



Hubert Guz

**CZY
ORGANIZACJA
PUBLICZNA
MOŻE
SIĘ UCZYĆ?**

Wydawnictwo Naukowe
Akademii Ignatianum w Krakowie

**CZY
ORGANIZACJA
PUBLICZNA
MOŻE
SIĘ UCZYĆ?**

Hubert Guz

**CZY
ORGANIZACJA
PUBLICZNA
MOŻE
SIĘ UCZYĆ?**

**Ocena zdolności uczenia się
Urzędu Marszałkowskiego
Województwa Małopolskiego
w zarządzaniu polityką spójności
w okresie 2007–2013**

**Wydawnictwo Naukowe
Akademii Ignatianum w Krakowie**

Kraków 2023

© Akademia Ignatianum w Krakowie, 2023

Publikacja sfinansowana z subwencji Ministra Edukacji i Nauki przeznaczonej na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego Akademii Ignatianum w Krakowie w 2023 roku

Recenzenci

Prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek
Dr hab. Marcin Zawicki, prof. UEK

Redakcja

Anna Grochowska-Piróg

Projekt okładki i stron tytułowych

PHOTO DESIGN – Lesław Sławiński

Ilustracja na okładce

GDJ by <https://pixabay.com/pl/users/gdj-1086657/>

Opracowanie typograficzne i łamanie

Jacek Pawłowicz

ISBN 978-83-7614-575-4

Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie

ul. Kopernika 26 · 31-501 Kraków

tel. 12 39 99 620

wydawnictwo@ignatianum.edu.pl

<http://wydawnictwo.ignatianum.edu.pl>

Dystrybucja:

Wydawnictwo WAM

Dział Handlowy

tel. 12 62 93 254-255 · faks 12 62 93 496

e-mail: handel@wydawnictwowam.pl

Księgarnia Wysyłkowa

tel. 12 62 93 260

www.wydawnictwowam.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1. Uczenie się organizacji publicznej	19
1. Wprowadzenie	19
2. Uczenie się organizacji organizacji – ujęcie teoretyczne	21
2.1. Jednostka, organizacja, system, proces, polityka oparta na dowodach ...	22
2.2. Pojęcie uczenia się w kontekście organizacji	26
2.3. Bariery związane z uczeniem się	29
2.4. Modele i definicje uczenia się organizacji	32
2.5. Wiedza, pamięć, modele myślowe, narzędzia uczenia się	50
3. Przegląd badań w kontekście narzędzi badawczych	59
4. Podsumowanie	68
Rozdział 2. Modele zarządzania publicznego	73
1. Wprowadzenie	73
2. Modele zarządzania publicznego	76
2.1. Model weberowski – biurokratyczny	78
2.1.1. Dysfunkcje modelu weberowskiego	82
2.1.2. Narzędzia stosowane w modelu weberowskim	84
2.1.3. Uczenie się w modelu weberowskim	84
2.2. Model nowego zarządzania publicznego – rynkowy	85
2.2.1. Dysfunkcje modelu rynkowego	89
2.2.2. Narzędzia stosowane w modelu rynkowym	90
2.2.3. Uczenie się w modelu rynkowym	91
2.3. Model współzarządzania publicznego – partycypacyjny	92
2.3.1. Sieciowość i interesariusze	95
2.3.2. Zarządzanie wielopoziomowe	97
2.3.3. Dysfunkcje modelu partycypacyjnego	100
2.3.4. Narzędzia stosowane w modelu partycypacyjnym	101
2.3.5. Uczenie się w modelu partycypacyjnym	102
2.4. Neoweberyzm	103
2.5. Kluczowe cechy modeli zarządzania publicznego	108
3. Specyfika administracji publicznej w Unii Europejskiej	110
3.1. Zarządzanie we Wspólnocie Europejskiej	113
3.2. Zjawisko europeizacji	116
3.2.1. „Dobre rządzenie”	119

4. Administracja w Polsce	121
5. Podsumowanie	127
Rozdział 3. System zarządzania polityką spójności w latach 2007–2013 ..	131
1. Wprowadzenie	131
2. Unijna polityka spójności	134
2.1. Ewolucja polityki spójności	136
2.2. Narzędzia polityki spójności	142
2.2.1. Cele polityki spójności	142
2.2.2. Fundusze strukturalne	144
2.2.3. Programy Operacyjne	145
2.2.4. Zasady horyzontalne	146
2.2.5. Logika interwencji i zarządzanie cyklem projektu	149
2.3. Systemy wdrażania programów operacyjnych w Polsce	153
2.3.1. Perspektywa finansowa 2004–2006	153
2.3.2. Perspektywa finansowa 2007–2013	155
3. Województwo Małopolskie – Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	161
3.1. Samorząd Województwa	161
3.1.1. Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego	163
3.2. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	167
3.2.1. Struktura organizacyjna	169
3.2.2. Zarządzanie w UMWM	170
3.2.3. Partnerzy	173
3.2.4. Zarządzanie zasobami	174
3.2.5. Audyt i kontrola zarządcza	177
3.2.6. Zintegrowany System Zarządzania	179
4. Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013	181
4.1. Charakterystyka programu	183
4.2. Układ instytucjonalny	186
4.3. Instrukcje realizacji procesów	189
4.4. Horyzontalne mechanizmy kontroli i zarządzania	191
5. Podsumowanie	192
Rozdział 4. Model oceny zdolności organizacyjnego uczenia się	195
1. Wprowadzenie	195
2. Rola zmiennych badanych w modelu	197
2.1. Procesy uczenia się	198
2.1.1. Impulsy	199
2.1.2. Refleksja	200
2.1.3. Wiedza	201
2.1.4. Adaptacja	202

2.2. Determinanty uczenia się	203
2.2.1. Kadry	204
2.2.2. Zespoły	205
2.2.3. Kierownictwo	206
2.2.4. Zasoby	207
2.2.5. Procedury i zwyczaje	208
2.2.6. Relacje z otoczeniem	209
3. Narzędzie badawcze	210
3.1. Organizacja badania ankietowego	212
3.1.1. Podział populacji na grupy	214
3.2. Opracowanie danych	215
3.2.1. Uzupelnienie brakujących danych	215
3.2.2. Wagi pytań cząstkowych w modelu	216
3.2.3. Normalizacja odpowiedzi	217
3.3. Analiza danych ilościowych	218
3.3.1. Stosowane narzędzia	218
3.3.2. Procesy uczenia się	223
3.3.3. Determinanty uczenia się	223
3.3.4. Analiza powiązań	226
3.3.5. Wpływ determinant na procesy uczenia się	229
3.3.6. Dane z metryczki	231
4. Korelacje	231
5. Wywiady – badanie jakościowe	235
6. Podsumowanie	237
Rozdział 5. Ocena zdolności organizacyjnego uczenia się Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w procesie zarządzania polityką spójności	239
1. Wprowadzenie	239
2. Narzędzia stosowane przez ankietowanych	240
3. Procesy uczenia się	243
3.1. Impulsy	244
3.2. Refleksja	251
3.3. Wiedza	257
3.4. Adaptacja	263
4. Determinanty uczenia się	272
4.1. Kadry	273
4.2. Zespoły	276
4.3. Kierownictwo	279
4.4. Zasoby	282
4.5. Procedury	286

4.6. Relacje	290
4.6.1. Analiza powiązań	292
4.6.2. Zestawienie wyników dla procesów i determinant	298
5. Charakterystyka ankietowanych	299
5.1. Szkolenia w ramach MRPO	302
6. Porównanie wyników badań przeprowadzonych w ministerstwach i w UMWM	304
7. Podsumowanie	308
Zakończenie	313
1. Kluczowe wnioski badawcze	313
2. Wnioski i rekomendacje instytucjonalne oraz systemowe	316
2.1. Wnioski diagnostyczne	316
2.2. Wnioski w zakresie systemu wdrażania polityki spójności	323
3. Wnioski i rekomendacje metodologiczne	327
Bibliografia	331
Spis tabel	349
Spis wykresów	351
Spis rysunków	352
Aneks: Załącznik – opis formularza ankiety	353
Indeks osób	365
Summary: Can the public organisation learn? A public organization's learning ability assessment using the Marshal Office of the Małopolska Regions' cohesion policy management 2007–2013 as a case study	369

Wykaz skrótów

- ASTD-LOAF – *American Society for Training & Development – Learning Organization Assessment Framework*
- BF – Departament Budżetu i Finansów
- CAF – (*Common Assessment Framework*) Powszechny Model Oceny
- DOQ – *Dimensions Organization Questionnaire*
- EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
- EFS – Europejski Fundusz Społeczny
- ETO – Europejski Trybunał Obrachunkowy
- FE – Departament Funduszy Europejskich
- G – narzędzia o charakterze partycypacyjnym
- IA – Instytucja Audytowa
- IPOC – Instytucja Pośrednicząca w Certyfikacji
- KE – Komisja Europejska
- KRW – Krajowa Rezerwa Wykonania
- MRPO – Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013
- MRR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- MUS – Model Ministerstwa Uczące Się
- N – narzędzia o charakterze rynkowym
- OLF – *Organizational Learning Profile*
- PCM – (*Projec Cycle Management*) zarządzanie cyklem życia projektu
- PR – Departament Polityki Regionalnej
- UE – Unia Europejska
- UKS – Urząd Kontroli Skarbowej
- UMWM – Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
- VUCA – (*volatility, uncertainty, complexity, ambiguity*) zmienność, niepewność, złożoność, niejednoznaczność
- W – narzędzia o charakterze biurokratycznym
- ZPORR – Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego
- ZSZ – Zintegrowany System Zarządzania
- ZWM – Zarząd Województwa Małopolskiego

Wstęp

Zdolność uczenia się organizacji publicznych jest jednym z podstawowych warunków ich efektywnego i skutecznego funkcjonowania. Podmioty zarządzające politykami publicznymi muszą być zdolne do refleksji (w aspekcie instytucjonalnym, proceduralnym i systemowym), a także wyposażone w umiejętność jej zdyskontowania. Poziom zdolności organizacyjnego uczenia się może być traktowany jako swoista miara jakości administracji publicznej i stosowanych przez nią narzędzi.

Od lat 90. XX wieku organizacyjne uczenie się na dobre zagościło w administracji, często jednak tylko w jej teoretycznej warstwie. OECD podkreśla, że organizacyjne uczenie się, na które składają się rozwiązania organizacyjne, rozwój zasobów ludzkich, transfer kompetencji i promowanie dzielenia się wiedzą, jest kluczową metodą, która może podnieść skuteczność i efektywność administracji publicznej (*The Learning... 2003*). Komisja Europejska również wskazuje jako priorytet konieczność doskonalenia administracji, aby spełniała ona kryteria „dobrego rządzenia” – chodzi o otwartość, partycypację, rozliczalność, efektywność oraz spójność (*European Governance 2001*). Bez wysokiego potencjału organizacyjnego uczenia się ich wypełnienie nie jest możliwe.

Pytanie postawione w tytule książki ma retoryczny charakter, ale zmusza do refleksji. Organizacje publiczne muszą się uczyć, aby sprostać oczekiwaniom społecznym i wyzwaniom cywilizacyjnym.

Samorządowa administracja regionalna, podmiotowo reprezentowana przez urzędy marszałkowskie, jest dobrym przykładem organizacji, w której występują procesy uczenia się. To „młoda” administracja, tworzona od podstaw w XXI wieku, bazująca na współczesnych standardach zarządzania oraz poddana silnym wpływom procesów europeizacji. Na szczególną uwagę zasługuje obszar zarządzania polityką spójności Unii Europejskiej. To jedna z polityk publicznych, które

w swojej istocie muszą być programowane, wdrażane i oceniane na podstawie dowodów. Jedynie rozwinięta zdolność uczenia się organizacji jest w stanie zapewnić odpowiednie podejście systemowe, instrumentarium i zasoby, których integracja daje podstawy do zarządzania bazującego na dowodach. Ten wycinek działania administracji stanowi swego rodzaju laboratorium, w którym można obserwować i zbadać procesy organizacyjnego uczenia się oraz wskazać czynniki, które je warunkują.

Ewolucja modeli zarządzania publicznego (od weberowskiej biurokracji, przez nowe zarządzanie publiczne, do współzarządzania publicznego, a także neoweberyzmu) dostarczyła teoretycznych podstaw i doświadczeń, które przyczyniły się do wykształcenia szeregu narzędzi wykorzystywanych w realizacji polityk publicznych. Obecne w zarządzaniu publicznym trendy: wzrastająca złożoność i kompleksowość, rosnąca liczba zaangażowanych interesariuszy, bogactwo interakcji pomiędzy nimi oraz malejąca przewidywalność, znajdują swoje odbicie w analizowanej tutaj polityce spójności Unii Europejskiej. Specyfika narzędzi stosowanych w różnych etapach realizacji tej polityki (programowanie, wdrażanie, ewaluacja) pozwala wskazać na ich powiązanie z modelami biurokratycznym, rynkowym oraz partycypacyjnym. Analiza pokazuje, że jedną z ich cech wspólnych jest rosnący nacisk na organizacyjne uczenie się, jako warunek konieczny do funkcjonowania efektywnej i skutecznej administracji. Uczenie się organizacji oraz narzędzia wywodzące się z różnych modeli zarządzania publicznego to elementy, których przemyślana integracja może przyczynić się do przynoszącej wyniki realizacji celów publicznych.

U podstaw decyzji o badaniu i analizie łączącej zagadnienia organizacyjnego uczenia się oraz modeli zarządzania publicznego legły trzy rodzaje przesłanek:

Po pierwsze, praca w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego od jego powołania (w 1999 roku) dała mi możliwość obserwacji, a przede wszystkim bezpośredniego udziału w procesie przygotowania administracji regionalnej do akcesji do Unii Europejskiej, a następnie bezustannej ewolucji mechanizmów programowania i wdrażania polityki spójności w kolejnych perspektywach finansowych.

Po drugie, teoretyczne modele zarządzania publicznego, ich geneza, ewolucja i współistnienie, rzadko są odnoszone do zarządzania

urzędami i procesami oraz do praktycznych implikacji ich stosowania, kreujących kulturę organizacyjną. Korelacja pomiędzy nimi a zdolnością uczenia się organizacji wydaje się istotna i możliwa do wykorzystania.

Po trzecie, wnioski płynące z raportów eksperckich (Geodecki i in. 2012; Bober i in. 2013) oraz licznych badań ewaluacyjnych (prowadzonych na poziomie wspólnotowym, krajowym i regionalnym) wskazują na istotne mankamenty w sposobie prowadzenia polityki spójności w Polsce. Badacze i eksperci potwierdzają konieczność uczenia się poszczególnych instytucji zaangażowanych w jej wdrażanie, a doświadczenia dowodzą jednoznacznie, że procesy uczenia się muszą mieć permanentny charakter.

Próba krytycznego odniesienia procesu uczenia się organizacji do mechanizmów zarządzania polityką spójności Unii Europejskiej przez pryzmat modeli zarządzania publicznego pozwoli na wskazanie instrumentów, które pomogą budować potencjał administracji regionalnej jako lidera, ale też partnera w działaniach rozwojowych.

Zawodowe zaangażowanie w proces zarządzania polityką spójności w Małopolsce zapewniło mi możliwość dogłębnej analizy badanych zjawisk, poznania ich przyczyn oraz ulokowania ich w odpowiednim kontekście. Perspektywa uczestnika i badacza przyczyniła się do wyciągnięcia wniosków i opracowania rekomendacji o wdrożeniowym charakterze.

Okresem odniesienia w analizie jest perspektywa finansowa wdrażana w latach 2007–2013. Był to pierwszy okres programowania, w ramach którego w Polsce uruchomiono Regionalne Programy Operacyjne w pełni przygotowane i zarządzane przez administrację regionalną – urzędy marszałkowskie. Jego specyfiką była konieczność zbudowania systemów programowania, wdrażania, certyfikacji, monitorowania, kontrolowania i oceny interwencji strukturalnej. Atutem tego okresu była duża podaż gotowych do realizacji projektów. Te dwa czynniki przełożyły się na maksymalnie pragmatyczne podejście do środków unijnych. Wszyscy aktorzy w ramach polityki spójności stawiali sobie jeden cel: szybkie pozyskanie, wydatkowanie i rozliczenie pieniędzy – zostało to osiągnięte, wydatkowano wszystkie dostępne środki (Efekty Polityki Spójności 2007–2013... 2017). Szacunki wskazują, że ponad 40% łącznych wydatków inwestycyjnych sektora

publicznego w latach 2007–2013 wynikało z realizacji polityki spójności, a roczny transfer środków europejskich stanowił od 1,5% do 2% PKB (www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/efekty-polityki-spojnosci-2007-2013/). Ten pragmatyzm znacząco ograniczył wpływ czynników politycznych na badane procesy. Koncentracja na sprawnym pozyskiwaniu pieniędzy sprawiła, że technokraci byli ważniejsi od polityków zarówno na poziomie regionalnym jak i krajowym.

Uwarunkowania te mają istotne znaczenie dla dalszych analiz, w których marginalizują czynniki polityczne koncentrując się na organizacji i jej pracownikach. Badana perspektywa finansowa została zamknięta, ocena *ex-post* pozwala zachować właściwą perspektywę badawczą.

Celem głównym analizy jest ocena zdolności uczenia się Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (UMWM) w procesie zarządzania polityką spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013. Chcąc go zoperacjonalizować, wyznaczyłem następujące cele szczegółowe:

1. Identyfikacja czynników warunkujących zdolność uczenia się organizacji publicznej.
2. Analiza systemu zarządzania polityką spójności w Małopolsce w latach 2007–2013 w kontekście ewolucji modeli zarządzania publicznego.
3. Wypracowanie modelu oceny zdolności organizacyjnego uczenia się UMWM w procesie zarządzania polityką spójności.
4. Ocena zależności pomiędzy narzędziami wywodzącymi się z różnych modeli zarządzania publicznego a zdolnością uczenia się UMWM w procesie zarządzania polityką spójności w latach 2007–2013.
5. Sformułowanie rekomendacji dotyczących zwiększenia zdolności uczenia się UMWM w obszarze zarządzania polityką spójności oraz rekomendacji w zakresie uczenia się organizacji publicznych i pomiaru tego zjawiska.

W procesie badawczym postawiłem hipotezę, że: zdolność uczenia się UMWM w zakresie zarządzania polityką spójności była większa w obszarach, gdzie stosowane były narzędzia zaczerpnięte z modelu współzarządzania, aniżeli w tych, gdzie wykorzystywano narzędzia pochodzące z modelu biurokratycznego.

