiegowo, aby nie powodować opóźnień w realizacji



projektów oraz nie narażać wnioskodawców na niepotrzebne utrudnienia. Opisane powyżej zjawiska w pełni można już zaobserwować na poziomie Krajowych Sieci Tematycznych, wydaje się, że mogą one również się pojawić na poziomie regionalnym, w miarę zaawansowania procesu wdrażania projektów innowacyjnych.

Sieci Tematyczne w założeniu miały być także miejscem „wypracowywania efektywnych form dialogu między beneficjentami projektów innowacyjnych a decydentami politycznymi”, a miało to służyć upowszechnianiu wypracowanych produktów finalnych projektów innowacyjnych oraz ich włączaniu do głównego nurtu polityki. Kluczową częścią procesu upowszechniania i włączania w skali wszystkich Sieci mamy w zasadzie jeszcze przed sobą, ponieważ w pełni będzie ona mogła być realizowana po pozytywnym zwalidowaniu produktów finalnych, ale przecież, zgodnie z Wytycznymi, elementy upowszechniania i włączania mają być realizowane na wszystkich etapach wdrażania projektów innowacyjnych. Zadania z tego obszaru każdy wnioskodawca musiał wskazać w swoim wniosku o dofinansowanie, ale istotnym uczestnikiem tego procesu miały być także Sieci Tematyczne. Wypełnienie tej funkcji przez Sieci wydaje się mocno problematyczne, przede wszystkim z dwóch powodów:

- Sieci nie są atrakcyjnym forum dla decydentów politycznych – nie są oni ich członkami, nie uczestniczą na co dzień w pracach tych gremiów, nic lub niewiele wiedzą o projektach innowacyjnych będących pod opieką Sieci, Sieć nie jest przez nich postrzegana jako grono wybitnych ekspertów w danej dziedzinie;
- Sieci nie dysponują budżetem, który pozwalałby na cokolwiek więcej niż organizowanie posiedzeń poświęconych ocenie strategii i walidacji produktów.

W KST „Dobre rządzenie” tylko dwie instytucje administracji rządowej będące członkami Sieci wydelegowały jako swojego członka zastępcę dyrektora departamentu. Zwykle jednak w spotkaniach uczestniczą urzędnicy niższego szczebla.

W KST „Edukacja i szkolnictwo wyższe”, z powodu długotrwałego nieuczestniczenia w posiedzeniach Sieci, w marcu 2011 roku rekomendowano wykreślenie z listy członków przedstawicieli siedmiu instytucji, ostatecznie zrezygnowano z udziału przedstawicieli pięciu instytucji. Obecnie większość członków tej Sieci stanowią projektodawcy projektów innowacyjnych, reprezentowane jest tylko jedno ministerstwo (dwa departamenty, w obu przypadkach przedstawicielami są urzędnicy niższego szczebla), jedna państwowa jednostka budżetowa i dwie agencje rządowe (Ośrodek Rozwoju Edukacji oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju). W KST „Adaptacyjność” reprezentowane są cztery ministerstwa, przedstawicielem tylko jednego z nich jest zastępca

dyrektora departamentu, pozostałe reprezentują urzędnicy niższego szczebla.

W KST „Zatrudnienie i integracja społeczna” reprezentowane są dwa ministerstwa, w tym jedno przez dwa departamenty (członkami Sieci są ich dyrektorzy) oraz przez jednostkę podległą Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, czyli Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, które pełni funkcję Instytucji Organizującej Konkurs na projekty innowacyjne. Przytoczone dane świadczą o tym, że administracja publiczna nie postrzega Sieci jako miejsca wartego zainteresowania decydentów politycznych, a nawet wyższych urzędników. Oczywiście można stwierdzić, że przecież nie chodzi o to, żeby decydenci byli członkami tego gremium, można przecież ich zaprosić na posiedzenia poświęcone konkretnym rozwiązaniom. Moim zdaniem główny problem polega jednak na tym, że do takiej prezentacji niepotrzebna jest Sieć Tematyczna funkcjonująca w obecnej formule. Sam wnioskodawca będzie bowiem doskonale potrafił zaprezentować swój produkt finalny osobom podejmującym decyzje polityczne w danej dziedzinie i pewnie ta komunikacja będzie nawet skuteczniejsza niż komunikacja za pośrednictwem Sieci.