W celu weryfikacji tego założenia sformułowałem następujące hipotezy pomocnicze:

1. Zdolność uczenia się organizacji warunkują dwa rodzaje czynników: procesy oraz determinanty.
2. Proces europeizacji zdeterminował mechanizmy zarządzania polityką spójności stosowane przez administrację samorządową szczebla regionalnego.
3. System zarządzania polityką spójności w Małopolsce w latach 2007–2013 odzwierciedlał ewolucję modeli zarządzania publicznego.
4. W systemie zarządzania polityką spójności w sferze programowania wykorzystywane były głównie narzędzia zaczerpnięte z modelu współzarządzania, natomiast w zakresie implementacji wykorzystywano narzędzia pochodzące przede wszystkim z modeli: biurokratycznego i rynkowego.
5. Zachodziła silna zależność pomiędzy zdolnością uczenia się UMWM a specyfiką narzędzi, wywodzących się z różnych modeli zarządzania publicznego, wykorzystywanych do zarządzania polityką spójności.

W toku postępowania badawczego (szczegółowy schemat – rys. 20) dokonałem weryfikacji hipotez, co pozwoliło na wyciągnięcie wniosków diagnostycznych i metodologicznych oraz sformułowanie rekomendacji.

Książka składa się z pięciu rozdziałów (logika jej budowy – rys. 1). Rozdział pierwszy został poświęcony procesowi uczenia się organizacji. Zaprezentowano w nim ujęcie teoretyczne pojęcia uczenia się organizacji, cząstkowych procesów uczenia się, barier, modeli oraz narzędzi uczenia się. W drugiej części rozdziału dokonano przeglądu badań dotyczących organizacyjnego uczenia się w kontekście stosowanych narzędzi badawczych.

W rozdziale drugim przeprowadziłem analizę koncepcji zarządzania publicznego, która objęła modele: biurokratyczny, rynkowy i partycypacyjny. Wskazałem narzędzia wywodzące się z poszczególnych modeli oraz poddałem analizie zagadnienie organizacyjnego uczenia się w różnych modelach zarządzania publicznego. Następnie omówiłem specyfikę administracji publicznej w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem zjawiska europeizacji.

Rozdział trzeci zawiera rozważania poświęcone systemowi zarządzania polityką spójności w Małopolsce w latach 2007–2013. Omówiłem ewolucję, zasady i narzędzia unijnej polityki spójności oraz system zarządzania tą polityką w Polsce. Następnie przedstawiłem rolę Województwa Małopolskiego i Urzędu Marszałkowskiego w zarządzaniu tą polityką na przykładzie Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013.

Rozdział czwarty prezentuje model oceny zdolności uczenia się, który został wykorzystany do przeprowadzenia badania i wnioskowania. Omówiłem dwie kategorie czynników: cztery procesy wynikające z cyklu uczenia się oraz sześć determinant warunkujących procesy uczenia się organizacji. Scharakteryzowałem narzędzie badawcze oraz sposób analizy danych ilościowych i jakościowych.

Rozdział piąty zawiera wyniki badań oraz opracowane na ich podstawie oceny w zakresie zdolności organizacyjnego uczenia się. Dane obrazujące zjawiska w poszczególnych częściach (zespołach) UMWM zaprezentowałem przez pryzmat procesów uczenia się, czyli uwzględniając impulsy, refleksję, wiedzę, adaptację. Następnie zostały zidentyfikowane związki, ich siły i kierunki – pomiędzy narzędziami pochodzącymi z różnych modeli zarządzania publicznego a zdolnością organizacyjnego uczenia się.

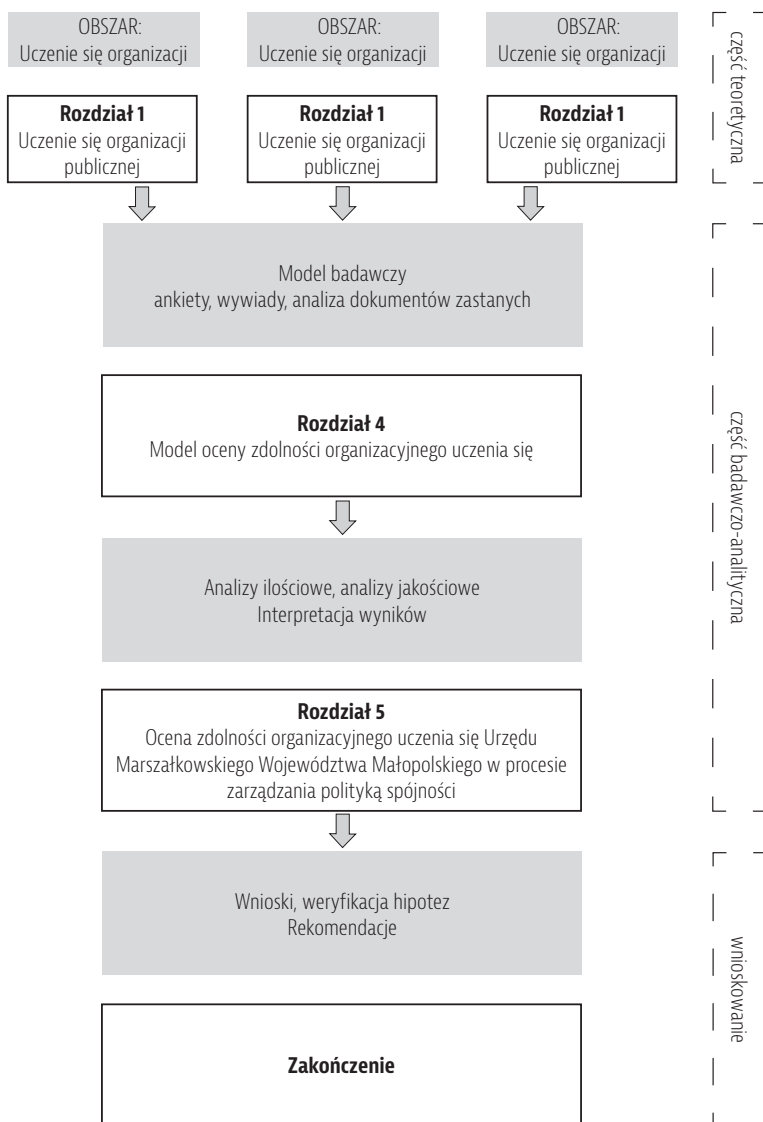
W zakończeniu przedstawiłem kluczowe wnioski diagnostyczne i metodologiczne oraz rekomendacje odnoszące się do zwiększenia zdolności uczenia się UMWM w kontekście zarządzania polityką spójności Unii Europejskiej oraz uczenia się organizacji publicznych i diagnozowania tych procesów.

Niniejsza monografia skierowana jest do studentów i doktorantów studiów z zakresu zarządzania, nauk o polityce i administracji oraz kierunków pokrewnych związanych z zarządzaniem organizacjami publicznymi i polityką rozwoju. Może także zainteresować praktyków zajmujących się politykami publicznymi (urzędników, samorządowców, ekspertów) oraz menadżerów starających się doskonalić organizacje publiczne i rozwijać pracujących w nich ludzi.

Książka stanowi publikację rozprawy doktorskiej pt. „Ocena zdolności uczenia się organizacji publicznej na przykładzie zarządzania polityką spójności przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego” (2018), napisanej pod kierunkiem dr. hab. Stanisława

Mazura, prof. UEK. Składam podziękowania Panu Profesorowi za pomoc udzieloną w trakcie przygotowywania pracy doktorskiej oraz inspirację do krytycznego spojrzenia na problematykę badawczą.

Rys. 1. Logika analizy – część teoretyczna, część badawczo-analityczna i wnioskowanie



Źródło: opracowanie własne.

Rozdział 1

Uczenie się organizacji publicznej

1. Wprowadzenie

Uczenie się jest traktowane jako mechanizm adaptacji do zmian. Globalizacja z jej zagrożeniami (Giddens 2003), wszechobecna konkurencja, nieprzejrzyste sieci powiązań (Castells 2010), postęp technologiczny, w szczególności w sferze komunikacji, wzrastająca liczba informacji, które coraz trudniej przełożyć na wiedzę – te czynniki powodują, że jednostki i organizacje potrzebują narzędzi, które pomogą im funkcjonować i rozwijać się w takich warunkach. Warunki te, podsumowane popularnym akronimem VUCA (*volatility, uncertainty, complexity, ambiguity*), oznaczają zmienność, niepewność, złożoność i niejednoznaczność (Bennett, Lemoine 2014). Zaczęliśmy już zapominać o zdarzeniach, które wprowadziły ten akronim do debaty publicznej (zamach na World Trade Center, kryzys finansowy z 2008 roku), ale pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie przypomniały o nim ze zdwojoną siłą.

Czy uczenie się – rozwój – „ucieczka do przodu” mogą być przynajmniej częściowym remedium na świat VUCA, czy dają szansę na przygotowanie się do zmienności, niepewności, złożoności i niejednoznaczności? Doświadczenia wskazują, że tak.

Z jednej strony, interdyscyplinarny charakter procesów uczenia się sprawia, że próby obserwacji, badania i oceny są trudne, z drugiej strony powszechność i oczywistość tego zjawiska zachęcają do szukania reguł, które nim kierują. W. Czakon stwierdza, że: „[...] zarządzanie wiedzą i uczenie się, którym przypisuje się znaczący potencjał w pokonywaniu dystansu między wyjaśnieniami a uciekająca rzeczywistością” są przykładem odczuwalnej niekompletności istniejących teorii (Czakon 2011, s. 3–6).

P. Drucker w książce *Post-Capitalist Society* gloryfikuje wiedzę: „Znajomość najskuteczniejszych sposobów jak najlepszego wykorzystania posiadanej wiedzy jest w istocie czymś, co nazywamy zarządzaniem” (Drucker 2011, s. 39). Analogiczne wnioski wyciągają badacze administracji. Według H. Izdebskiego i M. Kuleszy koncepcja organizacji uczącej się jest immanentnie związana ze współczesną administracją, definiowaną jako organizacja inteligentna, czyli zdolna do absorpcji informacji i ich przetwarzania oraz określania polityki działania (Izdebski, Kulesza 2004, s. 95).

Uczyć się w znaczeniu słownikowym to: „przyswajać sobie jakieś wiadomości lub umiejętność; zdobywać doświadczenie w jakiejś dziedzinie, wyciągać wnioski z doświadczeń” (*Wielki Słownik...* 2012, s. 858). To intuicyjne rozumienie pojęcia oddaje jego kluczowy sens zarówno w aspekcie psychologicznym, społecznym, jak i organizacyjnym.

M. Pedler i K. Aspinwall przytaczają historyczne ujęcie specyfiki procesu uczenia się organizacji, zaproponowane przez M.R. Weisbor-da (Pedler, Aspinwall 1999, s. 131):

- 1900 r. – problemy organizacji są rozwiązywane przez ekspertów,
- 1950 r. – problemy organizacji są rozwiązywane przez wszystkich członków organizacji,
- 1965 r. – systemy w organizacjach są doskonalone przez ekspertów,
- 2000 r. – systemy w organizacjach są doskonalone przez wszystkich członków organizacji.

Zakres uczenia się organizacji, na przestrzeni stulecia, przedmiotowo rozszerza się od pojedynczego problemu do całościowego systemu, a w ujęciu podmiotowym od jednostek do grup, przyjmując kompleksowy charakter.

S. Ratner podkreśliła zmianę, jaka nastąpiła w procesie uczenia się pod koniec XX wieku, wskazując, że (Ratner 1997, s. 1–34):

- wiedza była obiektywna i pewna, teraz jest subiektywna i zmienia się,
- wiedza była obiektem, teraz jest relacją pomiędzy uczącym się a nauczającym,
- uczący się otrzymywali wiedzę, teraz ją także wytwarzają,
- wszyscy uczyli się tak samo, teraz każdy uczy się inaczej,

- wiedza była ustrukturalizowana, poszczególne elementy można było rozpatrywać osobno, teraz wiedza jest zintegrowana i interaktywna,
- uczyliśmy się o elementach składających się w całość, teraz uczymy się o całości,
- uczyliśmy się przez słuchanie i patrzenie, teraz uczymy się przez działanie,
- uczyliśmy się indywidualnie umysłem, teraz uczymy się grupowo (kontekst społeczny), wykorzystując umysł, a także ciało i emocje,
- nasza wiedza bazowała na tym, czego nauczyliśmy się sami, teraz bazuje na tym, czego nauczyliśmy się w danej społeczności.

Powyższe obserwacje trafnie charakteryzują proces uczenia się w kontekście organizacji. Odzwierciedlają też zmianę w funkcjonowaniu społeczeństw, wskazując na kluczową rolę podejścia sieciowego i relacji (por. Castells 2010) oraz znaczenie rozwoju osobowego, emocji, kondycji fizycznej i umysłowej (por. Eichelberger, Pawłowicz 2014; Eichelberger 2012).

2. Uczenie się organizacji organizacji – ujęcie teoretyczne

Badacze i teoretycy procesów uczenia się organizacji (P.M. Senge, Ch. Argyris, D.A. Schön, G. Huber, M. Pedler, K. Aspinwall, I. Nonaka, J. Giniuniene, L. Jurksiene, A. Örtenblad, N. Akhtar, R.A. Khan) w swoich pracach wskazują, że organizacja ucząca się jest zwykle kojarzona z następującymi cechami:

- dominują zespołowe procesy uczenia się (współuczestnictwo, decentralizacja, ograniczenie kontroli na rzecz samokontroli, podmiotowość pracowników),
- posiada specyficzną kulturę organizacyjną i pamięć instytucjonalną,
- z uczenia się organizacji jest większa korzyść niż suma indywidualnych korzyści dla członków organizacji,
- wizja organizacji jest znana i akceptowana przez wszystkich jej członków,
- w organizacji dobrze działa komunikacja i mówi się prawdę,

- rozwój osobowy członków organizacji, w tym równowaga i harmonia pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym są zachowane i promowane.

Cechy te znajdują odzwierciedlenie w modelach teoretycznych i badaniach empirycznych. Ich przegląd umożliwi wyróżnienie tych, które pozwolą ocenić występowanie procesów uczenia się oraz czynników je determinujących.

2.1. Jednostka, organizacja, system, proces, polityka oparta na dowodach

Podstawowym elementem procesu uczenia się organizacji jest zawsze człowiek – jednostka. Tylko człowiek może się uczyć. Jednak ten warunek konieczny, czyli ucząca się jednostka, nie jest wystarczający dla zaistnienia procesu uczenia się na poziomie organizacji.

Jednostki cechuje zróżnicowane podejście i predyspozycje do uczenia się. Zdiagnozowanie stylu, w jakim najłatwiej pracownikom poszerzać zasoby wiedzy, pozwala tak dobierać metody uczenia się, aby było ono jak najefektywniejsze. W latach 80. najpopularniejszą typologię stylów uczenia się, wywodzącą się z prac D. Kolba, zaproponowali P. Honey i A. Mumford. Wyróżnili oni cztery style (Honey, Mumford 1982):

- aktywista – entuzjasta, pionier, zdobywanie nowych doświadczeń poprzez działanie, otwartość na pomysły, chęć próbowania, duże zaangażowanie, brak uprzedzeń,
- teoretyk – obserwowanie, analiza faktów, próby tworzenia logicznych teorii, opracowywanie modeli, koncepcji, systematyzowanie i syntetyzowanie informacji,
- pragmatyk – planowanie i sprawdzanie pomysłów w praktyce, przekładanie teorii na działania, eksperymentowanie,
- myśliciel – refleksyjny obserwator, analiza doświadczeń, małe zaangażowanie, „patrzenie z boku”, badanie spraw w wielu aspektach, szczegółowe analizowanie informacji, wnioskowanie w oparciu o jak najszersze dane.

Podobny podział zaproponowano w ocenie typów psychologicznych, wywodzących się z teorii C. Junga. Popularne z nich to MBTI (*Myers-Briggs Type Indicator*), który wyróżnia 16 typów osobowości poprzez analizę czterech par cech: (1) ekstrawersja – introwersja,

(2) percepcja – intuicja, (3) myślenie – uczucia, (4) osądzanie – obserwacja (Leonard, Straus 2006, s. 151–153), czy też skomercjalizowany przez A. Lothiana Model Insights Discovery przypisujący jungowskim typom osobowości kolory od ognistego czerwonego, przez słoneczny żółty i kojący zielony do chłodnego niebieskiego (<http://www.insights.pl/model-insights-discovery>).

O ile oddziaływanie typu osobowości czy stylu, w którym uczy się dana osoba, na tempo i efektywność procesu uczenia się jest duże w kontekście jednostki, o tyle w przypadku organizacji każdy z zaprezentowanych stylów jest przydatny do organizacyjnego uczenia się. Osoby reprezentujące różne style uzupełniają się, tworząc swoisty konglomerat.

Jednostki funkcjonujące w społeczeństwie, w ramach aktywności zawodowej, są częścią zespołów, tworzą organizacje, wchodzą w skład systemów – realizują procesy ukierunkowane na zdefiniowane rezultaty. Dlatego też organizacyjne uczenie się wiąże się z takimi pojęciami, jak: organizacja, system, proces, z których każde niesie w sobie pewien ładunek holistycznego podejścia do rzeczywistości. Wymagają one krótkiego omówienia, co pomoże zrozumieć mechanizmy uczenia się.

Organizacja to według T. Kotarbińskiego „pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do niej jej własnych elementów, mianowicie taka całość, której wszystkie składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości” (Kotarbiński 1958, s. 75). J. Zieleniewski, drugi z ojców polskiej prakseologii, zakłada, że organizacja jest ogólnie pojętą cechą rzeczy lub ciągów zdarzeń rozpatrywanych jako złożone z części oraz analizowanych ze względu na stosunek poszczególnych części do siebie nawzajem i całości, a stosunek ten polega na tym, że części współprzyczyniają się do powodzenia całości (Zieleniewski 1978, s. 35).

„Współprzyczynianie się do powodzenia całości”, będące osią powyższych definicji, jest podkreśleniem wspólnoty celu, współpracy i wynikającej z nich synergii. Organizacyjne uczenie się korzysta z tej wartości dodanej i może zaistnieć jedynie w organizacji. Przytoczone definicje pomimo pewnej anachroniczności doskonale oddają, w mojej opinii, ducha organizacji.