Z drugiej strony, jeżeli osoby decyzyjne odpowiedzialne za zarządzanie daną dziedziną funkcjonowania państwa nie są od początku uczestnikami procesu tworzenia innowacji, która jest odpowiedzią na istotny, nierozwiązany problem w tej dziedzinie, to szansa, że stworzone rozwiązanie zostanie wprowadzone do głównego nurtu polityki nie jest zbyt duża. Ważne jest włączanie odbiorców i użytkowników w proces tworzenia innowacji, ale siłą napędową jej ostatecznego wdrożenia, w skali mającej wpływ na rzeczywistość, jest zapewnienie poparcia i zaangażowania decydentów politycznych dla tworzonego rozwiązania. Sieci Tematyczne w PO KL w założeniu miały spełnić jednocześnie kilka bardzo ambitnych, ale chyba jednak przynajmniej częściowo wykluczających się funkcji. Jeżeli należy się na to wybrane rozwiązania organizacyjne oraz system doboru członków, to niestety Sieci mogą się okazać jedynie trybikiem w formalnej procedurze akceptowania kolejnych etapów realizacji projektów innowacyjnych. Podczas planowania wdrażania innowacji społecznych w kolejnym okresie budżetowym Unii Europejskiej warto zatem się zastanowić, jaką wartość dodaną wnoszą do tego procesu Sieci Tematyczne funkcjonujące w obecnym kształcie oraz czy jest ona na tyle istotna, że warto ten model kontynuować. Może należałoby sięgnąć do doświadczeń brytyjskich i poszukać formuły być może mniej ambitnej w założeniu, ale wnoszącej konkretną wartość do procesu wdrażania innowacji społecznych. ◀

W stronę nowocześniejszej administracji

Rozmowa z Moniką Andrzejewską oraz Małgorzatą Lublińską z zespołu koordynującego projekt „Skuteczne wsparcie reformy administracji publicznej przy wykorzystaniu Europejskiego Funduszu Społecznego” w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, w ramach którego funkcjonuje Europejska Sieć Współpracy w obszarze „Reformy administracji publicznej”

Jaka jest geneza międzynarodowej Sieci „Skuteczne wsparcie reformy administracji publicznej przy wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego” (Facing the Challenge How to Effectively Support Public Administration by ESF Fund)?

Sieć powstała w wyniku rosnącego zapotrzebowania na budowę potencjału administracji publicznej zdolnej do przeprowadzania niezbędnych reform społeczno-gospodarczych. Powstanie sieci, która gromadziłaby wiedzę w tej dziedzinie, stało się potrzebne po 2007 roku, ponieważ w bieżącym okresie programowania (2007–2013) Komisja Europejska po raz pierwszy uznała budowanie zdolności administracyjnej za jeden z celów alokacji EFS. W rezultacie ok. 2,7 proc. całkowitego wsparcia z tego funduszu przeznaczono na programy mające na celu reformę administracji publicznej na różnych poziomach terytorialnych. Z takiej możliwości skorzystało 18 uprawnionych krajów lub regionów celu „Konwergencja”. Wszystkie spośród sześciu państw zrzeszonych w Sieci (Polska, Bułgaria, Czechy, Grecja, Litwa i Rumunia) posiadają oddzielne programy operacyjne lub,

tak jak w przypadku Polski, odrębną oś priorytetową (Priorytet V Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki) poświęconą wzmocnieniu potencjału administracyjnego. Warto podkreślić, że pewne działania zmierzające do wzmocnienia potencjału administracji publicznej prowadzono już podczas wcześniejszego okresu programowania (2000–2006). Dotyczyły one jednak przede wszystkim samych instytucji wdrażających fundusze europejskie i były realizowane jako rodzaj pomocy technicznej. Takie wybiórcze podejście do koncepcji dobrego rządzenia groziło utrwaleniem podziału między administracją odpowiedzialną za „tradycyjne” polityki publiczne oraz instytucjami wdrażającymi fundusze strukturalne. Umożliwienie reformowania całej administracji publicznej z wykorzystaniem środków unijnych stało się ogromną szansą dla państw z Europy Środkowo-Wschodniej, zwłaszcza szansą na poszukiwanie nowych rozwiązań w obliczu problemów związanych ze zrównoważonym rozwojem i globalizacją, o których wspominała *Strategia lizbońska*, a obecnie *strategia Europa 2020*. Przed administracją publiczną stanęło ogromne wyzwanie →

dostosowania się do tych zmian, a nawet właściwego ich ukierunkowania. Nic zatem dziwnego, że Komisja Europejska zainicjowała powstanie Europejskiej Sieci Współpracy na nową perspektywę finansową 2007–2013, która wspierałaby wymianę wiedzy i doświadczeń w zakresie budowania nowoczesnej administracji publicznej, umożliwiając jej poszukiwanie oraz analizowanie rozwiązań w takich dziedzinach jak zarządzanie strategiczne, e-administracja, zasada partnerstwa w procesie stanowienia prawa, administracja przyjazna przedsiębiorcom czy administracja lokalna odpowiadająca na najważniejsze potrzeby obywateli. Powstała w styczniu 2010 roku Sieć postanowiła zidentyfikować, ocenić i upowszechnić najskuteczniejsze rozwiązania w każdej z tych dziedzin oraz, w miarę możliwości, poszukiwać inspiracji dla dalszych kierunków reform w krajach Europy Zachodniej, a także w krajach pozaeuropejskich. Istotną była również potrzeba zintegrowania środowiska europejskich menedżerów publicznych odpowiedzialnych za dobre rządzenie, ekspertów, naukowców i nauczycieli akademickich oraz pozostałych interesariuszy, co pomogłoby przygotować rekomendacje adresowane do instytucji zarządzających EFS oraz pozostałych instytucji odpowiedzialnych za reformę administracji publicznej na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym.