Organizacja wraz z funkcjonującymi w jej ramach jednostkami nie jest bytem oderwanym od otoczenia. Każda działa w ramach jakiegoś systemu lub wielu systemów, w jej wnętrzu funkcjonują podsystemy,

a sama powinna być rozpatrywana jako system. System jest zbudowany z powiązanych ze sobą, poprzez relacje, elementów tworzących całość i funkcjonujących w określonym celu i otoczeniu. Może on być rozpatrywany jedynie jako dynamiczna całość, dlatego oprócz zasobów (zakumulowane w systemie materiały, informacje) należy brać pod uwagę przepływy w systemie (materiały, informacje, które zwiększają lub zmniejszają poziom zasobów) (Meadows 2008). Interakcje mogą dotyczyć poszczególnych elementów systemu lub systemu i jego otoczenia. Tu pojawia się sprzężenie zwrotne, czyli mechanizmy, zasady, informacje, które powodują dostosowywanie się systemu do otoczenia – adaptację. Sprzężenie zwrotne może następować z opóźnieniem, co zaburza logikę przyczynowo-skutkową i sprawia, że zależności stają się trudno dostrzegalne.

Organizacje to systemy społeczne (ludzkie), są zatem zawsze otwarte na otoczenie, otoczenie wpływa na nie, a one oddziałują na otoczenie (permanentna interakcja). Organizacje są autorefleksyjne, a w refleksji kierują się modelami myślowymi. Z kolei refleksja (uczenie się) może prowadzić do rewizji, a następnie zmiany tych modeli myślowych (por. Senge 2012; Olejniczak 2012, s. 71–72).

Granice systemów są w pełni umowne, jednak ich wyznaczenie pozwala zrozumieć rolę organizacji, a także diagnozować stojące przed nią szanse i zagrożenia. Podmiot, według J. Hausnera, aby funkcjonował w przestrzeni społecznej i istniał w relacjach w tym systemie, musi posiadać dwie cechy: po pierwsze – być samoreferencyjny, a po drugie – interaktywny. Te czynniki sprawiają, że zarówno podmioty, jak i system, w którym istnieją, mają zdolność zmieniania się – uczenia się – rozwijania się (Hausner 2015, s. 22).

Kolejnym pojęciem ściśle związanym z uczeniem się jest „proces”, intuicyjnie definiowany jako zbiór sekwencyjnych czynności, powiązanych zależnościami przyczynowo-skutkowymi. M. Hammer oraz J. Champy definiują proces w kontekście organizacji jako: „zbiór działań, który posiada jeden lub wiele rodzajów wejść i przekształca je w wyjścia przedstawiające wartość dla klienta”. To wynikowe ujęcie działania organizacji zrywa z klasyczną koncepcją opartą na podziale pracy, funkcjach, hierarchii, systemie kontroli. Upraszcza obraz działania organizacji i pozwala, bez względu na przedmiot aktywności, podzielić go na procesy (Hammer, Champy 1996, s. 35).

Analiza procesów w zakresie: wejść, wyjść, czynności, odpowiedzialnych jednostek, czasów realizacji, zaangażowanych zasobów, potencjalnych ryzyk oraz powiązań pomiędzy procesami ilustruje działania organizacji. Pozwala też patrzeć na nią w sposób holistyczny, a ten punkt odniesienia jest konieczny do organizacyjnego uczenia się.

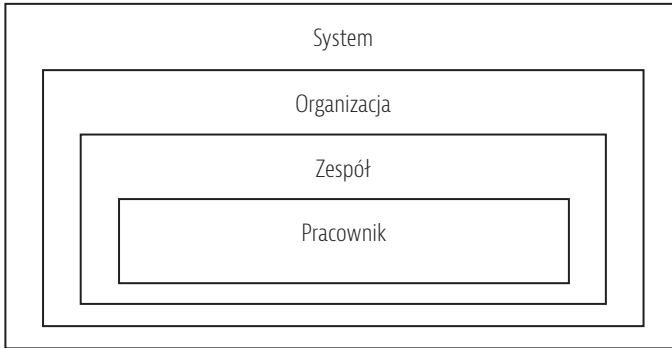
Należy podkreślić zasadniczą różnicę pomiędzy procesem a procedurą. Procedura ma mechaniczny charakter i z góry zakłada, jakie będą efekty działań – łatwo ją sparametryzować i wystandaryzować. Proces natomiast niesie niewiadomą, jego wynik jest, co najmniej częściowo, uzależniony od czynników zewnętrznych, a jednym z celów każdego procesu, powinno być doskonalenie i rozwój organizacji.

Uzupełnieniem siatki pojęciowej jest próba zdefiniowania mechanizmu polityki opartej na dowodach. Jest ona immanentną cechą unijnej polityki spójności, jak również wyznacznikiem współczesnych modeli zarządzania publicznego, a przede wszystkim jest podwaliną koncepcji uczenia się w administracji. Polityka oparta na dowodach (*evidence-based policy*) to podejście, którego ideą przewodnią jest wykorzystanie dostępnej wiedzy do programowania, realizacji, monitorowania i oceny polityk publicznych, aby zapewnić skuteczność i efektywność interwencji. Wiedza ta powinna być oparta na dowodach uzyskanych metodami naukowymi. Polityki publiczne są traktowane jako procesy, w których zaplanowane działania przekładają się na efekty, przy wykorzystaniu zasobów. W procesach tych uwzględniane są założenia (np. zewnętrzne uwarunkowania) oraz ryzyka. Dowody generowane w badaniach, ale także będące owocem doświadczeń (własnych i cudzych) pozwalają prowadzić ten proces efektywnie i skutecznie oraz ograniczać ryzyka. W tym ujęciu „polityki publiczne są procesem ewolucyjnego, społecznego uczenia się w toku rozwiązywania stale pojawiających się problemów społecznych” (Górniak, Mazur 2010, s. 14–15).

To nawiązanie do jednostki, organizacji, systemu, procesów i polityki opartej na dowodach pozwoli na ułożenie przedmiotu moich rozważań w odpowiednim kontekście, w którym zachodzą procesy uczenia się organizacji.

Analiza podmiotowa pojęcia uczenia się organizacji wskazuje na co najmniej trzy poziomy odwołań: jednostkę (pracownika), zespół (grupę pracowników, część organizacji), organizację. Dopełnieniem tego obrazu jest system, którego częścią jest dana organizacja.

Rys. 2. Poziomy uczenia się w kontekście organizacji



Źródło: opracowanie własne.

Uczący się pracownicy nie są warunkiem wystarczającym dla istnienia uczących się zespołów, a uczące się zespoły dla uczących się organizacji. Każdy z poziomów jest budowany na potencjale swoich części składowych, jednak wymaga dodatkowych mechanizmów, które po pierwsze, stworzą warunki dla procesów uczenia się organizacji z wykorzystaniem synergii, a po drugie, wygenerują nowy potencjał. Ten co najmniej trzypoziomowy podział jest stosowany w narzędziach do badaniach organizacyjnego uczenia się, np. *Learning Organization Assessment Framework*, *Dimensions of the Learning Organization Questionnaire*, Model Ministerstwa Uczące Się (MUS).

2.2. Pojęcie uczenia się w kontekście organizacji

Specyfika organizacyjnego uczenia się i krótki okres eksploracji tego zagadnienia sprawiają, że trudno dokonać jednoznacznego rozgraniczenia pomiędzy dorobkiem teoretycznym a wynikami badań empirycznych. Obszary te przenikają się, problematyka obejmuje bardzo praktyczne aspekty i zwykle prace te łączą w sobie obydwie ujęcia (Balcerek 2020). Głównym celem poniższego przeglądu literatury teoretycznej, a następnie badań jest wskazanie, jak wygląda proces uczenia się organizacji i jakie czynniki wpływają na ten proces.

W celu usystematyzowania rozważań zasadne jest podjęcie próby sprecyzowania podobnie brzmiących pojęć, a mianowicie organizacyjne uczenie się i uczenie się organizacji.

1. Organizacyjne uczenie się – termin ten wprowadzili Ch. Argyris i D.A. Schön na przełomie lat 70. i 80. XX wieku, odwołując do mechanizmów uczenia się jednostek zaproponowanych w modelu D. Kolba. Ich koncepcja zakłada, że indywidualne schematy działania są „dzielone” z członkami organizacji. Model koncentruje się na funkcjonujących w organizacji zasadach, mechanizmach, których celem jest adaptacja do otoczenia i gromadzenie wiedzy.
2. Uczenie się organizacji – pojęcie przypisywane P.M. Senge’owi, spopularyzowane pod koniec lat 90., propagowane przez D.H. Kima. Częściowo wywodzi się z organizacyjnego uczenia się, bazuje jednak na podejściu praktycznym, odnosi się do socjotechnik, systemów dynamicznych, kultury organizacyjnej itp. Koncepcja podkreśla znaczenie czynnika ludzkiego oraz zespołu, jednocześnie zakłada, że „dzielone” z członkami organizacji są całe modele myślowe, a nie tylko pojedyncze koncepcje (Popper, Lipshitz 1998, s. 40).

Pomiędzy tymi dwoma nurtami wyraźnie widać zmianę akcentów – w pierwszym jednostka jest tzw. „agentem uczenia się”, a w drugim to już zespół odpowiada za uczenie się. Jednak kluczowe znaczenie w obydwu podejściach ma proces „dzielenia się” wiedzą i doświadczeniem. To w ramach tego procesu pojawia się wiele czynników: struktury, procedury, narzędzia, środowisko itp., które mają skłonić jednostki do dzielenia się wiedzą i doświadczeniem, a tym samym stworzyć warunki do organizacyjnego uczenia się i/lub uczenia się organizacji.

Przejrzysty podział koncepcji związanych z uczeniem się, w kontekście organizacji, zaproponował K. Olejniczak, wyróżniając trzy nurty (Olejniczak 2012): (1) organizacyjne uczenie się, (2) uczenie się organizacji (organizacje uczące się), (3) zarządzanie wiedzą.

Trzeci nurt – zarządzanie wiedzą (termin ten propagowali I. Nonaka, H. Tekeuchi i P. Drucker) wykrystalizował się na przełomie lat 90. XX wieku i tym różni się od wcześniejszych ujęć, że koncentruje się na wiedzy w sposób przedmiotowy. Wiedza jest postrzegana jako jeden z zasobów organizacji, którym można zarządzać, kapitalizować go, mobilizować.

Reasumując, w rozważaniach nad uczeniem się, w kontekście organizacji, wyróżniamy następujące trzy nurty:

1. Organizacyjne uczenie się – ma miejsce, gdy członkowie organizacji działają jako agenci zmiany, odpowiadający na zmiany we wnętrzu organizacji lub w jej środowisku (por. Argyris, Schön 1978, 1995).
2. Uczenie się organizacji – występuje, gdy członkowie organizacji nieustannie doskonalą umiejętności osiągania wyników, powstają nowe wzorce myślenia i swobodnie rozwijają się aspiracje zespołowe oraz ludzie stale się uczą, jak kolektywnie się uczyć (por. Senge 2012).
3. Zarządzanie wiedzą – mechanizm pozyskiwania i rozwijania indywidualnej oraz kolektywnej wiedzy w ramach organizacji, mający na celu promowanie innowacyjności poprzez transfer wiedzy i ciągłe uczenie się (por. Nonaka, Takeuchi 1995).

W poszczególnych definicjach, specyficznych dla trzech nurtów wyodrębnionych przez K. Olejniczaka, widać szereg cech wspólnych, tj.: uczenie się jest procesem, ma charakter kolektywny i prowadzi do zmiany. W każdym z tych nurtów próbuje się analizować mechanizmy uczenia się oraz czynniki, które powodują, że organizacja zwiększa swój potencjał do uczenia się, a tym samym swoją przewagę konkurencyjną (w przypadku administracji pojmowaną jako wzrost efektywności, skuteczności, profesjonalizmu).

Z punktu widzenia celu opracowania, najbliższym znaczeniowo pojęciem jest organizacja ucząca się (uczenie się organizacji). M. Popper i R. Lipshitz podkreślają, że organizacje uczące się to takie, które wprowadziły zinstytucjonalizowane mechanizmy uczenia się do kultury organizacyjnej, tym samym ułatwiają uczenie się wszystkim swoim członkom i ciągle się zmieniają (Popper, Lipshitz 1998, s. 49). Podejście to umożliwia opracowanie metody badawczej, która pozwoli ocenić organizację i odpowiedzieć na następujące pytania: czy funkcjonują procesy uczenia się i związanie z tymi procesami mechanizmy, czy są one zinstytucjonalizowane, czy kultura organizacyjna sprzyja uczeniu się, jak to wpływa na zdolność pracowników do zmieniania organizacji. Bliskość znaczeniowa kategorii „organizacji uczącej się” i „organizacyjnego uczenia” sprawia, że w niniejszej publikacji terminy te są stosowane wymiennie.

Przegląd kluczowego dorobku teoretycznego w omawianym zakresie obejmuje następujące aspekty: bariery związane z uczeniem się,

modele i definicje występujące w literaturze przedmiotu, znaczenie narzędzi uczenia się.

2.3. Bariery związane z uczeniem się

Uczenie się organizacji to narzędzie rozwoju, ale także pragmatyczna odpowiedź na dysfunkcje w ich funkcjonowaniu. P.M. Senge swoje rozważania o organizacyjnym uczeniu się poprzedził analizą organizacji. W jego ocenie kluczowe problemy to (Senge 2012, s. 12–14):

- zarządzanie przez pomiary koncentrujące się na krótkookresowych miernikach, powodujące dewaluację zjawisk niemierzalnych lub trudnych do zmierzenia,
- kultura uległości polegająca na działaniu, które zadowoli przełożonych,
- zarządzanie wynikami poprzez odgórne definiowanie celów, rozliczanie tylko z osiągnięcia założonych celów,
- dążenie do przewidywalności i możliwość kontrolowania wszystkich aspektów działania organizacji, co prowadzi do utożsamiania zarządzania z kontrolowaniem,
- gloryfikacja rywalizacji i konkurencji wewnątrz organizacji,
- trudność w dostrzeżeniu powolnych przemian, „Współcześnie [...] źródłem najpoważniejszych zagrożeń dla przetrwania naszych organizacji i społeczeństwa nie są nagłe zdarzenia, lecz zachodzące powoli procesy” (s. 39),
- walka z różnorodnością w organizacji, ukrywanie problemów, ale jednocześnie utrata spójności – fragmentacja, zbyt wysoka specjalizacja (s. 116),
- przeciwstawianie „dobrych” i „złych” rozwiązań, koncentracja na rozwiązaniach „technicznych”, zarządzanie przez „gaszenie pożarów” (s. 129),
- błędne przekonanie, że zasadnicza zmiana w organizacji nie jest możliwa bez istotnego czynnika zewnętrznego (s. 167),
- brak świadomości, że świat to skomplikowane relacje przyczynowo-skutkowo-przyczynowe, każdy skutek staje się kolejną przyczyną (s. 275).

Analizując uwarunkowania uczenia się, można dostrzec dwie grupy problemów: pierwsze są zakorzenione w jednostkach (pracownikach),

ich sposobie myślenia i działania, a drugie mają charakter złożony i dotyczą zespołów, organizacji, systemów. Granica pomiędzy nimi jest płynna. Ch. Argyris i D.A. Schön identyfikują podstawowe zachowania, zasady i uwarunkowania, które ograniczają zdolność uczenia się. Prowadzą one, ich zdaniem, do tzw. „wyuczonej niekompetencji”. Według nich zachowania, które sprzyjają uczeniu się stanowią proste zaprzeczenie tych negatywnych czynników.

Tab. 1. Czynniki hamujące i czynniki sprzyjające uczeniu się

Czynniki hamujące uczenie się	Czynniki sprzyjające uczenie się
opieka, pomoc, wsparcie dla innych, mówienie im tego, co chcą usłyszeć, zgadzanie się z nimi w imię dobrych relacji	opieka, pomoc, wsparcie dla innych, zwiększanie możliwości do konfrontacji pomysłów z pomysłami innych
szacunek dla innych okazywany przez niekonfrontowanie z nimi własnego stanowiska	szacunek dla innych, przypisywanie ludziom dużej zdolności do autorefleksji
uczciwość i prawdomówność, ograniczona ramami kulturowymi	uczciwość i prawdomówność, zachęcanie siebie i innych do mówienia wszystkiego co się wie
siła w bronienu własnej pozycji, stanowiska, przyjmowanie stanowiska innych odbierane jest jako słabość	siła w bronienu własnej pozycji, zrównoważona autorefleksją i dociekaniem
integralność – zgodność z własnymi przekonaniemami	integralność – zgodność z własnymi przekonaniemami, ale także dociekanie czy są one właściwe

Źródło: opracowanie własne (za: Argyris, Schön 1996).

Poważną barierą w uczeniu się organizacji na błędach są: strach przed porażką, brak refleksji, przekonanie o konieczności dopasowywania się do otoczenia, niewystarczające zaangażowanie pracowników w rozwiązywanie problemów (Gino, Staats 2016, s. 49). Czynniki te powodują, że w organizacjach nie ma kultury akceptacji porażek, a przede wszystkim nie analizuje się tych niepowodzeń – tym sposobem najcenniejsze doświadczenia nie są wykorzystywane.

D.H. Kim wskazuje trzy dysfunkcje w procesach uczenia się, które odnoszą się do relacji jednostka – organizacja (Kim 1993, s. 46):

- sytuacyjne uczenie się – jednostka nie zapamiętuje tego, czego nauczyła się w danej sytuacji i nie wykorzysta tego później (tzn. nie ma połączenia pomiędzy indywidualnym uczeniem się a indywidualnymi modelami myślowymi),
- fragmentaryczne uczenie się – uczą się jednostki, ale nie uczy się organizacja (poszczególne osoby, czy zespoły uczą się, zmieniają swoje modele myślowe, ale model całej organizacji pozostaje bez zmian),
- oportunistyczne uczenie się – działania organizacji bazują na indywidualnych modelach myślowych, a nie na tych wspólnych (w danym przypadku wykorzystuje się podejście indywidualne).

Wskazane powyżej dysfunkcje obrazują najtrudniejszy moment, czyli przejście od uczenia się jednostek do uczenia się organizacji. Sprawienie, aby organizacja uczyła się jest złożonym procesem, a przywołane bariery dowodzą, że nie jest to kolejna, standardowa procedura usprawniająca pracę. Po pierwsze, proces ten wymaga zmiany kulturowej i mentalnej w organizacji – zarówno na poziomie jednostek (tzn. pracowników na wszystkich szczeblach zarządzania), jak i na poziomie całej organizacji. Po drugie, uczenie się organizacji to permanentny proces, jego celem jest rozwój, a ten ostatni nie ma wyznaczonych granic. Zatem proces ten ewoluuje, wymaga testowania, podejmowania ryzyk, eksperymentowania. Zintegrowanie tych dwóch poziomów może spowodować efekt synergii, doprowadzić do optymalnego wykorzystania potencjału jednostek i organizacji, a tym samym zapewnić przewagę konkurencyjną.