■ Kto jest liderem Sieci i jakich członków ona zrzesza?

Funkcję lidera Sieci pełni polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, co w praktyce oznacza koordynację działań wszystkich partnerów oraz reprezentowanie całej Sieci przed Komisją Europejską. W Ministerstwie taką funkcję pełni zespół powołany w ramach Wydziału Projektów zajmującego się projektami z dziedziny dobrego rządzenia w Departamencie Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, czyli *de facto* Instytucja Zarządzająca EFS. Głównymi partnerami Sieci są instytucje z Bułgarii, Czech, Grecji, Litwy i Rumunii odpowiedzialne za realizację programów operacyjnych poświęconych reformie administracji publicznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Każde z wymienionych państw, z wyjątkiem Czech, kieruje pracami jednej z grup roboczych poświęconych: planowaniu strategicznemu (Rumunia); e-administracji (Bułgaria); zasadzie partnerstwa w procesie stanowienia prawa (Litwa); administracji przyjaznej przedsiębiorcom (Polska); świadczeniu usług na rzecz obywateli przez administrację lokalną (Grecja). Ponieważ Czechy dołączyły do Sieci w późniejszym czasie, pełnią funkcję aktywnego partnera dla każdego z wyżej wymienionych tematów. Ponadto każdy z liderów krajowych pomaga pozostałym partnerom w wyborze praktyk dla pozostałych obszarów tematycznych oraz rekomenduje ekspertów i interesariuszy na spotkania pozostałych grup roboczych. Dzięki temu, mimo bardzo zdecentralizowanej struktury, Sieci udaje się zachować spójność oraz utrzymywać bezpośrednie kontakty między wszystkimi partnerami.

Członkami Sieci są jednak nie tylko urzędnicy, ale także eksperci – zarówno ci mający wiedzę akademicką, jak i praktycy. W prace i wydarzenia organizowane przez poszczególne grupy robocze zaangażowani są zatem specjaliści, tj. reprezentanci ministerstw i agencji realizujących daną politykę publiczną, pracownicy Komisji Europejskiej z powiązanych tematycznie wydziałów, przedstawiciele dobrych praktyk z krajów Europy Zachodniej, a wśród nich zwłaszcza pionierzy danych rozwiązań, nauczyciele akademicy, konsultanci zewnętrzni oraz reprezentanci sektora prywatnego i partnerów społecznych.

Tak szerokie gremium interesariuszy (pochodzących nie tylko z krajów członkowskich Sieci) pozwala na usprawnienie obiegu informacji na temat dobrego rządzenia na poziomie europejskim. Dzięki temu Sieć odnosi realne korzyści z procesu wzajemnego uczenia się oraz nawiązuje kontakty, które mogą procentować na przyszłość.

■ Jaka jest misja Sieci?

Długoterminowym celem prac Sieci jest usprawnienie administracji w kierunku lepszego stanowienia i wdrażania prawa oraz skuteczniejszego tworzenia polityk publicznych, w taki sposób, aby pracownicy sektora administracji byli zdolni do przeprowadzania potrzebnych reform społeczno-gospodarczych, skutecznego zarządzania rozwojem w zglobalizowanej gospodarce oraz odpowiadania na najważniejsze potrzeby zarówno biznesu, jak i obywateli. W krótszym terminie, tj. w okresie trwania projektu, aktywność Sieci skupia się natomiast na ułatwianiu krajom partnerskim procesu wzajemnego uczenia się poprzez wymianę doświadczeń we wprowadzaniu nowych rozwiązań związanych ze sferą dobrego rządzenia. W wymiarze praktycznym oznacza to, że Sieć bada, jakiego rodzaju działania i projekty były realizowane w ramach programów operacyjnych i osi priorytetowych finansowanych z EFS. Dzięki pracy analitycznej ekspertów oraz regularnym spotkaniom warsztatowym członkowie Sieci zyskują możliwość przedyskutowania, jakie reformy administracji publicznej okazują się najbardziej adekwatne do potrzeb oraz które z nich warto implementować w innych krajach. Materiał zgromadzony przez Sieć posłuży do sformułowania rekomendacji dla instytucji zarządzających EFS oraz wybranych departamentów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim, dotyczących rozwijania potencjału instytucjonalnego w przyszłej perspektywie finansowej.

■ Jaki był dotychczasowy przebieg prac Sieci?

Działania poszczególnych grup roboczych były prowadzone przy współpracy administracji publicznej oraz ekspertów zewnętrznych. W ramach takiej współpracy liderzy poszczególnych grup tematycznych sporządzili cztery ekspertyzy wstępne na temat planowania strategicznego, administracji przyjaznej przedsiębiorcom, e-administracji oraz zasady

partnerstwa w procesie stanowienia prawa, które następnie zostały pogłębione przez ekspertyzy porównawcze zawierające analizy sytuacji krajów partnerskich w trzech pierwszych dziedzinach. Wspomniane ekspertyzy porównawcze, uzupełnione o opisy dobrych praktyk czy narzędzi, posłużyły do opracowania wspólnej publikacji Sieci – przewodnika dobrych praktyk.

Sieć zorganizowała również cykl sześciu spotkań warsztatowych. Partner z Bułgarii przeprowadził dwa warsztaty dotyczące e-administracji w tym kraju. Strona polska gościła zagranicznych uczestników w Warszawie podczas dwóch warsztatów poświęconych administracji przyjaznej przedsiębiorcom (w czerwcu 2011 roku oraz w kwietniu 2012 roku). W czerwcu 2011 roku odbyło się również spotkanie warsztatowe poświęcone planowaniu strategicznemu, zorganizowane przez partnera z Rumunii, a pod koniec kwietnia 2012 roku w Wilnie swoje jedyne spotkanie na temat zasady partnerstwa i konsultacji społecznych przeprowadziła Litwa. Aby bezpośrednio przeanalizować wybrane dobre praktyki oraz skonfrontować posiadane informacje z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za ich wdrażanie, w sierpniu i wrześniu 2011 roku strona bułgarska zaaranżowała trzy wizyty studyjne na temat e-administracji (w Hiszpanii, Austrii i Holandii). Z kolei polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na koniec września 2011 roku zaprosiło do Warszawy przedstawicieli ministerstw ze Słowenii, Austrii i Holandii zajmujących się elektroniczną rejestracją przedsiębiorstw i reformą regulacji dotyczących obciążeń dla przedsiębiorstw.

We wszystkich wspomnianych wydarzeniach brali udział przedstawiciele administracji publicznej, eksperci, reprezentanci świata nauki, a także partnerzy społeczni i przedstawiciele biznesu.

Niejako obok działań projektowych partnerzy z Bułgarii, Rumunii i Litwy pełnili rolę panelistów podczas konferencji „Przyspieszenie reform – wsparcie Europejskiego Funduszu Społecznego dla dobrego rządzenia” poświęconej ocenie i przyszłości inicjatyw dotyczących reformy administracji publicznej. Konferencja ta, zorganizowana w Warszawie w dniach 19–20 października 2011 roku pod patronatem Polskiej Prezydencji, była pierwszą okazją do zaprezentowania szerszemu gremium dotychczasowego dorobku Sieci.

■ Jaki jest udział Polski w pracach Sieci?

Jak już wspominałyśmy, polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pełni rolę lidera całej Sieci. Rola ta polega na koordynowaniu działań wszystkich partnerów, zarządzaniu finansami Sieci oraz wzięciu odpowiedzialności za realizację przyjętego planu pracy przez wszystkich partnerów.

Do zadań Polski należy również utrzymywanie kontaktów z opiekunem Sieci w Komisji Europejskiej, a także zwoływanie i prowadzenie posiedzeń grupy sterującej, podczas których podejmowane są strategiczne decyzje w kwestii

przyszłości Sieci. Oprócz tego Polska kieruje pracami analitycznymi jednej z pięciu grup roboczych, zajmującej się budowaniem administracji przyjaznej przedsiębiorcom. Podobnie jak inni liderzy grup tematycznych jesteśmy zobowiązani do opracowania rekomendacji popartych przykładami dobrych praktyk w tej dziedzinie, które zostaną włączone do końcowej publikacji w postaci wspólnego dla całej Sieci przewodnika dobrych praktyk.

■ Jakie wydarzenia w pracy Sieci są, w opinii Pań, najważniejsze i dlaczego?

Największą wartość dodaną stanowią warsztaty tematyczne oraz bezpośrednie spotkania z osobami wdrażającymi dobre praktyki zarówno z krajów partnerskich, jak i pozostałych państw Unii Europejskiej, które były pionierami w reformowaniu administracji publicznej. Takie spotkania nie tylko stanowią dobrą okazję do uzyskania informacji „u źródła”

Długoterminowym celem prac Sieci jest usprawnienie administracji w kierunku lepszego stanowienia i wdrażania prawa oraz skuteczniejszego tworzenia polityk publicznych, w taki sposób, aby pracownicy sektora administracji byli zdolni do przeprowadzania potrzebnych reform społeczno-gospodarczych, skutecznego zarządzania rozwojem w zglobalizowanej gospodarce oraz odpowiadania na najważniejsze potrzeby zarówno biznesu, jak i obywateli.

na temat czynników niezbędnych do osiągnięcia sukcesu przy wprowadzaniu zmian instytucjonalnych oraz możliwych trudności, ale także służą nawiązaniu i utrzymywaniu kontaktów między uczestnikami spotkań, które mogą okazać się przydatne w przyszłości. Nie chodzi nam wyłącznie o wzmocnienie kontaktów międzynarodowych, ponieważ otrzymujemy wiele sygnałów, że spotkania w ramach Sieci są dobrą platformą wymiany myśli i doświadczeń między instytucjami na szczeblu krajowym. Instytucje te mogą w mniej oficjalnej atmosferze prowadzić dyskusję na temat swoich działań. Szczególnie pozytywne opinie na temat sensu organizowanych spotkań dostajemy od środowiska akademickiego, które zyskało możliwość skonfrontowania swoich założeń badawczych w gronie międzynarodowych ekspertów oraz wśród pracowników ministerstw odpowiedzialnych za realizację konkretnych koncepcji i reform.