Ciekawym zjawiskiem obserwowanym przez badaczy jest niezauważalny proces degradacji standardów w organizacji. Następuje on stopniowo i można uznać, że jest procesem wewnętrznym. W momencie zdiagnozowania problemu zwykle ma on już poważne skutki (Senge 2012, s. 165). Organizacje rzadko biorą pod uwagę tę kwestię w analizach ryzyka, koncentrując się na czynnikach zewnętrznych. Ten proces tzw. mimowolnej zmiany sprawia, że po jakimś czasie procedury, które były efektywne wypaczają się, stają się „biurokracją”. Ich założenia pozostają zasadne, jednak praktyczne stosowanie sprawia, że są nieefektywne i wymagają zmian (Pedler, Aspinwall 1999, s. 78). To kolejny powód konieczności permanentnego uczenia się organizacji.

Przegląd problemów związanych z uczeniem się jednostek i organizacji prowadzi do konkluzji, że konieczne jest przyjęcie założenia,

iż relacje pomiędzy jednostkami (w tym relacje wewnątrz organizacji) oraz relacje pomiędzy organizacjami, są warunkowane co najmniej ograniczoną racjonalnością¹. Ponadto, co istotne, że organizacja została zbudowana i funkcjonuje opierając się na zaufaniu. Tylko przy takich założeniach zasadne jest analizowanie mechanizmów uczenia się oraz wnioskowanie na ich temat.

2.4. Modele i definicje uczenia się organizacji

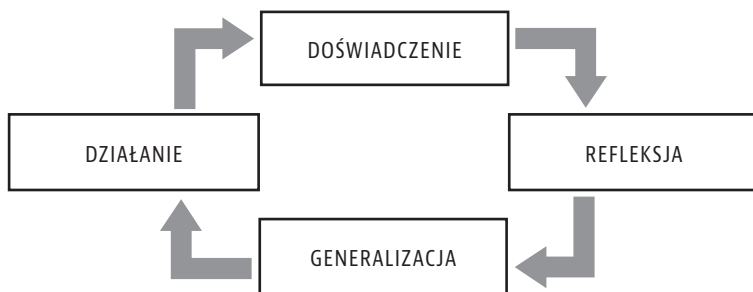
Jednostka i grupy jednostek połączonych interakcjami, wzorcami komunikowania się, technologiami i infrastrukturą materialną w zespoły, organizacje, system – ta relacja jest kluczowa we wszystkich pracach dotyczących organizacyjnego uczenia się i organizacji uczących się. Podstawą procesów uczenia się jest jednostka, jednocześnie badacze szukają analogii i różnic pomiędzy uczeniem się jednostki a uczeniem się organizacji. Większość z nich (P.M. Senge, Ch. Argyris, D.A. Schön, G. Huber, I. Nonaka, D.A. Gravin) uważa, że w przypadku organizacji najbardziej adekwatnym modelem jest uczenie się przez doświadczenie.

D. Kolb, amerykański badacz pozostający pod wpływem wybitnego psychologa z początku XX wieku K. Lewina, opracował model uczenia się człowieka (jednostki) przez doświadczenie. Model zakłada sekwencję czterech powtarzalnych kroków:

1. Wiedzę zdobywa się poprzez praktykę i doświadczenie.
2. Konkretno doświadczenia dają podstawę i skłaniają do rozumnej obserwacji i refleksji.
3. Refleksja umożliwia tworzenie abstrakcyjnych reguł (wiedzy), które pozwalają generalizować, co umożliwia opisanie danego przypadku, ale także innych, analogicznych.
4. Wygenerowana wiedza jest poddawana weryfikacji przez działania (eksperymenty), co z kolei przysparza nowych doświadczeń i uruchamia cały cykl ponownie.

1 Model ograniczonej racjonalności zakłada, że decyzje są podejmowane w warunkach braku pełnej informacji, niepewności, ryzyka i sprzecznych oczekiwań poprzez wybór rozwiązań satysfakcjonujących, a nie optymalnych. Proces decyzyjny obejmuje: rozpoznanie i identyfikację problemu, analizę problemu, wybór kryteriów satysfakcjonującego rozwiązania, opracowanie strategii rozwiązania problemu, realizację tej strategii (Simon 1993).

Rys. 3. Model D. Kolba – uczenie się przez doświadczenie



Źródło: opracowanie własne (za: Kolb 1984, s. 38).

„Uczenie się to proces, w którym wiedza jest tworzona przez transformację doświadczeń” (Kolb 1984, s. 38). Ta elementarna logika działania jest podstawą większości teorii w zakresie organizacyjnego uczenia się.

Komisja Europejska w ramach polityki spójności wskazuje podobną logikę postępowania przy tworzeniu i wdrażaniu programów operacyjnych oraz projektów. Zakłada ona następujące kroki: programowanie, identyfikacja, formułowanie, finansowanie, realizacja, ocena (*Manual*, 2001). Model ten opisano w rozdziale trzecim.

Założenie, że w przypadku jednostek głównym źródłem wiedzy jest doświadczenie (np. marginalizacja teoretycznego uczenia się) bywa słusznie krytykowane i wskazywane jako słabość modelu D. Kolba. Jednak w przypadku organizacji siła tych argumentów jest mniejsza, gdyż domeną każdej organizacji jest działanie, a działanie to zawsze doświadczenie, które staje się podstawą generowania wiedzy (por. Huber 1991; Kleiner, Roth 2006). Powyżej przedstawiona koncepcja znajduje swoje odbicie w pracach badaczy i stanowi fundament teorii organizacyjnego uczenia się, organizacji uczącej się i zarządzania wiedzą.

Analizy powiązań pomiędzy procesami indywidualnego i organizacyjnego uczenia się były prowadzone m.in. przez D.H. Kima. Wskazuje on, że logika procesu uczenia się jest w pełni analogiczna: obserwacja (doświadczenie) – ocena (refleksja) – planowanie (pomysł rozwiązania) – wdrożenie (działanie). Doświadczenie jest punktem wyjścia – każda organizacja uczy się, bo uczą się jej członkowie, jednocześnie w trakcie działania zasób jej doświadczeń naturalnie się powiększa (Kim 1993,

s. 37). D.H. Kim lapidarnie określa uczenie się jako „zwiększanie potencjału ludzi do podejmowania efektywnych działań” (tamże, s. 38). Do podobnych konkluzji dochodzą M. Popper i R. Lipshitz. W ich ocenie uczenie się indywidualne i organizacyjne (w kontekście modelu D. Kolba) niewiele się różnią, zwłaszcza przy założeniu, że organizacji można przypisać cechy ludzkie (Popper, Lipshitz 1998, s. 39). Jeszcze dalej posuwa się H.A. Simon, który wskazuje, że proces uczenia się może następować tylko w umyśle jednostki, a organizacja może uczyć się tylko na dwa sposoby: po pierwsze, gdy uczą się jej członkowie, po drugie, gdy pozyskuje nowych członków posiadających wiedzę, której dotąd nie było w organizacji. To podejście przeczy jednak występowaniu zjawiska uczenia się organizacji, ograniczając ten proces do uczenia się w organizacji (Simon 1991, s. 125).

W 1978 roku Ch. Argyris i D.A. Schön opublikowali książkę *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, a w 1995 roku ukazała się kolejna publikacja *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*, która oferuje wartościową perspektywę badawczą i uzupełnia wcześniejszą koncepcję tych badaczy. Autorzy twierdzą, że: „Organizacyjne uczenie się ma miejsce wtedy, gdy członkowie organizacji działają jako agenci uczenia się, wykrywając i korygując błędy w działaniu organizacji, osadzając rezultaty uczenia się we własnych modelach myślowych oraz tych modelach podzielanych wewnątrz organizacji” (Argyris, Schön 1978, s. 29).

Ch. Argyris szczególnie mocno podkreśla działanie w procesie uczenia się: uczenie się to nie tylko nowe spojrzenie na coś lub nowy pogląd. Uczenie się występuje wtedy, kiedy wiąże się z podjęciem skutecznych kroków, tzn. z wykryciem i wyeliminowaniem błędu (za: Armstrong 2000, s. 432). To trwałe powiązanie uczenia się z działaniem było i jest powodem popularności tego obszaru zarządzania wśród praktyków i teoretyków. Potencjalne korzyści wynikające z procesu uczenia się organizacji przyciągały menedżerów, dyrektorów, kierowników – liderów odpowiedzialnych za rozwój i strategiczne decyzje.

D.A. Schön wskazuje na doświadczenie jako podstawę uczenia się, nazywając ten mechanizm refleksją w działaniu (*reflection in action*). „Jeśli pracownik w organizacji zacznie działać w sposób refleksyjny, pozwalając sobie na eksperymentowanie, niepewność, kwestionując ramy i założenia, w których działa, poddając je dyskusji, przyczynia

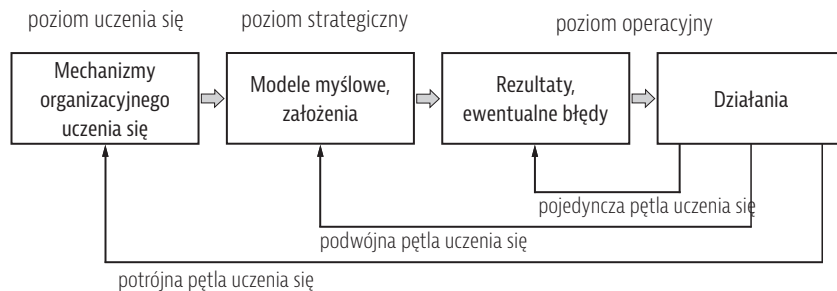
się do wzrostu zdolności uczenia się przez organizację” (Schön 1983, s. 328). Jednak zachowania takie prowadzą do zachwiania reguł, niestabilności i zmian, a tych zjawisk organizacje mocno się obawiają, zatem trudno inicjować procesy uczenia się.

Większość modeli uczenia się odróżnia etap działania od etapu refleksji, natomiast u D.A. Schöna jest to zawsze ten sam moment. Zakładał on, że nie ma działania bez refleksji i refleksji bez działania. To bezwzględne połączenie wiedzy i praktyki (*knowing and doing*) miało pionierski charakter i spowodowało dużą popularność idei propagowanej przez Ch. Argyrisa i D.A. Schöna. Autorzy obrazują proces organizacyjnego uczenia się w postaci pętli (Argyris, Schön 1978):

1. Pojedyncza pętla uczenia się – organizacja wykrywa błąd i naprawia go na poziomie działań operacyjnych – uczenie się instrumentalne (mechanistyczne), usprawnienie wykonywanych działań, robienie ich efektywniej.
2. Podwójna pętla uczenia się – organizacja wykrywa błąd i naprawia go na poziomie działań strategicznych, czyli zmienia założenia, zasady, normy, strategie.

W swoich późniejszych pracach autorzy uzupełnili model o potrójną pętlę uczenia się, tzw. *deutero-learning* – uczenie się jak się uczyć, organizacja rozwija swoje procesy uczenia się, zmienia się działanie, zmienia się strategia, ale i zmieniają się oczekiwania (Argyris, Schön 1995, 2006).

Rys. 4. Pętle uczenia się



Źródło: opracowanie własne (za: Argyris 1999, s. 65–69, Argyris, Schön 2006).

Upraszczając, tok postępowania jest następujący: w trakcie działania wystąpił błąd, więc organizacja naprawia go i przywraca równowagę (pojedyncza pętla uczenia się), refleksja wskazuje, że przyczyna błędu leżała w założeniach działania, zatem poprawiany jest system w celu osiągnięcia nowej, „lepszey” równowagi (podwójna pętla uczenia się), głębsza refleksja pozwala ocenić, co spowodowało, że nie zauważono, że system wymagał zmiany zanim wystąpił błąd – organizacja uczy się, jak się uczyć (potrójna pętla uczenia się).

Przydatność tych trzech typów uczenia się jest uzależniona od sytuacji i rodzaju organizacji. Każdy rodzaj pętli jest potrzebny i nie można wnioskować, że pojedyncza pętla uczenia się jest nieefektywna, a najlepiej sprawdza się potrójna. Jednak we współczesnych organizacjach potrzeba podwójnej pętli uczenia się wzrasta, ponieważ zarówno środowisko zewnętrzne, jak i wewnętrzne stają się coraz bardziej dynamiczne, zmienne, niestabilne, a organizacja chcąc się rozwijać, musi na te wyzwania reagować (Argyris, Schön 1978, s. 125).

D.H. Kim, przywołując koncepcję pętli uczenia się, diagnozuje różnicę w ujęciu indywidualnym i organizacyjnym. Indywidualne uczenie się, które wpływa na indywidualne modele myślowe to podwójna pętla indywidualnego uczenia się. Aby jednak wystąpiła podwójna pętla organizacyjnego uczenia się, indywidualne modele myślowe muszą zostać inkorporowane do organizacji poprzez wspólne modele myślowe, a następnie wpłyną one na działania organizacji (Kim 1993, s. 45). W jednym i drugim przypadku wzrasta potencjał do rozwiązywania problemów, jednak dla organizacji cenniejszy jest drugi mechanizm, który wykorzystuje potencjał organizacji, a nie jedynie potencjał jej członków.

Model ten, podobnie zresztą jak i inne przywołane w tej pracy, wiąże się z szeregiem założeń (warunków), przy czym część z nich ma charakter „idealny” – praktycznie nie występują w rzeczywistości. Według Ch. Argyrisa, aby zaistniała podwójna pętla uczenia się, warunkiem koniecznym jest transparentność rozumiana jako pełne wyartykułowanie potrzeb i pomysłów zaangażowanych stron i kompletna wiedza o otoczeniu. Pod transparentnością kryje się prawda, bez niej (i to nie rozumianej jako idea, ale jako wdrożone w życie standardy) wystąpi jedynie pojedyncza pętla uczenia się, a modele myślowe nie ulegną zmianie (por. Senge 2012).

Ch. Argyris i D.A. Schön prowadząc wiele badań, mieli możliwość weryfikacji podstaw swojej koncepcji. Analizując konkretne wzorce zachowań w organizacjach, zaobserwowali m.in., że jednostki promują jeden styl zachowań, a realizują inny. Obrazowo, członkowie organizacji co innego mówią (przekonania, teorie), a co innego robią (zachowawczość, minimalizacja ryzyka). Do analogicznych konkluzji dochodzi P.M. Senge, natomiast M. Pedler i K. Aspinwall przewrotnie odnoszą się do tych idealnych założeń: „jeśli w organizacji są ludzie lub grupy ludzi, którzy lubią wykorzystywać władzę, zabiegają o ograniczone środki, strzegą własnego terytorium, mają różne ideologie i cenią odmienne wartości, współzawodniczą z innymi, to znaczy, że jest to normalna organizacja” (Pedler, Aspinwall 1999, s. 77).

Część badaczy tej problematyki, zwłaszcza praktycy, proponują narzędzia, których zadaniem jest stworzenie takich warunków w organizacji, aby założenia ich modeli mogły stać się prawdziwe. To podejście promuje P.M. Senge i jego wizja organizacji uczącej się.

Pojęcie organizacji uczącej się zaistniało w pełni w światowej literaturze w znamienym czasie przełomu XX i XXI wieku. Stało się to za sprawą opublikowanej w 1990 roku książki Petera Senge’a *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*. Wskazany przez niego kanon elementów procesu uczenia się organizacji (myślenie systemowe, mistrzostwo osobiste, modele myślowe, wspólna wizja i zespołowe uczenie się) jest zbiorem czynników, które były rozpatrywane znacznie wcześniej, zwłaszcza przez praktyków zarządzania. Innowacyjność koncepcji P.M. Senge’a polegała na ich integracji, wskazaniu interakcji pomiędzy nimi oraz nadaniu im podobnych rang w procesie uczenia się. Ponadto, bazując na teoretycznych podstawach, jego podejście koncentrowało się jednak na bardzo praktycznych aspektach.

Intuicyjnie rozumiana teoria P.M. Senge’a polega na: zmianie swojego sposobu myślenia (modele myślowe), poznaniu siebie i dzięki temu otwartości na świat (mistrzostwo osobiste), zrozumieniu jak funkcjonuje organizacja i jej otoczenie (myślenie systemowe), partycypacyjnym budowaniu strategii i celów (wspólna wizja) oraz wspólnej pracy w osiągnięciu postawionych celów (zespołowe uczenie się).

Tab. 2. Dyscypliny uczenia się organizacji według P.M. Senge'a

Dyscyplina		Istota	Zasady	Praktyki
Myslenie systemowe	Zespolowe uczenie sie	Holizm, wzajemne powiazania	Struktura (wpływa na zachowania), opór polityczny, efekt dźwigni	Archetypy systemów, symulacje
Osobiste mistrzostwo		Istnienie, kreatywność, zależności	Wizja, napięcie twórcze i emocjonalne, podświadomość	Precyzowanie osobistej wizji, utrzymywanie twórczego napięcia, skupianie się na wyniku, dostrzeganie bieżącej rzeczywistości, dokonywanie wyborów
Modele myślowe		Wierność prawdzie, otwartość	Teorie głoszone a teorie stosowane w praktyce, drabina wnioskowania, równoważenie dociekania z obroną poglądów	Odróżnianie danych od formułowanych na ich podstawie uogólnień, testowanie założeń, tzw. „lewa kolumna”
Budowanie wspólnej wizji		Wspólnota celu, partnerstwo	Wspólna wizja jako hologram, zaangażowanie a podporządkowanie	Proces tworzenia wizji, dzielenie się osobistymi wizjami, słuchanie innych, dopuszczanie swobody wyboru, uznawanie obecnej rzeczywistości

Źródło: opracowanie własne (za: Senge 2012, s. 417–419).

Myslenie systemowe to w holistycznym modelu P.M. Senge'a „piąta dyscyplina” integrująca pozostałe elementy. Jego istotą jest (Senge 2012, s. 94):

- dostrzeganie wzajemnych relacji pomiędzy zdarzeniami (sprzężeń zwrotnych – przyczyna-skutek-przyczyna),
- dostrzeganie zachodzących procesów zmian, a nie tylko statycznych obrazów rzeczywistości, tzw. złożoność dynamiczna.

Powyższy ciąg rozumowania prowadzi do następującej konkluzji: „Doskonaląc myslenie systemowe, porzucamy założenie, że odpowiedzialność za rozwój wydarzeń ponosi jedna osoba lub pojedynczy czynnik. Sprzężenie zwrotne sugeruje, że wszyscy jesteśmy odpowiedzialni za problemy generowane przez system” (Senge 2012, s. 100).

Zależności przyczynowo-skutkowo-przyczynowe stają się szczególnie istotne w przypadku występowania „zapętlonych” problemów². H. Rittel i M. Webber wskazują na paradoks, który stawia pod znakiem zapytania dotychczasową logikę działania. Mianowicie, niemożliwe jest zdefiniowanie problemu, wyizolowanie go z kontekstu, bez poznania jego rozwiązania, a zatem pojedyncza czy nawet podwójna pętla uczenia się faktycznie nie istnieją. Nie ma żadnej stałości warunków (Rittel, Webber 2014, s. 82–86).

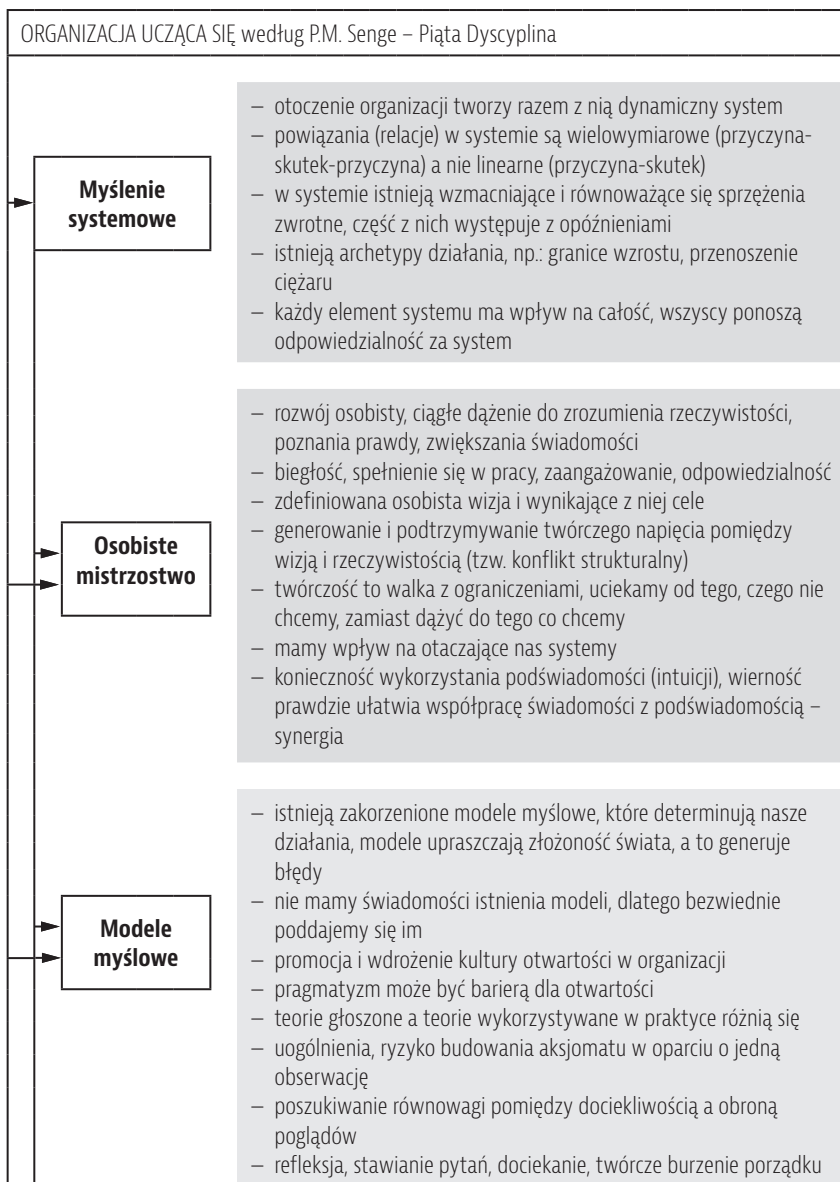
Koncepcja P.M. Senge’a jest próbą znalezienia narzędzi, które pozwolą funkcjonować wśród tych zapętlonych problemów. Punktem wyjścia do wdrożenia modelu uczenia się jest konieczność odejścia przez menedżerów od dogmatu zarządzania rozumianego klasycznie jako procesy planowania, organizowania, kontroli, i zamienienie go na dogmat organizacji uczącej się, gdzie ważne są wizja, wartości, modele myślowe, uczenie się i myślenie systemowe, które stanowi kłamrę spinającą wszystkie te elementy (zob. rys. 4).

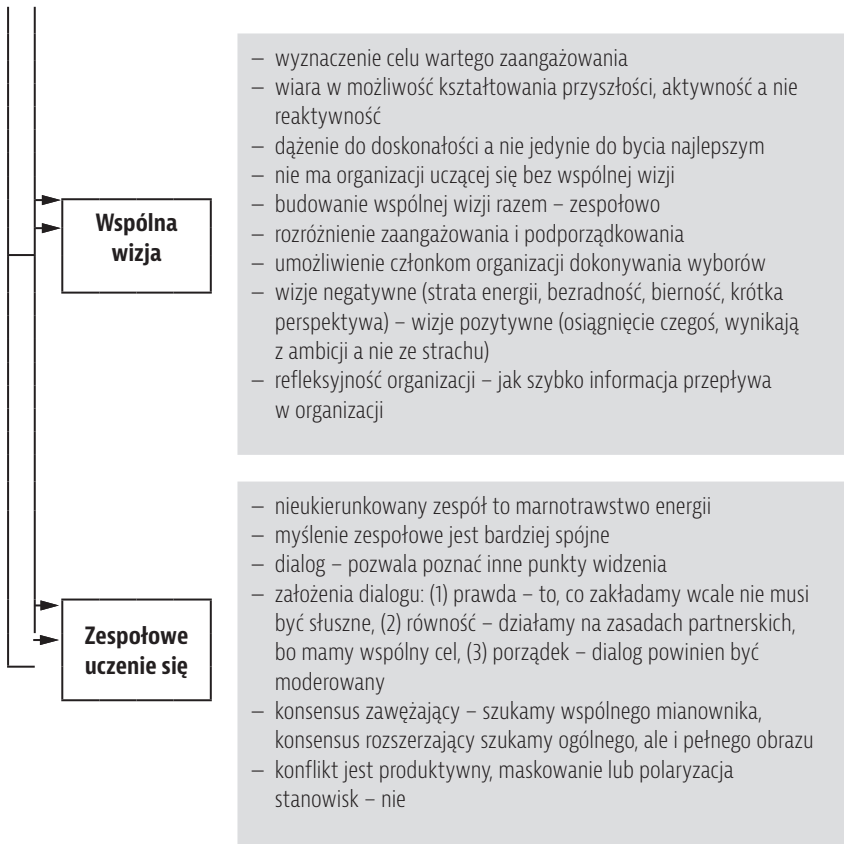
Z perspektywy trzech dekad możemy ocenić, że *Piąta dyscyplina* miała przełomowy charakter, ponieważ wprowadziła pojęcie organizacji uczącej się do prac teoretyków, a praktykom zaproponowała konkretne narzędzia, które mogli stosować w pracy. Jej empiryczny, wręcz poradnikowy charakter był wielką zaletą. Na jej fali opublikowano drugą książkę pt. *Piąta dyscyplina – materiały dla praktyka* (Senge, Kleiner, Roberts, Ross, Smith 1994), dzięki czemu zainteresowanie koncepcją organizacji uczącej się wzrastało i stało się modą. Drugim aspektem, stosunkowo odległym od teoretycznych koncepcji, było odwołanie się do psychologicznych uwarunkowań funkcjonowania jednostek i organizacji. Jednym z elementów modelu Senge’a jest osobiste mistrzostwo rozumiane jako rozwój osobisty. Jego podstawą są

-
- 2 H. Rittel i M. Webber zapętlone problemy opisują następująco: (1) nie są definitywnie sformułowane, (2) nie opierają się na zasadzie skończoności, (3) ich rozwiązania są wyłącznie mniej lub bardziej dobre albo złe, (4) cokolwiek zostanie rozwiązane, nie może zostać uznane za rozwiązane w sposób ostateczny, (5) żadne rozwiązanie nie może być uogólnione, (6) faktycznie nie istnieje żaden skończony zestaw potencjalnych rozwiązań, (7) każdy zapętlony problem jest wyjątkowy, (8) zapętlony problem może być symptomem kolejnego problemu, (9) zapętlony problem jest otwarty na wiele interpretacji, a sposób, w jaki go postrzegamy, warunkuje działania na rzecz jego rozwiązania, oraz (10) planista nie ma prawa się mylić.

kompetencje i umiejętności, warunkiem – duchowa otwartość, a celem – życie w sposób kreatywny, a nie bierny (por. Eichelberger i in. 2012; Santorski 2014).

Rysunek nr 5. Elementy organizacji uczącej się





Źródło: opracowanie własne (za: Senge 2012).

Odmienne ujęcie problematyki uczenia się proponuje I. Nonaka, współpracujący z H. Takeuchi przedstawiciel nurtu zarządzania wiedzą. Prezentuje on cykl uczenia się w postaci spirali, podkreślając w ten sposób, że po każdym „przejściu” tego cyklu poszerza się zasób doświadczeń, a wiedza jest kapitalizowana, zataczane są coraz szersze kręgi spirali.

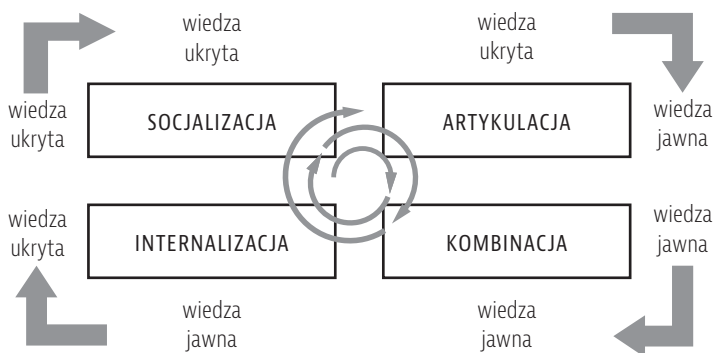
W latach 60. XX wieku M. Polanyi zaproponował podział wiedzy na jawną i ukrytą (por. Polanyi 1967). Wiedza jawna jest definiowana jako ta dostępna, możliwa do skodyfikowania, uzewnętrzniona. Wiedza ukryta ma nieformalny charakter, jest kapitalizowana wraz z kolejnymi doświadczeniami, jej przekazywanie jest przez to utrudnione (Kowalczyk, Nogalski 2007, s. 23–24). Na podstawie tej logiki I. Nonaka

i H. Takeuchi zbudowali swój model, który obrazuje konwersję wiedzy niejawnej (ukrytej) w wiedzę jawną oraz przekazywanie wiedzy przez jednostki do organizacji.

Spirala wiedzy obejmuje następujące kroki (Nonaka 1991, s. 166):

1. Socjalizacja – poznanie wiedzy niejawnej poprzez zdobywanie doświadczeń, dzielenie się doświadczeniami (narzędzia: obserwacja, naśladowanie, interakcje).
2. Artykulacja (eksternalizacja) – przekazanie wiedzy ukrytej do organizacji już jako wiedzy jawnej (narzędzia: definicje, metafory, analogie, hipotezy, modele), w tym procesie poprzez refleksję i interakcję generuje się nowa wiedza.
3. Kombinacja (systematyzacja) – przekształcenie wiedzy jawnej, przełożenie jej na procedury, dokumentację i wykorzystanie w organizacji (narzędzia: selekcja, standaryzacja, procedury, bazy danych, narzędzia informatyczne).
4. Internalizacja (uwewnętrznienie) – wiedza jest wchłaniana do zasad organizacji i staje się wiedzą niejawną, poszerza jej zasób w organizacji.

Rys. 6. Spirala wiedzy według I. Nonaka i H. Takeuchi



Źródło: opracowanie własne (za: Nonaka, Takeuchi 2000).

Ta wizja procesu uczenia się ma kompleksowy charakter i oprócz czterech podstawowych kroków analogicznych do innych modeli, obrazuje proces konwersji wiedzy. Wiedza jawna i wiedza ukryta są rozpatrywane z perspektywy jednostki i z perspektywy organizacji.

Ponadto, uchwycono rolę doświadczenia, które stale wzbogaca potencjał uczenia się.

Znacznie prostsze podejście do zarządzania wiedzą proponuje K. Dalkir w swoim trójfazowym zintegrowanym cyklu. Faza pierwsza to pozyskiwanie i/lub tworzenie wiedzy, następnie oceniana jest jej przydatność. Faza druga dotyczy dzielenia się wiedzą i jej rozpowszechniania, wiedza jest umieszczana w odpowiednim kontekście, co czyni ją użyteczną. Faza trzecia obejmuje przyswajanie i aplikację wiedzy, wymaga ona także bieżącej aktualizacji, co z kolei prowadzi ponownie do fazy pierwszej, czyli pozyskiwania wiedzy (Dalkir 2005, s. 43). Zarządzanie wiedzą według K. Dalkira to przemyślana i systematyczna koordynacja zasobów ludzkich, technologii, procesów i struktury organizacyjnej, która ma na celu wytworzenie dodatkowej wartości dzięki innowacjom i ponownemu użyciu sprawdzonych rozwiązań. Wartość ta jest uzyskiwana przez promowanie tworzenia, dzielenia się i stosowania wiedzy, ale także przez zasilanie pamięci organizacyjnej cennymi doświadczeniami i najlepszymi praktykami, co zapewnia ciągłe uczenie się organizacji (tamże, s. 337).

G. Huber dokonał wnikliwej analizy mechanizmów związanych z uczeniem się. Odwołując się do szczegółowych narzędzi, wyróżnia on cztery procesy przetwarzania informacji, tworzące cykl uczenia się (Huber 1991, s. 2, 81–115):

1. Pozyskiwanie wiedzy – zbieranie danych, informacji, wiedzy.
2. Dystrybucja informacji – zgromadzona z różnych źródeł wiedza trafia do wszystkich członków organizacji, prowadzi do wygenerowania nowej informacji, nowych znaczeń.
3. Interpretacja informacji – wiedza jest przetwarzana (w organizacji) i otrzymuje nowe znaczenie/zastosowanie wspólne dla organizacji.
4. Pamięć organizacyjna – wiedza jest przechowywana, aby mogła być wykorzystana w przyszłości.

Według tego badacza organizacyjne uczenie się występuje, gdy poprzez procesy przetwarzania informacji następuje zmiana potencjalnych zachowań (tamże, s. 2).

Tab. 3. Procesy przetwarzania informacji według G. Hubera

1. Pozyskiwanie wiedzy	Wrodzone uczenie się	
	Empiryczne uczenie się	Organizacyjne eksperymenty
		Organizacyjna samoocena
		Eksperymentujące organizacje
		Niezamierzone i nieusystematyzowane uczenie się
		Krzywa uczenia się – uczenie się bazujące na doświadczeniu
	Zastępcze uczenie się	
	Przeszczepianie	
	Szukanie i „zauważanie”	Przeszukiwanie (skanowanie)
		Skoncentrowane poszukiwanie
Monitorowanie efektywności		
2. Dystrybucja informacji		
3. Interpretacja informacji	Mapy poznawcze i ramy – schematy myślowe	
	Zakres narzędzi	
	Przeładowanie informacjami	
	Oduczanie się, zapominanie	
4. Pamięć organizacyjna	Przechowywanie i „wnoszenie aportem” informacji	
	Pamięć organizacyjna bazująca na narzędziach informatycznych	

Źródło: opracowanie własne (za: Huber 1991, s. 2, 81-115).

W ramach pozyskiwania wiedzy kluczowe jest empiryczne uczenie się. G. Huber poświęca temu najwięcej miejsca, wprowadzając kolejny poziom podziału narzędzi w tym obszarze (tamże, s. 91–95):

- organizacyjne eksperymenty – mechanizmy, które pozwalają wygenerować informację zwrotną poprzez analizowanie zdarzeń po fakcie lub prowadzenie eksperymentów,
- organizacyjna samoocena – gromadzenie informacji od członków organizacji, porządkowanie i dzielenie informacji pomiędzy członków organizacji, a następnie zaplanowanie i podjęcie działań,

- eksperymentujące organizacje – uzyskanie i utrzymanie zdolności do adaptacji, tzw. samoprojektująca się organizacja,
- niezamierzone i nieusystematyzowane uczenie się – procesy uczenia się występujące „przez przypadek” oraz zjawiska w organizacji, które nie są przypadkowe, jednak organizacja ich nie zauważa,
- krzywa uczenia się – funkcja doświadczenia, przyjęcie założenia, że wzrost doświadczeń organizacji przekłada się wprost na wzrost jej efektywności.

Autor podkreśla, że drugi z procesów przetwarzania informacji – dystrybucja – to element, który odróżnia uczenie organizacyjne od indywidualnego (tamże, s. 100). Poprzez zintegrowanie wielu informacji, pochodzących z różnych komórek, powstaje nowa informacja, w szczególności dotyczy to wiedzy ukrytej, modeli myślowych. Proces, który sprawia, że informacja staje się wiedzą to krok trzeci – interpretacja. G. Huber postrzega ten proces dwójako. Ujęcie pierwsze – wszyscy członkowie organizacji szukają wspólnej interpretacji dla danej informacji, rozwija to współpracę i konsoliduje procesy myślowe. Ujęcie drugie – wszyscy członkowie organizacji interpretują informację w sposób odmienny, większa liczba interpretacji oznacza intensywniejsze uczenie się, bo poszerza się zakres potencjalnych zachowań organizacji. Na stopień wspólnej interpretacji nowych informacji w organizacji wpływa: jednolitość schematów myślowych, spójność ram (założeń) w obszarze komunikowania nowych informacji, bogactwo (zakres) narzędzi używanych do komunikowania, obciążenie informacją jednostki odpowiedzialnej za jej interpretację, zakres wiedzy, którego trzeba się oduczyć przed wprowadzeniem nowych rozwiązań (tamże, s. 102). Ostatnim elementem modelu jest pamięć organizacyjna – depozytorium wiedzy, związane z trudnościami w gromadzeniu wiedzy niejawniej.

Z kolei M. Pedler i K. Aspinwall skoncentrowali się na wyróżnikach organizacji uczącej się. Według nich „Organizacja ucząca się to taka organizacja, która umożliwia i ułatwia naukę wszystkim swoim członkom oraz świadomie przekształca zarówno siebie, jak i kontekst, w którym istnieje” (Pedler, Aspinwall 1999, s. 7). Badacze zdefiniowali trzy stany świadomości w organizacjach. Pierwszy to przetrwanie – tworzenie praktyk i mechanizmów skutecznego rozwiązywania

problemów. Drugi, tzw. adaptacja – oznacza dostosowanie praktyk do zmieniającego się środowiska. Trzeci to utrzymanie – próby oddziaływania na środowisko i utrzymywanie z nim stałego związku. Procesy uczenia się występują na każdym z tych etapów, a ich jakość i intensywność warunkuje miejsce, w którym znajduje się organizacja (tamże, s. 116).