■ Jakie są plany Sieci na przyszłość?

Formalnie działalność Sieci będzie prowadzona do końca października 2012 roku. Podczas pozostałych kilku miesięcy te grupy robocze, które nie zrealizowały jeszcze



w pełni swoich działań – tj. nie przeprowadziły zaplanowanych spotkań tematycznych lub nie opracowały raportów z rekomendacjami końcowymi i przykładami dobrych praktyk w swoich dziedzinach – będą je realizować w przyspieszonym tempie. Dotyczy to zwłaszcza Grecji, która z powodu kryzysu nie była w stanie zrealizować swojej części działań projektowych w dziedzinie administracji lokalnej, oraz Rumunii, która na 2012 rok zaplanowała przeprowadzenie dodatkowego *peer review* na temat planowania strategicznego oraz opublikowanie narzędzia typu e-learning.

Od czerwca br. Sieć wejdzie w fazę upowszechniania wypracowanych rezultatów, co będzie wymagać od partnerów oraz lidera zidentyfikowania właściwych adresatów oraz przygotowania spójnego przekazu do końcowej publikacji. Polskę, jako lidera Sieci, czeka organizacja *policy forum* podsumowującego i popularyzującego wyniki jej prac. Konferencja zostanie zorganizowana w Warszawie w październiku br., wezmą w niej udział przedstawiciele instytucji zarządzających EFS oraz osoby dotychczas zaangażowane w prace Sieci.

Gdzie można uzyskać informacje na temat działań i produktów Sieci?

Wszystkich, którzy chcą się zapoznać z rezultatami pracy naszej Sieci (takimi jak powstałe raporty, prezentacje i inne dokumenty robocze) oraz zdobyć informacje o nadchodzących wydarzeniach serdecznie zapraszamy na stronę internetową projektu (www.publicadministrationreform.eu). Po uprzednim zalogowaniu strona ta może posłużyć zainteresowanym do uzupełniania wiedzy na temat poszczególnych dziedzin, którymi zajmuje się Sieć, oraz kwestii dobrego rządzenia jako całości. Poprzez stronę można również skontaktować się z partnerami projektu oraz tymi ekspertami, którzy zdecydowali się zarejestrować. Bieżące informacje o działaniach Sieci można również uzyskać od członków zespołu organizującego jej prace w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (obecnie są to Małgorzata Lublińska: malgorzata.lublinska@mrr.gov.pl oraz Wojciech Wróblewski: wojciech.wroblewski@mrr.gov.pl). Mamy nadzieję, że dokumenty zgromadzone przez naszą Sieć oraz sformułowane przez nią rekomendacje dotyczące kierunków i konkretnych przykładów przeprowadzania reformy administracji publicznej zachęcą instytucje publiczne, sektor prywatny, partnerów społecznych oraz obywateli do dzielenia się wiedzą i pomysłami na temat realizowania ciekawych projektów krajowych i ponadnarodowych w dziedzinie dobrego rządzenia, w tym zwłaszcza rozwiązań służących transferowi zidentyfikowanych dobrych praktyk bądź wspólnemu wypracowywaniu rozwiązań innowacyjnych. ◀



Stabilność administracji kontra innowacyjne trendy

W teorii ekonomii istnieje bardzo wiele definicji innowacji. Od czasów Josepha Schumpetera ekonomiści podkreślali głównie aspekty techniczne innowacji, poświęcając mniej uwagi kwestiom organizacyjnym. Jednak na przestrzeni lat terminologia odnosząca się do zjawisk innowacyjnych uległa znacznym przeobrażeniom. Jest to niewątpliwie związane z intensyfikacją procesów globalizacji, które powodują zwiększenie tempa zmian społeczno-gospodarczych oraz konieczność wprowadzania nowych rozwiązań. W związku z tym rozszerzono definicję innowacji, odnosząc ją do kwestii procesowych i organizacyjnych. Terminologia unijna wskazuje na cztery podstawowe rodzaje innowacji: (a) nowe lub ulepszone produkty i usługi; (b) nowe metody organizacji; (c) nowe metody produkcji; (d) nowatorskie rozwiązania marketingowe. Jedną z popularniejszych definicji innowacji sformułowała Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), określając działalność innowacyjną jako działania o charakterze naukowym, technicznym, organizacyjnym, finansowym i handlowym, których celem jest opracowanie oraz wdrożenie nowych lub istotnie ulepszonych produktów i procesów. Innego rodzaju podejście jest prezentowane w książce *Zarządzanie kreatywnością i innowacją. Techniki twórczego myślenia* (seria Harvard Business Essentials), w której innowacje zostały zdefiniowane jako ucieleśnienie, kombinacja lub synteza wiedzy w postaci oryginalnych, ważnych i cenionych nowych produktów, procesów bądź usług. Przytoczone przykłady obrazują, że istnieje wiele określeń odnoszących się do mechanizmów innowacyjnych. Niestety, większość z nich interpretowana jest wyłącznie z myślą o sektorze prywatnym. Każda firma – niezależnie od branży, w której działa – zdaje sobie sprawę, że wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań decyduje o jej pozycji na rynku. Co więcej, niekiedy innowacje są dla przedsiębiorstwa warunkiem przetrwania w branży. Sama idea przedsiębiorczości plasuje innowacje na górze hierarchii celów nowoczesnej firmy. Jednak gospodarka jest areną działalności nie tylko sektora prywatnego. Ważną rolę odgrywają w niej