Przywołani autorzy określili także wyróżniki organizacji uczącej się (tamże, s. 38–41):

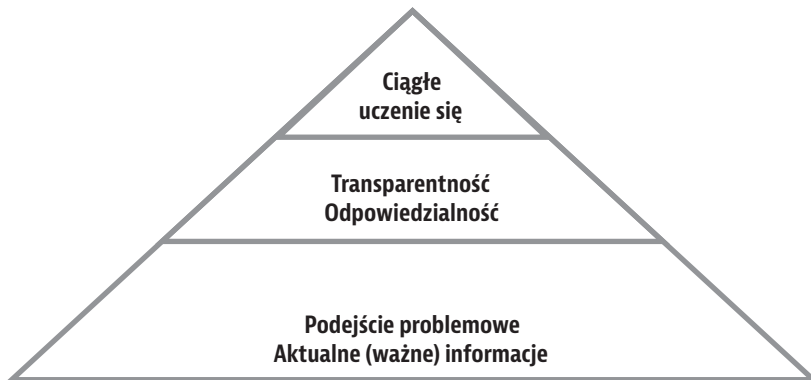
- podejście do strategii organizacji przez pryzmat uczenia się,
- zaangażowanie wszystkich pracowników w wyznaczanie celów organizacji,
- ciągle informowanie ludzi o najważniejszych aspektach działania organizacji,
- wykorzystanie budżetu jako narzędzia uczenia się, przejrzystość planowania i rozliczania środków finansowych z udziałem pracowników,
- intensywny przepływ wiedzy wewnątrz organizacji,
- elastyczny system gratyfikacji,
- elastyczne struktury organizacyjne,
- zaangażowanie pracowników, którzy mają największy kontakt ze środowiskiem zewnętrznym – bo tylko oni mogą dostarczyć do organizacji nową wiedzę,
- nauka z innymi organizacjami,
- klimat sprzyjający uczeniu się,
- możliwości rozwoju dla wszystkich członków organizacji.

Podejście to jest szczególnie cenne z punktu widzenia organizacji, gdyż skupia się na uwarunkowaniach wynikających z kultury organizacyjnej, czyli elementach, na które organizacja ma duży, bezpośredni wpływ (w przypadku przekonań i cech osobowości pracowników taki wpływ jest zasadniczo ograniczony).

D.A. Garvin, podkreśla praktyczne aspekty organizacji uczącej się. W jej przekonaniu teorie, idee mają drugorzędny charakter, kluczowa jest natomiast odpowiedź na pytanie: co zrobić, aby organizacja uczyła się i jak sprawdzić, na jakim poziomie rozwoju się znajduje (Garvin 1993, s. 78). Początkowo autorka definiowała organizację uczącą się, wskazując następujące wyróżniki:

- systematyczne podejście do rozwiązywania problemów – wykorzystanie metod naukowych, w tym statystycznych, szukanie niestandardowych rozwiązań,
- eksperymentowanie z nowymi metodami postępowania – praktyczna weryfikacja,
- wyciąganie wniosków z własnych doświadczeń – analiza błędów i sukcesów,
- przejmowanie „dobrych praktyk” od innych firm – benchmarking, współpraca,
- szybkie i skuteczne rozpowszechnianie wiedzy wewnątrz organizacji.

Rys. 7. Hierarchia wartości w kulturze uczenia się organizacji



Źródło: opracowanie własne (za: Popper, Lipshitz 1998, s. 43-45).

W 2008 roku D.A. Garvin, A.C. Edmondson i F. Gino dokonały rewizji tego modelu, proponując jego uproszczoną wersję, która obejmuje trzy bloki (Garvin i in. 2008, s. 12–13):

1. Środowisko wspierające uczenie się – swoboda działania pracowników, możliwość prezentowania pomysłów i poglądów, otwartość, akceptacja ryzyka, możliwość eksperymentowania, twórcze napięcie, doskonalenie istniejących rozwiązań.
2. Skonkretyzowane procesy i narzędzia uczenia się – umożliwiające pozyskiwanie, generowanie, gromadzenie, interpretację, upowszechnianie i aplikację wiedzy.

3. Przywództwo wspierające uczenie się – otwartość menedżerów, dawanie przykładu w zakresie uczenia się, wspieranie nowych pomysłów, zachęcanie do dialogu.

M. Popper i R. Lipshitz swoją koncepcję zasadzają nie na procesie uczenia się, a na warunkach, jakie muszą być spełnione, aby uczenie się mogło zaistnieć w organizacji. Proponują oni ujęcie tych warunków w postaci piramidy. Uczenie się stanowi szczyt budowli, a jej fundamenty to uwarunkowania i kultura organizacyjna.

Poszczególne poziomy, poczynając od podstaw tej piramidy, obejmują (Popper, Lipshitz 1998, s. 43–45):

- aktualne (ważne) informacje (autorzy definiują dane jako niezinterpretowane informacje, natomiast wiedzę jako zinterpretowane informacje) uczenie się na indywidualnym i organizacyjnym poziomie prowadzi do transformacji danych w wiedzę, jednak aby proces ten był produktywny potrzebne są: kompletne, niezniekształcone, weryfikowalne, wiarygodne informacje,
- podejście problemowe (merytoryczne) – koncentracja na merytorycznym znaczeniu informacji; podejście problemowe jest związane z demokratyzacją, równym dostępem do władzy, partycypacją, kanałami informacyjnymi, ponieważ te elementy pobudzają innowacyjność i uczenie się; podejście problemowe to także analizowanie otoczenia jako systemu, a działań jako procesów tworzących całość,
- odpowiedzialność – bycie odpowiedzialnym za działania i ich konsekwencje oraz uczenie się poprzez analizę tych działań i ich skutków, drugi aspekt, to budowanie świadomości jednostek oraz organizacji o ich realnym wpływie na otoczenie (por. Senge 2012),
- transparentność – chęć jednostki/organizacji do otwartości, demonstrowania swojego sposobu działania innym, aby dostać od nich informację zwrotną; transparentność zabezpiecza też przed zniekształceniami informacji, tzn. tworzy szansę na analizę problemu z różnych punktów widzenia, a następnie szukanie rozwiązania w szerokiej gamie możliwości,
- ciągłe uczenie się – integracja powyższych elementów stanowiąca najwyższy poziom rozwoju i podstawę przetrwania w konkurencyjnym, zmieniającym się środowisku.

To ujęcie w obrazowy sposób, prezentuje czynniki wpływające na potencjał uczenia się, jednocześnie ustalając ich hierarchię. Łatwo znaleźć tu analogie do modelu pięciu dyscyplin P.M. Senge'a, jednak tam poszczególne elementy były traktowane jako równie istotne. M. Popper i R. Lipshitz wskazują coraz wyższe poziomy rozwoju organizacji, zakładając, że ciągłe uczenie się jest szczytowym stadium rozwoju.

B. Mikuła analizuje uczenie się przez pryzmat podejmowanych w organizacji działań, które mają zapewnić jej adaptację do otoczenia. Nie utożsamia jednak uczenia się z adaptacją, ale wskazuje ją jako cel procesu. Według niego „organizacja chcąc prowadzić procesy organizacyjnego uczenia się musi posiadać zdolność do adaptacji w sposób endogeny (poprzez wewnętrzne inicjowanie i przeprowadzanie organizacyjnych procesów zmian, a więc o własnych siłach)”. Organizacja musi zatem posiadać odpowiednie struktury, metody działania, klimat i kulturę organizacyjną (Mikuła 2005, s. 22). Wyróżnia on trzy typy uczenia się (Mikuła 2001, s. 11):

1. Tradycyjne – pozyskiwanie wiedzy i umiejętności w oderwaniu od działania, np.: szkolenia, doskonalenie zawodowe, samokształcenie.
2. Empiryczne – zdobywanie nowych doświadczeń, np. działanie i uczenie się na błędach (założenie: błędów się nie ukrywa, ale analizuje), benchmarking, warsztaty oraz pozyskiwanie opinii od klientów, ewaluacja zewnętrzna, rotacja na stanowiskach pracy, analogia do pojedynczej pętli uczenia się.
3. Cybernetyczne – „polega na odkrywaniu nowych sposobów widzenia i rozumienia norm rządzących funkcjonowaniem organizacji, ich kwestionowaniu i zmianie”, analogia do podwójnej pętli uczenia się.

Każdy z tych typów jest elementem składowym procesu organizacyjnego uczenia się – uzupełniają się one wzajemnie.

B. Mikuła, A. Pietruszka-Ortyl i A. Potocki identyfikują następujące atrybuty organizacyjnego uczenia się: (1) przedmiotem organizacyjnego uczenia się jest bieżące funkcjonowanie organizacji oraz same procesy uczenia się; (2) uczenie się jest procesem społecznym zdeteminowanym kulturą organizacyjną, a jednocześnie stwarza możliwość kreowania tej kultury; (3) uczenie się ma zindywidualizowany charakter, trudno kopiować czy imitować te rozwiązania, ponieważ zależą od

specyfiki organizacji rozumianej jako jej kultura organizacyjna i charakterystyka pracowników, w tym przywództwa; (4) uczenie się występuje z różną intensywnością (Mikuła i in. 2007, s. 44).

Stosunkowo prosty, funkcjonalny model uczenia się (zarządzania wiedzą) proponuje OECD. Jego składowe to (*The Learning Government* 2003, s. 3):

- wytwarzanie i gromadzenie informacji,
- przekształcanie informacji w wiedzę,
- podejmowanie decyzji w oparciu o wiedzę.

Ta koncepcja ma charakter empiryczny i jest wskazywana przez OECD jako dobra praktyka, zwłaszcza do zastosowania w krajach rozwijających się, stąd też struktura tego modelu jest bardzo spłaszczona, zawiera jednak kwintesencję elementów wymienianych przez innych badaczy.

2.5. Wiedza, pamięć, modele myślowe, narzędzia uczenia się

Uzupełnieniem warstwy teoretycznej w zakresie organizacyjnego uczenia się, uczenia się organizacji oraz zarządzania wiedzą, oprócz przywołanych modeli, definicji, wyróżników i czynników wspierających uczenie się, jest odniesienie się do narzędzi i takich pojęć, jak wiedza, pamięć, modele myślowe. Narzędzia pozwalają wdrożyć modele w życie i tworzą środowisko do ich funkcjonowania. Są też najbardziej namacalnym (dla pracowników i dla organizacji) przejawem uczenia się.

„Zarządzanie wiedzą” koncentruje się na wiedzy jako kluczowym zasobie organizacji – zasobie, którym można zarządzać. Przytoczona spirala wiedzy obrazuje ten proces, a sposób jego realizacji definiuje charakter współczesnych organizacji. Dane, informacje, wiedza – procesy uczenia się dotyczą każdego z tych trzech poziomów. O ile informacje możemy definiować jako uporządkowane i odniesione do kontekstu dane, o tyle wiedza jest jeszcze wzbogacona o mechanizmy interpretacji. Ze względu na tę złożoność (dane umiejscowione w kontekście z możliwością interpretacji) wiedza staje się kluczowym pojęciem w modelach i definicjach uczenia się, czy też zarządzania wiedzą (por. Nonaka 1995, 2000). W literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele jej typologii. Przytoczona wcześniej, słownikowa definicja

uczenia się odnosi się do pozyskiwania wiedzy lub umiejętności. D.H. Kim dzieli te poziomy uczenia się, wyróżniając (Kim 1993, s. 38):

- poziom konceptualny – pozyskiwanie wiedzy, *know-why*, czyli zdolność do zrozumienia doświadczeń (refleksja),
- poziom operacyjny – pozyskiwanie umiejętności, *know-how*, czyli umiejętność wykonywania określonych działań.

I. Nonaka również dokonuje dualistycznego podziału wiedzy, ale koncentruje się jednak na kryterium jej dostępności (Nonaka 1991, s. 165):

- wiedza jawna jest zwykle skodyfikowana, sformalizowana i usystematyzowana, dlatego łatwo ją przekazywać (w definicjach, procedurach, instrukcjach, specyfikacjach, programach komputerowych itp.),
- wiedza niejawna (ukryta, nazywana przez część badaczy taktyczną) jest subiektywna, spersonalizowana, uzależniona od kontekstu – jest trudna do skodyfikowania, a tym samym do przekazania, zawiera specyficzne umiejętności, zawsze odnosi się do modeli myślowych, przekonań, metodą jej pozyskiwania jest głównie doświadczenie.

Inny podział wprowadzają M. Pedler i K. Aspinwall, definiując cztery typy uczenia się i związanej z nimi wiedzy (Pedler, Aspinwall 1999, s. 52):

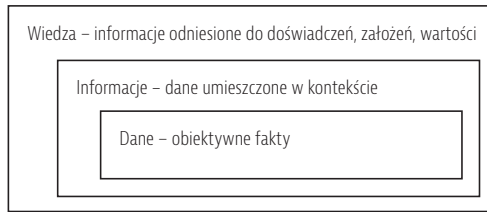
1. Nauka dotycząca rzeczy – wiedza (teoria),
2. Nauka jak robić różne rzeczy – umiejętności, kompetencje, zdolności (praktyka),
3. Nauka jak stać się sobą – rozwój osobowy,
4. Nauka jak osiągać wspólne cele – pomost pomiędzy indywidualnym uczeniem się a uczeniem się organizacji.

Zbliżoną typologię proponują J.B. Quinn, P. Anderson i S. Finkelstein, analizując potencjał intelektualny organizacji (Quinn i in. 2006, s. 211–212):

1. Wiedza poznawcza – wiem co.
2. Umiejętności praktyczne – wiem jak.
3. Zrozumienie zasad funkcjonowania systemu – wiem dlaczego.
4. Autokreatywność – zależy mi na tym, jak będzie.

Z perspektywy organizacji, celem powinien być czwarty typ, jednak warunkiem koniecznym jego wystąpienia, jest zaistnienie, na poziomie jednostek, trzech pozostałych typów.

Rys. 8. Dane, informacje, wiedza



Źródło: opracowanie własne.

Tradycyjne, mechanistyczne rozumienie organizacji w kontekście uczenia się to traktowanie organizacji jako „maszyny do przerabiania wiedzy”. Zgodnie z tym ujęciem jedyna użyteczna wiedza to formalne, usystematyzowane dane, skodyfikowane procedury, uniwersalne zasady. A mechanizmy mierzenia wartości nowej wiedzy (pozyskiwanej z zewnątrz, wytwarzanej wewnątrznie) są równie „twarde” i policzalne, np. spadek kosztów, stopa zwrotu. W każdej organizacji istnieje jednak wiedza „ukryta”, subiektywna, intuicyjna, nieskodyfikowana, nieformalna. Mierniki wiedzy muszą być zatem uzupełniane także o „miękkie” wskaźniki, np. zadowolenie klientów czy pracowników firmy. Podsumowując, wiedza jest podstawowym wskaźnikiem uczenia się, organizacja uczy się kiedy zmienia się zasób jej wiedzy, zarówno tej jawnej jak i ukrytej.

Organizacja to nie maszyna działająca w oparciu o binarne algorytmy, to raczej organizm, który podobnie jak jednostka ma swój sposób postrzegania świata (model myślowy) i swoje cele (wizja) (Nonaka 1991, s. 164). Zdolność uczenia się jest zasadniczo przypisywana organizmom żywym. Co prawda dzisiejsze maszyny także się uczą, ale tylko przy pomocy algorytmów. Trudno opracować skuteczny algorytm uczenia się dla organizacji – jej sercem są ludzie, a czynnik ludzki jest nieprzewidywalny.

Dla G. Hubera jednostka oznacza człowieka, zwierzę, także grupę, organizację, czy nawet całe społeczeństwo. Mnogość elementów składowych tak rozumianej „jednostki” przekłada się na jej potencjał uczenia się. Jest on tym większy im (Huber 1991, s. 90):

- więcej jednostek w organizacji pozyskuje wiedzę,
- więcej interpretacji wiedzy pojawia się i im bardziej się od siebie różnią,

- więcej części organizacji rozwija wspólne zrozumienie tych różnych interpretacji.

Brak przewidywania przyszłych potrzeb informacyjnych organizacji powoduje, że znaczna część dzisiejszej wiedzy nie jest zachowywana. To zjawisko tzw. „starcia tablicy z rozwiązaniem”. Kolejne problemy to kodyfikacja wiedzy niejawnej, trudnej do opisanego, a także brak świadomości organizacji i jej członków (jaką wiedzę posiadają lub gdzie ją posiadają). Pamięć organizacyjna, zwana też pamięcią instytucjonalną, jest łączona ze stabilnością organizacji, ciągłością kadry urzędniczej, mechanizmami akumulowania wiedzy, zwłaszcza ukrytej. Nie można jednak tych procesów utożsamiać z uczeniem się organizacji, ponieważ pamięć jest elementem procesu uczenia się, ale ma pasywny charakter.

Pamięć organizacyjna to według G. Hubera ostatni z czterech procesów przetwarzania informacji. Wiąże on z nim dwie kategorie narzędzi. Pierwsza to przechowywanie i „wnoszenie aportem” informacji – w organizacji przechowuje się wiele „twardych” danych i informacji, czasami z potrzeby, czasami z przyzwyczajenia, a czasami po to, aby zadowolić członków organizacji. Natomiast „miękkie” informacje i wiedza są najczęściej gromadzone w głowach menedżerów i pracowników. Druga kategoria to pamięć organizacyjna bazująca na narzędziach informatycznych. Informatyzacja ułatwia komunikację, pozwala na szczegółowe dokumentowanie działań (w tym dokumentowanie komunikacji) oraz jest wydajnym narzędziem gromadzenia danych (Huber 1991, s. 102).

Czynnik ludzki stanowi kluczowy element zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku. Aby się uczyć, zwiększać zasób wiedzy, konieczne jest jej repozytorium (pracownicy nie są w stanie przechowywać wiedzy jedynie w swoich głowach). Nawet jeśli to repozytorium ma formę elektronicznej bazy, to zasadniczo jest tworzone, zarządzane i zasilane przez pracowników. Koncepcje *machine learning*, *big data* itp. pozwalają budować samozarządzające się systemy informatyczne (por. Kramer, Magee 2007), jednak ich powszechność w organizacjach, zwłaszcza w administracji, jest niska. Barięą pozostaje nadal kodyfikowanie i przechowywanie wiedzy ukrytej (miękkiej).