również podmioty sektora publicznego. Obecnie możemy zauważyć, że znaczenie administracji publicznej rośnie, co wiąże się przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz uruchomieniem systemu wydatkowania funduszy unijnych. Należy zwrócić uwagę na specyfikę innowacji występujących w sektorze publicznym oraz zadać sobie podstawowe pytanie, czy innowacyjność jest rzeczywiście niezbędna w administracji. Rozważania musimy rozpocząć od charakterystyki funkcjonowania danego sektora. Przede wszystkim należy podkreślić, że administracja działa głównie na rzecz szeroko pojętego interesu publicznego. Najważniejszy jest tutaj nie zysk, ale dostarczenie określonej społeczności powszechnie dostępnych usług za jak najniższą cenę. Obywatele oczekują od władzy stabilności, a innowacje często wymagają ponoszenia dużego ryzyka. Dlatego niepewne inwestycje finansowane ze środków publicznych nie są postrzegane zbyt pozytywnie. Ponadto pracę urzędników cechuje wiele ograniczeń proceduralnych, a požądane przy innowacjach kreatywność i elastyczność trudno wpisać w ramy biurokratycznych zasad. Jednocześnie trzeba podkreślić, że funkcjonowanie sfery publicznej nie opiera się jedynie na działaniach administracyjnych, ale równie istotne jest w nim kształtowanie określonej strategii politycznej, społecznej i gospodarczej. Określanie, a następnie wdrażanie polityk jest niczym innym jak wprowadzaniem innowacji w sferze, do której się odnosi dana aktywność administracji. Zatem stabilność proceduralna administracji nie wyklucza – i nie może wykluczać – innowacyjności działań oraz efektów ich oddziaływania. Wręcz przeciwnie – powinna być wsparciem w procesie wprowadzania mechanizmów innowacyjnych, pełniąc funkcję „bezpiecznika innowacyjności”. Działania innowacyjne administracji powinny prowadzić zarówno do zwiększania skuteczności i efektywności samej administracji, jak i kreowania oraz umacniania zachowań innowacyjnych w społeczeństwie. Innowacje stosowane na zewnątrz administracji – w odniesieniu do społeczeństwa – można realizować poprzez wzmocnienie potencjału regulacyjnego polskiej administracji, polegające na udoskonaleniu procesu stanowienia prawa. Wymagają tego zarówno przedsiębiorcy, jak i sami obywatele, których potrzeby ciągle rosną. Administracja, biorąc pod uwagę stopień ukształtowania społeczeństwa wiedzy, powinna nadążać za tempem zmian społeczno-gospodarczych. Innowacje stosowane wewnątrz sektora publicznego przekładają się w perspektywie długookresowej na efektywniejsze administrowanie środkami publicznymi. Co więcej, kreatywność pracowników administracji stymuluje powstawanie nowych pomysłów usprawniających działalność instytucji publicznych, a w konsekwencji wzrost zadowolenia i podniesienie jakości życia obywateli.

W administracji publicznej coraz częściej pojawia się idea myślenia projektowego, obrazującego stan pożądaný, przy jednoczesnym zrozumieniu i przeanalizowaniu dostępnych zasobów. W celu osiągnięcia efektywności tego rodzaju podejścia do działalności administracji niezbędne jest zaangażowanie zarówno urzędników, jak i innych obywateli we współtworzenie nowatorskich pomysłów. Wymaga to jednak wdrażania nowoczesnych metod zarządzania zasobami ludzkimi, a także wyposażenia kadr w kompetencje niezbędne do realizacji zadań przypisanych administracji publicznej. Tego rodzaju działania w konsekwencji prowadzą do zwiększenia potencjału administracyjnego, który ma bezpośrednie przełożenie na wzrost gospodarczy i rozwój państwa.

Informacje

Informacje o projektach dotyczących innowacji w sektorze publicznym można znaleźć na stronie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (www.mac.gov.pl) oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (efs.kprm.gov.pl), które to instytucje są odpowiedzialne za wdrażanie Priorytetu V „Dobre rządzenie” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Jednocześnie należy podkreślić, że wiele projektów innowacyjnych będzie realizowanych także na poziomie regionalnym. Informacje na ten temat zostaną umieszczone na stronach instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie komponentu regionalnego PO KL. Dane kontaktowe do odpowiednich instytucji w każdym województwie są umieszczone na stronie poświęconej Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (www.efs.gov.pl) w zakładce „Instytucje realizujące program”. Informacji dotyczących planowanych naborów wniosków udzielają Punkty Informacyjne Funduszy Europejskich (www.funduszeuropejskie.gov.pl/punkty) oraz Regionalne Ośrodki Europejskiego Funduszu Społecznego (www.roefs.pl). ◀

Centralny Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich

ul. Żurawia 3/5, 00-503 Warszawa
tel. 22 626 06 32/33, 22 745 05 46
faks 22 201 97 25
e-mail: punktinformacyjny@cpe.gov.pl
www.funduszeuropejskie.gov.pl/punkty
www.cpe.gov.pl/cpi

Koordynator CPI

Przemysław Lewandowski
tel. +48 22 378 31 75, kom. 782 110 194
faks: +48 22 201 97 25
e-mail: przemyslaw.lewandowski@cpe.gov.pl
Centrum Projektów Europejskich
ul. Domaniewska 39a, 02-672 Warszawa

Standardy jakości działań

Realizacja każdego projektu wiąże się z ryzykiem i niepewnością. Zagrożenie problemami rośnie, jeśli realizujemy działania w nowym dla nas obszarze tematycznym, nie mamy dużego doświadczenia w danej dziedzinie lub angażujemy do projektu nowych pracowników. Aby zmniejszyć to ryzyko, można wykorzystać w nowych projektach doświadczenia wyniesione z poprzednich działań, np. wdrażając sprawdzone i przetestowane standardy jakości działań.

Dlaczego warto wprowadzać standardy?

Zastosowanie w projekcie standardów jakości działań wywiera bardzo istotny wpływ na jego realizację. Dobrze skonstruowane standardy pozwalają na wyznaczenie zasad przygotowywania, realizacji i rozliczania działań. Przekłada się to na ujednoczenie projektu, szczególnie ważne w sytuacji, gdy jest on realizowany przez duży zespół lub ma charakter rozproszony, czyli jest prowadzony przez osoby pracujące w różnych miejscach. W takiej sytuacji opracowanie i wdrożenie standardów stwarza duże prawdopodobieństwo, że działania w projekcie będą prowadzone w podobny sposób, uczestnicy otrzymają odpowiednie wsparcie i świadczenia, a dokumentacja poszczególnych działań będzie spójna, niezależnie od tego, kto będzie ją przygotowywał. Wdrożenie standardów jakości jest również bardzo korzystne w sytuacji, gdy w skład zespołu zajmującego się projektem wchodzi osoba nie mająca dużego doświadczenia lub pracująca na samodzielnych stanowiskach, bez stałego nadzoru przełożonych (np. w biurach terenowych). W takiej sytuacji opisanie zasad organizacji działań w formie standardów, a następnie przeszkolenie pracowników w tej dziedzinie, da im wiedzę potrzebną do sprawnej pracy w zespole realizującym projekt.

Jakie są zagrożenia?

Decydując się na zastosowanie standardów jakości działań, należy mieć świadomość, że taka operacja nie zawsze musi pozytywnie wpłynąć na realizowany projekt. Z tego względu opracowanie i wprowadzenie standardów musi być decyzją świadomą, wynikającą z dogłębnej analizy sytuacji w danym projekcie. Standardy wprowadzają regulacje, które stanowią dodatkowy element „biurokratyczny” w projekcie, przez co mogą być źle odebrane przez osoby realizujące projekt. Z tego względu, przygotowując standardy jakości działań, warto konsultować ich zapisy z osobami, które będą stosować wprowadzane przez nas zasady w swojej pracy.

Podczas wdrażania standardów konieczne może się okazać także szkolenie dla pracowników, aby zagwarantować, że właściwie zrozumieli oni wprowadzane regulacje i są przygotowani do ich stosowania. Warto bowiem pamiętać, że dużym zagrożeniem dla wprowadzanych standardów może być niechęć pracowników do ich stosowania. Należy także pamiętać, że standardy jakości – tak jak każdy inny dokument określający zasady realizacji działań – mogą ograniczać kreatywność w rozwiązywaniu nietypowych problemów, jakie mogą się pojawić podczas realizacji projektu. Im bardziej skomplikowany i nieszablony projekt, tym większe prawdopodobieństwo, że podczas jego realizacji napotkamy nieprzewidziane problemy, które będą wymagały zastosowania nietypowego podejścia, innego od rozwiązań standardowych. Wdrożone standardy jakości mogą nam to uniemożliwić lub poważnie utrudnić, dlatego w ich zapisach warto określić sytuacje, w których możliwe będzie całkowite lub częściowe odstępstwo od zaplanowanych zasad (np. wówczas, gdy typowe rozwiązanie zaplanowane w standardach okaże się nieefektywne lub będzie stanowiło zagrożenie dla projektu).

Jaki powinien być stopień szczegółowości regulacji standardów?