Zakładając, że uczenie się to pozyskiwanie wiedzy, a pamięć to mechanizm jej przechowywania, to modele myślowe są narzędziami,

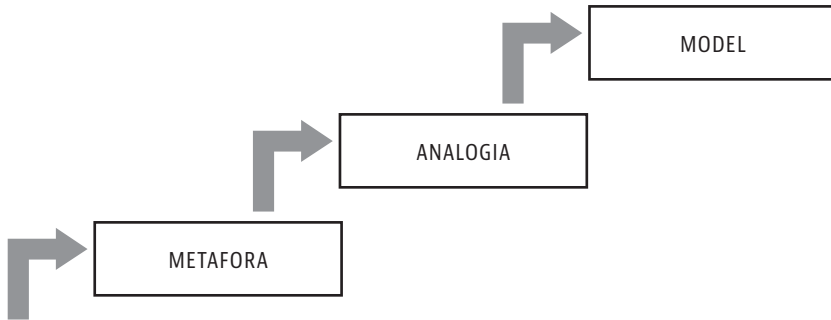
które mówią jak zinterpretować i wykorzystać wiedzę w danym kontekście. Modele myślowe mogą być kojarzone z wiedzą ukrytą, jednak są znacznie szerszą kategorią – to rodzaj obiektu, przez który postrzegamy świat. Według koncepcji P.M. Senge’a, modele myślowe to światopogląd, przez który obserwujemy, poznajemy, analizujemy, interpretujemy otaczającą nas rzeczywistość. Charakteryzują się one tym, że nie są wprost wyrażane przez jednostki, a co więcej, wielokrotnie artykułowane modele różnią się od faktycznie stosowanych. Kolejną ich cechą, to ścisłe powiązanie z ludźmi: „nawet w najbardziej zbiurokratyzowanej organizacji znacznie więcej z organizacji znajduje się w głowach jej pracowników niż w procedurach i bazach danych” (por. Senge 2012, s. 198; Kim 1993, s. 41–45). Powyższe zdanie uwypukla kluczowe etapy procesu uczenia się, a dokładnie układ zależności (sprzężenie). Po pierwsze, organizacyjne uczenie się zależy od tego, jak jednostki rozwijają swoje modele myślowe, a po drugie, na ile te modele stają się jawne (podzielane). Te dwa elementy są podstawą tworzenia nowych modeli myślowych na poziomie organizacji. Z modelami myślowymi są związane największe wyzwania dotyczące uczenia się organizacji. To niewątpliwie niezbędny zestaw instrumentów, które umożliwiają rozpoznawanie tych modeli, ich interpretację i zmienianie.

Według I. Nonaki, newralgicznym elementem modelu uczenia się jest proces artykulacji, kiedy wiedza niejawna jest wyrażana i przekazywana. Proces ten wymaga instrumentu w postaci figuratywnego języka. Przydatne są takie narzędzia, jak (Nonaka 1991, s. 167–168):

- metafora – wspiera tworzenie wiedzy, zwłaszcza w początkowych etapach, pozwala wyrazić to, co wiedzą różne jednostki, a mają trudność z przekazaniem tego, bazuje na intuicji, pozwala wiązać odległe od siebie tematy,
- analogia – bardziej od metafory ustrukturyzowany proces wskazywania zbieżnych uwarunkowań i różnic,
- model – wyobraźalny, logiczny mechanizm obrazujący rzeczywistość w oparciu o związki przyczynowo-skutkowe.

Przez metaforę przedstawiamy pozornie niezwiązane ze sobą aspekty (wiedza niejawna), poprzez analogię szukamy powiązań pomiędzy nimi, a przez model pokazujemy, jak działa ta koncepcja i jak wykorzystać ją w organizacji (wiedza jawna).

Rys. 9. Narzędzia analizy modeli myślowych



Źródło: opracowanie własne (za: Nonaka 1991, s. 167-168).

Większość badaczy wskazuje moment „ujawniania” modeli myślowych jako kluczowy, a tym samym powiązany z szeregiem barier dotyczących języka przedstawiania tych modeli. Ich złożoność, dynamiczny charakter, systemowe podejście oraz zróżnicowanie powodują, że ich zrozumienie oraz opisanie wymaga narzędzi. Podstawowe z nich, wraz z ryzykami, które mogą generować, to (Kim 1993, s. 47–48, Senge 2012, s. 89, Pedler, Aspinwall 1999, s. 59–61):

- archetypy działania, pozwalające rozszyfrowywać modele myślowe i ich dynamikę,
- eksperymentowanie, umożliwiające próbowanie i weryfikowanie przyjętych rozwiązań, ale nadmiar pomysłów i doświadczeń powoduje odejście od celu,
- modelowanie – naśladowanie najlepszych praktyk z zewnątrz, ale to osłabia pomysłowość i szukanie własnej drogi,
- badanie – analiza doświadczeń, otwartość, świadomość kontekstu, ale istnieje ryzyko zbyt dociekliwych badań i zachwiania równowagi pomiędzy uczeniem się a pracą,
- rozpoznawanie zjawisk stanowiących podstawę funkcjonowania systemów, takich jak: wzmacniające i równoważące sprzężenia zwrotne, opóźnienia, złożoność dynamiczna,
- myślenie systemowe, które nie jest traktowane instrumentalnie, ale jako rodzaj „wrażliwości” – wyczulenia na subtelne powiązania determinujące poszczególne systemy,
- nawyki rozumiane jako wykształcenie „odruchowych” procedur na poziomie organizacji i jej członków, które działają nawet

- wtedy, gdy zmieniają się pracownicy z nimi związani, ale istnieje ryzyko, że proces stanie się mechaniczny (por. Duhigg 2013),
- pamięć – gromadzenie, przechowywanie i rozpowszechnianie wiedzy i doświadczeń, ale to wzmaga orientację na przeszłość i blokuje zmiany.

„Mechanizmy organizacyjnego uczenia się są zinstytucjonalizowanymi strukturami i procedurami, które pozwalają organizacji uczyć się ‘prawdziwie’, tj. gromadzić, analizować, przechowywać, rozpowszechniać i systematycznie wykorzystywać informacje, przydatne dla organizacji i jej członków” (Popper, Lipshitz 1998, s. 40). Autorzy wskazują, że właśnie te mechanizmy sprawiają, że uczenie się „w organizacji” staje się uczeniem organizacyjnym, kolektywnym. Poprzez kryterium kolektywności różnicują narzędzia na: 1) zintegrowane, kiedy osoby generujące wiedzę są tożsame z osobami wykorzystującymi wiedzę i 2) niezintegrowane, kiedy są to różne jednostki. Druga typologia: 1) narzędzia dedykowane uczeniu się – proces uczenia się jest realizowany niezależnie od wykonywania zadań i 2) narzędzia dwufunkcyjne – uczenie się następuje w połączeniu z wykonywaniem zadań (tamże, s. 41).

Najprostsze mechanizmy to niezintegrowane, dedykowane uczenie się, którego przykładem są zewnętrzne szkolenia dla pracowników. Stereotypowo, organizacyjne uczenie się często jest związane ze szkoleniami. Badacze kwestionują jednak to podejście, podkreślając, że „Przedsiębiorstwo szkolące się nie jest przedsiębiorstwem uczącym się” (Pedler, Aspinwall 1999, s. 8). P.M. Senge stwierdza jednoznacznie, że uczenie się to nie zdobywanie nowych informacji, to osiąganie wyników, na których nam zależy (Senge 2012, s. 156). Szkolenia, zwłaszcza zewnętrzne, mogą stanowić jedynie jeden z elementów organizacji uczącej się. Wcale nie są niezbędne, mają głównie charakter wspomagający. Mogą też stać się barierą w uczeniu się organizacji w przypadku, gdy traktuje się je instrumentalnie – organizacja „usypia swoje sumienie”, uznając, że skoro szkoli swoich pracowników to uczy się.

Ostatnim aspektem związanym z uczeniem się, który stwarza nieograniczone wręcz możliwości, są narzędzia informatyczne. Celowo wskazano je na końcu, ponieważ są one traktowane jako techniczne wsparcie, a nie istota organizacyjnego uczenia się. E-administracja bardzo szybko awansuje z roli narzędzia w rękach urzędników do statusu nowego paradygmatu zarządzania publicznego. Rozwój technologii

w obszarze komunikacji, zarządzania danymi, sztucznej inteligencji sprawia, że w e-administracji upatruje się nieograniczonego potencjału (Matheus, Janssen, Maheshwari 2020). W Polsce pojęcie e-administracja tłumaczone jest szeroko jako zarządzanie publiczne z wykorzystaniem technologii informacyjnych (Porębski 2012; Mergel, Edelmann, Haug 2019; Janowski 2015). W niniejszej analizie odnoszę się nie tyle do e-administracji, co do cyfryzacji rozumianej jako adaptacja technologii cyfrowych – narzędzi w rękach urzędników (Dragas 2019).

Wykorzystanie narzędzi informatycznych można rozpatrywać co najmniej w trzech płaszczyznach. Pierwsza obejmuje narzędzia bazodanowe, wtedy informatyka staje się wsparciem etapu gromadzenia wiedzy – pamięci. Możliwości techniczne sprawiają, że zakres gromadzonych danych jest nieograniczony. Wzrastają także możliwości wyszukiwania danych i informacji, jednak jest to w pełni uzależnione od koncepcji tych rozwiązań. Druga płaszczyzna to narzędzia komunikacyjne – zarówno te służące kontaktom wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Ten aspekt informatyzacji, przyczyniający się do wzrostu liczby interakcji, wpisuje się wprost w logikę organizacyjnego uczenia się. W kontekście administracji wykorzystanie narzędzi informatycznych obrazowo ujęła w stosowanej od lat typologii OECD. Podział obejmuje cztery poziomy uzależnione od możliwości, jakie administracja oferuje obywatelom poprzez internet (*The Case for E-Government* 2003):

1. Informacja – publikowanie informacji na stronach internetowych.
2. Interaktywna informacja – poziom 1 oraz możliwość korzystania z baz danych, aktywnego wyszukiwania danych.
3. Transakcje – poziom 2 oraz możliwość załatwiania spraw.
4. Dzielenie się informacją – poziom 3 oraz możliwość dzielenia się informacjami z innymi administracjami.

Dopiero najwyższy poziom rozwoju e-usług pozwala na szerokie korzystanie z wiedzy innych podmiotów, jednak już na poziomie trzecim zachodzą interakcje pomiędzy administracją i obywatelami, które dostarczają doświadczeń. Trzeci aspekt informatyzacji to aplikacje wspomagające zarządzanie, czy też uczenie się. To szybko rozwijające się funkcjonalności, możliwe dzięki zastosowaniu zaawansowanych rozwiązań technologicznych. Coraz częściej są postrzegane jako kluczowe narzędzie w uczeniu się – wiedza powinna być wykorzystywana

w organizacjach jako punkt wyjścia do tworzenia systemów i oprogramowania (Quinn i in. 2006, s. 220).

Analiza definicji organizacyjnego uczenia się, organizacji uczących się i zarządzania wiedzą potwierdza, że dla większość autorów organizacja to całość i jako zintegrowany twór powinna uczyć się w sposób holistyczny, wykorzystując swoje potencjały. Organizacyjne uczenie się jest procesem kolektywnym, członkowie organizacji muszą ujawniać, a także zmieniać swój system myślenia (model myślowy). Organizacyjne uczenie się to nie tylko adaptacja do otoczenia, to także zmiana samej organizacji, ale i wpływ na otoczenie (kreowanie rzeczywistości), będący najwyższym poziomem rozwoju.

„Proces, w którym członkowie organizacji aktywnie używają danych (szczególnie na temat postępów w osiągnięciu celów), by ukierunkować zachowania (w tym testowanie zależności przyczynowych) i by promować ciągłą adaptację organizacji. Adaptacja oznacza zmianę w organizacji będącą odpowiedzią na czynniki zewnętrzne – zarówno problemy, jak i szanse. Ciągła adaptacja sugeruje skupienie uwagi na odpowiednich danych, szczególnie tych dotyczących wyników nowych działań. Organizacyjne uczenie się jest procesem wymagającym procesów poznawczych jednostek i adaptacyjności organizacji. To ciągły cykl działania, oceny, refleksji i ponownego działania” (Edmondson, Moingeon 1998). Ta kompleksowa definicja pojęcia organizacyjnego uczenia się, którą proponują A. Edmondson i B. Moingeon oddaje złożoność tego procesu zarówno w kontekście działań, zaangażowanych podmiotów, jak i celowości. Uczenie się to nie tylko droga do rozwiązywania problemów, to także budowanie potencjału do wykorzystywania szans, a to oznacza rozwój.

Uczenie się organizacji może być inkrementalnym, ewolucyjnym procesem, jednak aby zaistniało, potrzebna jest świadomość organizacji, która stworzy dla tego procesu odpowiednie warunki. To właśnie te warunki są głównym obszarem badań empirycznych.

3. Przegląd badań w kontekście narzędzi badawczych

Badania prowadzone w obszarze organizacji uczących się są skoncentrowane na analizie procesów uczenia się i warunków, które je wspierają. Czynniki ludzkie (analizowany jednostkowo), badanie cech pracowników czy stylów uczenia się pozostaje domeną badań psychologicznych. Badanie procesów uczenia się organizacji uświadamia nam istnienie problemu, jakim jest wskazanie miary, która pozwoli dokonywać ocen. Organizacja uczy się, ale to nie zawsze przekłada się na wyniki jej działalności; często ta implikacja jest oddalona w czasie lub w ogóle nie zachodzi.

Wielu badaczy zaznacza, że uczenie się zakłada nie tyle bezpośredni wpływ na działanie jednostki/organizacji, ile oddziaływanie na jej potencjał. „Uczenie się – zwiększanie potencjału ludzi do podejmowania efektywnych działań” (Kim 1993, s. 38). G. Huber propaguje podejście behawioralne: „jednostka uczy się, jeżeli w procesie ‘pracy z informacją’ poszerza się zakres jej potencjalnych zachowań”. Podkreśla, że zbyt wielu menedżerów podchodząc do procesu uczenia się instrumentalnie oczekuje, że organizacyjne uczenie się wpłynie bezpośrednio na wzrost efektywności organizacji. Nierzadko uczenie się nie jest świadome czy zamierzone i trudno oczekiwać, że przełoży się na efektywność. Ponadto jednostki mogą źle się uczyć albo dobrze uczyć się złych rozwiązań – nie zawsze proces uczenia się wpływa pozytywnie na zmiany w zachowaniach organizacji (Huber 1991, s. 89).

W poniższej tabeli zamieszczono wybrane badania reprezentujące różne podejścia do oceny procesów uczenia się organizacji oraz wpływających na nie uwarunkowań.

Przegląd literatury badawczej i baz naukowych pozwala przyjrzeć się narzędziom badawczym oraz determinantom procesu uczenia się. Lista tych badań obrazuje wzrost zainteresowania organizacyjnym uczeniem się od lat 90. XX wieku (Lis 2017; Balcerek 2020). Część badań koncentrowała się na analizie literatury i studiach przypadków (Huber, Argyris i Schön), a ich wyniki znalazły swoje odzwierciedlenie w dorobku teoretycznym. Druga grupa badaczy opracowała narzędzia kwestionariuszowe i modele badawcze, które przetestowano, badając różne organizacje. Wyniki analizy tych mechanizmów pozwalają wyróżnić kluczowe elementy oraz determinanty procesu uczenia się

organizacji. Poniżej omówiono te badania, które stanowią inspirację do budowy autorskiego modelu badawczego.

Tab. 4. Wybrane badania w zakresie organizacyjnego uczenia się, uczenia się organizacji i zarządzania wiedzą

Lp.	Badanie	Źródło
1.	Studium przypadku – identyfikacja sposobów uczenia się w organizacji	Argyris, Schön 1995
2.	Opracowanie kwestionariusza <i>Learning Organization Assessment Framework</i>	Redding 1997
3.	Badanie kwestionariuszowe elementów wspierających uczenie się	Goh, Richards 1997
4.	Opracowanie kwestionariusza <i>Dimensions of The Learning Organization Questionnaire</i>	Marsick, Watkins 1999
5.	Opracowanie kwestionariusza <i>Strategic Learning Assessment Map Questionnaire</i>	Bontis 1999
6.	Opracowanie kwestionariusza <i>Organizational Learning Profile</i>	Peace 2002
7.	Badania kwestionariuszowe praktyk stosowanych w zarządzaniu wiedzą	OECD 2003, 2004
8.	Studium przypadku brytyjskich samorządów	Betts, Holden 2003
9.	Diagnoza samorządów (ankieta – pytania otwarte) w zakresie pętli uczenia się	Moynihan 2005
10.	Identyfikacja mechanizmu organizacyjnego uczenia się	Lipshitz i in. 2006
11.	Badania kwestionariuszowe czynników wspierających uczenie się	Garvin i in. 2008
12.	Badania kwestionariuszowe pracowników agencji publicznych w USA	Moynihan, Landuyt 2009
13.	Badanie ankietowe brytyjskich szpitali – uczenie się a efektywność	Salge, Vera 2013
14.	Badanie kultury organizacyjnej (wywiady, panele ekspertów, ankiety) kanadyjskich służb publicznych	Barette i in. 2012
15.	Diagnoza polskich ministerstw w zakresie zdolności uczenia się – Model MUS	Olejniczak (Red.) 2012
16.	Badanie (ankieta, wywiady) kultury organizacyjnej sprzyjającej uczeniu się w polskich gminach	Pawluczuk, Ryciuk 2015
17.	Studium przypadku (obserwacja, warsztaty, wywiady) duńskich organizacji publicznych	Brix 2017

18.	Badanie systemowe walijskich szkół	OECD 2018
19.	Badanie (studia przypadków) polskich urzędów miejskich – uczenie się w kontekście <i>corwd sourcingu</i>	Lenart-Gasiniec 2019
20.	Badanie kwestionariuszowe pracowników w zakresie świadomości organizacyjnego uczenia się	Wiśniewska, Wiśniewski 2020

Źródło: opracowanie własne.