Ponieważ celem standardów jest zapewnienie wysokiego poziomu realizowanych działań oraz ujednoczenie sposobu ich przygotowania i dokumentowania w ramach całego projektu, regulacje wprowadzane przez standardy powinny przede wszystkim skupiać się na kwestiach kluczowych z punktu widzenia tych aspektów. Na przykład gdy w ramach projektu zaplanowane jest zorganizowanie szkoleń, warto określić maksymalną i minimalną liczbę ich uczestników (np. 15–20 osób), liczbę godzin, zapewnione świadczenia dla uczestników oraz sposób dokumentowania i monitorowania zajęć. Warto także pomyśleć nad określeniem minimalnych kwalifikacji i doświadczenia kadry, aby zagwarantować wysoki poziom merytoryczny zajęć. Kwestie te są kluczowe dla zapewnienia wysokiej jakości merytorycznej szkolenia. Ryzykowne jest natomiast wprowadzanie zapisów szczegółowych, które mogą być trudne lub wręcz niemożliwe do spełnienia, takich jak np. sala klimatyzowana lub przystosowana dla osób niepełnosprawnych. W przypadku bowiem organizowania szkoleń w dużych miastach nie powinno być problemu ze znalezieniem takich sal, ale w przypadku mniejszych miejscowości może to być trudne. W związku z tym takie zapisy, jeśli wprowadzamy je do standardów, powinny mieć formę rozwiązania rekomendowanego, ale nie obligatoryjnego. Nie warto też precyzować scenariuszy czy formy zajęć, mechanizmów sprawdzania wiedzy na początku i na końcu zajęć oraz innych rozwiązań, które będą różne w zależności od formy i specy-

fiki zajęć oraz predyspozycji trenera. W przypadku działań doradczych czy informacyjnych można określić minimalne kwalifikacje osób, które zostaną do nich zaangażowane, wskazać, w jaki sposób efekty działań będą udokumentowane oraz określić pewne wymagania ogólne (np. poufność i prywatność rozmowy doradczej). Zdecydowanie nieuzasadnione jest natomiast określanie szczegółowego programu takiego spotkania.

Jak wdrażać standardy?

Wdrażając standardy jakości działań, należy koniecznie włączyć do zespołu przygotowującego te regulacje osoby, które będą je potem stosować. Obecność praktyków w tym zespole pozwoli na lepsze określenie regulacji, które zostaną wdrożone w standardach. Po ich wprowadzeniu konieczne jest także dokonanie oceny, w jaki sposób wprowadzone przepisy wpływają na projekt oraz zdiagnozowanie wszystkich zapisów, które wymagają korekty lub usunięcia. Trzeba bowiem pamiętać, że dobre standardy powinny się zmieniać, aby przez cały czas przystosowywać się do sytuacji w projekcie. Dobrym rozwiązaniem jest także wdrażanie i modyfikacja przyjętych standardów w sposób testowy. Zapisy, które chcemy wprowadzić do projektu mogą być wcześniej przetestowane na jego niewielkim obszarze, co pozwoli na zdiagnozowanie wszystkich błędów, nieprecyzyjnych sformułowań oraz zbyt restrykcyjnych lub łagodnych regulacji.

Jako przykład podmiotu, który wykorzystuje przetestowane i sprawdzone standardy działania może posłużyć Stowarzyszenie Integracja i Rozwój (SIR) z Kielc. Od 2007 roku prowadzi ono Regionalny Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego, który działa na podstawie „Standardów działania sieci ROEFS”. Rozwiązania wypracowane w tym dokumencie są wykorzystywane do określania zasad realizacji działań w innych projektach finansowanych z EFS. Na podstawie „Standardów działania sieci ROEFS” SIR będzie prowadziło działania w innych projektach z obszaru ekonomii społecznej i sektora pozarządowego (projekt „Świętokrzyskie Centra Rozwoju Sektora Pozarządowego – poddziałanie 5.4.2 POKL oraz Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej). Dzięki temu doświadczenie zdobyte w jednym projekcie będzie wykorzystywane w kolejnych działaniach, przyczyniając się do poprawy jakości świadczonych usług. ◀

„Standardy działania sieci ROEFS” to dokument określający zasady funkcjonowania Regionalnych Ośrodków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz realizacji działań, obsługi klienta, wymagane kwalifikacje kadry i kodeks etyczny pracowników. Regulacje te są wynikiem wielu lat ogólnopolskich doświadczeń w funkcjonowaniu sieci ROEFS i są cyklicznie modyfikowane, aby zapewnić jak najlepsze dostosowanie do potrzeb związanych z wdrażaniem EFS.

Przygotował
Dariusz Kurcman
Kierownik Projektu / Doradca Kluczowy
Regionalny Ośrodek EFS w Kielcach
przy Stowarzyszeniu Integracja i Rozwój



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



CENTRUM PROJEKTÓW
EUROPEJSKICH

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki



Program Operacyjny Kapitał Ludzki
Krajowa Instytucja Wspomagająca
Centrum Projektów Europejskich
ul. Domaniewska 39a
02-672 Warszawa
tel.: 22 378 31 00
faks: 22 201 97 25
e-mail: kiw@cpe.gov.pl
www.kiw-pokl.org.pl

ISSN 2080-8194