R.W. Pace opisuje trzy komplementarne aspekty badania organizacyjnego uczenia się (Pace 2002, s. 458–465):

1. Aspekt pierwszy to próba odpowiedzi na następujące pytanie: czy organizacyjne uczenie się ma miejsce w opinii ankietowanych pracowników? Wykorzystywane jest narzędzie opracowane przez R.W. Pace, czyli *Organizational Learning Profile (OLF)* – jego zadaniem jest ocena, w jakim stopniu występuje w danej organizacji proces uczenia się. Badanie obejmuje cztery czynniki (zaczepnięte z G. Hubera): (1) mechanizmy dzielenia się informacjami, (2) klimat „dociekliwości” i możliwości eksperymentowania, (3) praktyki (mechanizmy) w zakresie uczenia się, (4) sposoby myślenia. W oparciu o te czynniki zbudowano zestaw 34 twierdzeń (z 6-stopniową skalą odpowiedzi). Respondenci wskazywali, w jakim stopniu zgadzają się lub nie z danym twierdzeniem.
6. Aspekt drugi koncentruje się na organizacji i odpowiada na następujące pytanie: czy organizacja ma cechy organizacji uczącej się? Stosowane jest narzędzie, które opracowali V.J. Marsick i K.E. Watkins: *Dimensions Organization Questionnaire (DOQ)*. Badanie dotyczy siedmiu obszarów: (1) stwarzanie możliwości do nauki, (2) promowanie dialogu i dociekliwości, (3) promowanie współpracy i zespołowe uczenie się, (4) zachęcanie członków organizacji do rozwijania wspólnej wizji, (5) ustanowienie systemu zdobywania i rozwijania wiedzy, (6) łączenie organizacji z jej otoczeniem, (7) zapewnienie strategicznej roli dla uczenia się. Aby ocenić te obszary skonstruowano 55 twierdzeń (z 6-stopniową skalą odpowiedzi). Respondenci wskazywali, w jakim stopniu zgadzają się z danym twierdzeniem.
2. Aspekt trzeci ma dostarczyć informacji czy uczenie się wpływa na rezultaty działania organizacji. Badanie umożliwia udzielenie

odpowiedzi na dwa pytania: po pierwsze, jak ten proces postrzegają pracownicy, a po drugie, jak zmieniają się rezultaty działania organizacji po wdrożeniu mechanizmów uczenia się.

American Society for Training & Development (ASTD) opracowało schemat uczenia się, którego elementy stanowią kanwę narzędzia *ASTD Learning Organization Assessment Framework (LOAF)*. Obejmuje ono dwa wymiary (Redding 1997, s. 61–67):

1. Poziomy uczenia się:

- badanie uczenia się na poziomie indywidualnym – najniższy poziom, jednostka uczy się i jej produktywność wzrasta, jednostka może, ale nie musi dzielić się swoją wiedzą,
- badanie uczenia się na poziomie zespołu – dwa podejścia: (1) zespół działa, zespół zdobywa doświadczenia, zespół przekształca je w wiedzę i zespół wykorzystuje wiedzę w działaniu, (2) jednostki zdobywają doświadczenia, jednostki przekształcają je w wiedzę, a następnie dzielą się swoją wiedzą z zespołem,
- badanie uczenia się na poziomie organizacji,
- badanie międzyorganizacyjnego uczenia się, czyli uczenia się od innych organizacji (np. franchising).

2. System funkcjonowania organizacji, w skład którego wchodzi:

- wizja i strategia,
- przywództwo i kierownictwo,
- kultura organizacyjna,
- struktury,
- komunikacja i informacja,
- zarządzanie,
- technologie.

J. Redding podkreśla, że organizacje uczące się są bardziej elastyczne, nie osiadają na laurach, eksperymentują i generują nową wiedzę, potrafią zmieniać swój sposób myślenia, a potencjał ludzi i organizacji do uczenia się traktują jako strategiczną przewagę konkurencyjną. Jednocześnie pisze, że ucząca się organizacja jest ideałem – wzorcem, który w czystej formie nie istnieje (tamże, s. 61–67).

OECD poprzez badania kwestionariuszowe sektora publicznego wskazało na zmieniające się warunki, które tworzą środowisko uczenia się: pracownicy i kadra kierownicza administracji coraz chętniej dzielą się wiedzą, rola kierownictwa zmienia się w przypadku zarządzania

pracownikami „uczącymi się”, a organizacje publiczne otwały się na sektor prywatny, sektor nauki, firmy doradcze, organizacje pozarządowe. Administracja stara się realizować postulaty dobrego rządzenia: otwartość, partycypację, rozliczalność, efektywność oraz spójność. Jednym z założeń tego podejścia jest prowadzenie polityki opartej na dowodach, a szeroko rozumiana informatyzacja jest kluczowym narzędziem wspomagającym ten proces. OECD precyzuje, że na zdolność uczenia się, czy nawet szerzej zarządzania wiedzą, wpływają takie elementy, jak: rozwiązania organizacyjne, rozwój zasobów ludzkich i umiejętności zarządczych, transfer kompetencji, promowanie dzielenia się wiedzą (*The Learning Government* 2003, s. 8).

D.P. Moynihan bada samorządy w zakresie wykorzystywania przez nie pojedynczej i podwójnej pętli uczenia się. Zakłada, że pojedyncza pętla uczenia się wiąże się z zarządzaniem przez rezultaty – koncentracja na zadaniach i wynikach. Podwójna pętla uczenia się występuje w samorządzie rzadko, ponieważ politycy i najwyższa kadra zarządzająca nie są zainteresowani bazowaniem na różnych danych przy podejmowaniu decyzji, natomiast średni szczebel zarządzający, który ma najszerszy dostęp do tych danych i wie, jak je wykorzystać, nie jest uprawniony do podejmowania kluczowych decyzji (Moynihan 2005, s. 204–216). Ankieta stosowana w tym badaniu bazowała na pytaniach o otwartym charakterze. Pytania m.in. o następujące kwestie: czy występuje w organizacji podwójna pętla uczenia się, w jakim stopniu działa zarządzanie przez rezultaty, czy istnieje forum uczenia się, jaka jest rola kultury organizacyjnej, jakie są największe wyzwania, przed którymi stoi organizacja?

W kolejnym badaniu, przeprowadzonym przez D.P. Moynihan i N. Landuyt, badany był zakres praktyk uczenia się, które spełniają założenie, że grupy pracowników wykorzystują wiedzę do podejmowania decyzji, które wpływają korzystnie na działanie organizacji. Do zmiennych zależnych zostały zaliczone: systemy informacyjne, orientacja na misję, elastyczność decydowania, fora uczenia się oraz poziom zasobów. Zmienną, która w największym stopniu decydowała o uczeniu się organizacji były fora organizacyjnego uczenia się (Moynihan, Landuyt 2009, s. 1097–1105). Inni badacze podkreślają, że w przypadku organizacji sektora publicznego czynnikiem, który szczególnie wpływa na uczenie się jest ewaluacja (Sanderson 2001, s. 302).

D.A. Garvin proponuje narzędzie, którego celem jest diagnoza umożliwiająca odpowiedź na pytania: po pierwsze, jak rozwinięte są procesy uczenia się organizacji, po drugie, jakie czynniki, z jakim nasileniem i w jakich konstelacjach wpływają na procesy uczenia się organizacji.

Tab. 5. Obszary badane w modelu D.A. Garvin

Obszar	Badane elementy
1. Środowisko wspierające uczenie się	Bezpieczeństwo psychologiczne Akceptacja różnorodności, docenianie różnic Otwartość na nowe pomysły, akceptacja ryzyka Refleksyjność, czas na refleksję
2. Skonkretyzowane procesy i narzędzia uczenia się	Eksperymentowanie Gromadzenie informacji Analizowanie w sposób metodyczny Edukacja i szkolenia Transfer informacji
3. Przywództwo wspierające uczenie się	Postawy i zachowania kierownictwa organizacji, stwarzanie warunków do partycypacji pracowników w zarządzaniu

Źródło: opracowanie własne (za: Garvin i in. 2008, s. 14–17).

Dla każdego obszaru opracowano listę twierdzeń, których prawdziwość jest oceniana przez pracowników. W obszarach pierwszym i drugim stosowana jest 7-stopniowa skala odpowiedzi, w obszarze trzecim 5-stopniowa. Główną zaletą modelu D.A. Garvin i prezentowanego narzędzia badawczego jest możliwość benchmarkingu. Uzyskane wyniki danej organizacji, w ramach poszczególnych kryteriów, pozwalają odnieść się do modelu idealnego, natomiast porównanie z wynikami innych organizacji umożliwia określenie pozycji konkurencyjnej.

Wyżej przywołane narzędzia badawcze koncentrowały się na badaniach prowadzonych w sektorze prywatnym (poza badaniami D.P. Moynihan), jednak część z nich jest na tyle uniwersalna, że może być zaadaptowana do badania administracji.

Rozbudowany i zweryfikowany na dużej próbie model badawczy zaproponował zespół pod kierunkiem K. Olejniczaka w ramach projektu badawczego Ministerstwa Uczące Się (MUS). Model jest

dedykowany administracji publicznej, został wywiedziony z gruntownych badań literatury i zweryfikowany poprzez testy. Model badawczy obejmuje dwa elementy: pierwszy to diagnoza mechanizmów uczenia się w organizacji (proces uczenia się zobrazowano jako ciąg: impulsy-refleksja-wiedza-adaptacja), drugi obejmuje natomiast determinanty oddziałujące na procesy uczenia się.

Tab. 6. Elementy modelu MUS

Procesy uczenia się	Determinanty uczenia się
<p>Impulsy – konferencje i szkolenia Impulsy – informacje zwrotne</p> <p>Refleksja odgórna Refleksja oddolna</p> <p>Wiedza o otoczeniu Wiedza strategiczna Wiedza operacyjna</p> <p>Adaptacja operacyjna Adaptacja strategiczna Adaptacja polityczna</p>	<p>Kadry – myślenie o efektach Kadry – myślenie systemowe Kadry – myślenie krytyczne</p> <p>Zespoły – wzajemne wsparcie Zespoły – spójność grupowa Zespoły – psychologiczne bezpieczeństwo</p> <p>Style kierowania – demokratyczni kierownicy Style kierowania – demokratyczni dyrektorzy</p> <p>Zasoby – dostępność opracowań i informacji Zasoby – środki finansowe i techniczne</p> <p>Procedury i zwyczaje – system referencyjny Procedury i zwyczaje – kodyfikacja praktyk</p> <p>Relacje z otoczeniem – kontakty z dalszym otoczeniem Relacje z otoczeniem – jakość ekspertyz Analiza sieci</p>

Źródło: Olejniczak 2012, s. 179.

Autorzy w ramach kompleksowego modelu opracowali kwestionariusz, który obejmował cztery procesy wiedzy i sześć czynników wspierających uczenie się. Dla każdego z tych dziesięciu obszarów opracowano pytania (w formie twierdzeń) z 5-stopniową skalą odpowiedzi.

Model, podobnie jak większość innych, zderzył się z problemem miary. Zrezygnowano z badania efektywności i skuteczności działań badanych podmiotów (czterech polskich ministerstw), rozumianych jako

pozytywny rezultat uczenia się. Skoncentrowano się na ocenie natężenia, z jakim występują poszczególne cząstkowe procesy uczenia się.

Sektor publiczny (samorządy) jest także przedmiotem badań realizowanych przez zespół A. Pawluczuk i U. Ryciuk (2015) oraz studiów przypadków analizujących uczenie się w kontekście *corwdsourcingu* przeprowadzonych przez R. Lenart-Gasiniec (2019).

Odnosząc się do wyników badań o przekrojowym charakterze, M. Popper i R. Lipshitz starali się zweryfikować popularne tezy, że uczenie się jest intensywniejsze w organizacjach, które: (1) funkcjonują w dynamicznym, konkurencyjnym środowisku o dużej niepewności, (2) ponoszą duże koszty w przypadku błędów, (3) mają profesjonalną kadrę, (4) są kierowane przez liderów promujących uczenie się. Niepewność, konkurencja, dynamika – to środowisko zmusza do walki o przetrwanie, a jej narzędziem jest uczenie się. W ocenie autorów niepewność generuje dwa sposoby uczenia się. Niepewność związana z konkurencyjnością to tzw. uczenie się *how* – transfer i rozwój istniejącej wiedzy i umiejętności, czyli jak rozwiązać problem. Natomiast niepewność związana z niejasnościami, zagadkowością to uczenie się *why* – szukanie przyczyn problemów oraz nowych rozwiązań. Zdecydowanie widać tu analogię do pojedynczej i podwójnej pętli uczenia się.

Badania nie dają jednoznacznej odpowiedzi czy uczenie się jest intensywniejsze tam, gdzie błędy mogą drogo kosztować. Takie organizacje, jak lotniska, szpitale, czy administracja publiczna koncentrują się na proceduralnym podejściu, gdyż jest to najlepsze zabezpieczenie przed popełnianiem błędów (pojedyncza pętla uczenia się). Jednak do uczenia się nieodzowne są możliwości eksperymentowania, próbowania. Profesjonalna kadra znacznie ułatwia proces uczenia się, ale nie jest warunkiem wystarczającym – stwarza ryzyko, że będzie to organizacja uczących się profesjonalistów, a nie organizacja ucząca się. Ostatnia teza znajduje swoje wyraźne potwierdzenie w badaniach: organizacje kierowane przez liderów promujących uczenie się, zaangażowanych i dających przykład mają większy potencjał uczenia się (Popper, Lipshitz 1998, s. 45–48).

Przegląd narzędzi badawczych, który od ponad dwóch dekad prowadzi Goh (2001, 2019; Goh i in. 2012) wskazuje na kluczowe zmienne poddawane analizie: wspólna misja; dzielone przywództwo;

eksperymentowanie; otwartość, transfer wiedzy; praca zespołowa, wspólne rozwiązywanie problemów.

Badacze często koncentrują się na metodach jakościowych (indywidualne opisy przypadków) (Sakowicz 2013), ogranicza to możliwości *benchmarkingu*. Większość kwestionariuszy bazuje na skali Likerta, co świadczy o ocennym charakterze także badań ilościowych. Analizy mają charakter wielokierunkowy (badanie zróżnicowanych czynników) i wielopoziomowy (badanie uczenia się jednostek, zespołów, organizacji) (Morland i in. 2019; Chou, Ramser 2019). Przetestowane modele, stosowane skale, potwierdzone poziomy rzetelności i spójności modeli oraz ich poszczególnych wymiarów, zadowalające współczynniki alfa Cronbacha (Czarnecki 2017, s. 91), dowodzą mnogości czynników, które winny być uwzględnione przy próbie pomiaru uczenia się organizacji.

Powyżej zestawione badania koncentrowały się w początkowym okresie na empirycznej weryfikacji założeń definicyjnych i elementów samego procesu uczenia się. Późniejsze prace odnoszą się do czynników wspomagających proces uczenia się i kwestii narzędziowych. W stosunkowo niewielkim zakresie badano wpływ uczenia się organizacji na rezultaty jej działań, co jest szczególnie trudne w przypadku administracji. Jednak pozytywna korelacja uczenia się z efektywnością organizacji została potwierdzona w wynikach metaanaliz (Farrell, Oczkowski 2002; Goh i in. 2007; Watkins, Kim 2018; Kim i in. 2017).

Analiza literatury badawczej dowodzi, że uzasadnione jest przyjęcie założenia, iż istnienie w organizacji procesów uczenia się wpływa pozytywnie na jej rozwój. Kwestią kolejną jest wskazanie czynników, które wpływają na to uczenie się i go wzmagają. W przytoczonych badaniach pojawia się cały szereg determinant procesów uczenia się, o różnej sile oddziaływania na te procesy. Są to m.in.:

- charakter i styl pracy organizacji – praca indywidualna / praca zespołowa,
- postawy pracowników i zwierzchników – posłuszeństwo / partnerstwo, interesy indywidualne / interesy organizacji, konkurencja wewnętrzna / współpraca,
- podejście do zarządzania, zaangażowanie pracowników – hierarchia / partycypacja, centralizacja / decentralizacja,

- podejście do uczenia się i do zmian – zachowawczość / podejmowanie wyzwań i ryzyka, zagrożenie / szansa,
- bezpieczeństwo psychologiczne – strach / wsparcie,
- nagradzanie – standardowe / zindywidualizowane,
- podejście do otoczenia – izolacja / otwartość, udział w sieciach,
- komunikacja – rozkazy / dialog,
- rozliczalność – ocena za nakłady / ocena za efekty,
- podejście do procedur – formalne / funkcjonalne,
- przepływ danych, informacji, wiedzy – niezorganizowany / zaplanowany,
- praca zespołowa – doraźna / systemowa.

4. Podsumowanie

Podsumowaniem rozważań teoretyków i jednoczesną ich konfrontacją z praktyką jest raport opublikowany w 2003 roku przez OECD pt. *The Learning Government: Introduction and draft results of the survey of Knowledge management practices in ministries/departments/agencies of central Government*. To publikacja szczególnie ważna, gdyż koncentruje się na administracji publicznej. Autorzy jednoznacznie stwierdzają, że uczenie się jest warunkiem koniecznym dla efektywnej, skutecznej i użytecznej administracji, a bez zarządzania wiedzą nie da się prowadzić polityki opartych na dowodach. Wiedza jest kluczowym czynnikiem decydującym o konkurencyjności sektora publicznego, który funkcjonuje w systemie wielopoziomowych powiązań (sieci) i musi sprostać wymaganiom „uczących się” obywateli (*The Learning Government* 2003, s. 5, 10).

Rozpatrując organizację – urząd (podstawowe narzędzie działania administracji), zasadne jest wyróżnienie dwóch obszarów związanych z uczeniem się. Pierwszy z nich to: czynnik ludzki, czyli pracownicy – jacy są, jak się zachowują, jak podchodzą do uczenia się. Drugi to czynnik systemowy, czyli organizacja – jakie procesy w niej występują, jakie struktury, czy środowisko wewnętrzne i zewnętrzne umożliwia/ ułatwia uczenie się, jak intensywne są determinanty wspierające/hamujące uczenie się organizacji.

Z perspektywy organizacji jej wpływ na pierwszy czynnik jest zasadniczo ograniczony – oczywiście możliwy (głównie poprzez procesy

rekrutacji i szkoleń), jednak zmiana cech osobowościowych pracowników, czy też ich zaplanowany dobór nie są łatwe. Stwierdzenie Senge'a, że „...każdy wierzy, że całość musi wyglądać tak samo jak część, którą poznał i każdy jest przekonany, że to on ma rację...” (Senge 2012, s. 276) oddaje znaczenie uczenia się organizacji i uwypukla wyzwanie, jakim jest przejście z poziomu indywidualnego na poziom organizacyjny. Drugi czynnik to kreowanie organizacji poprzez tworzenie warunków. W tym przypadku wpływ może być bardzo szeroki i intensywny. Organizacja tworzy procesy, może też budować specyficzną kulturę organizacyjną. Z tego powodu uczenie się organizacji nie powinno być traktowane jako odrębny cel, bowiem jest po prostu częścią, czy może stylem zarządzania. „Ludzie nie będą eksperymentować, ryzykować, dzielić się wiedzą, nie będą mieli motywacji, aby przyczyniać się do sukcesu swojej organizacji, jeżeli nie będą w tym wspierani i nagradzani za takie działania” (Marsick, Watkins 1997, s. 83). Ta sentencja obrazuje relacje pomiędzy tymi dwoma obszarami związanymi z uczeniem się: czynnikiem ludzkim i czynnikiem systemowym.

Jako konkluzja do rozważań na temat uczenia się organizacji zasadne jest przywołanie osiągnięć V.J. Marsick i K.E. Watkins. Po pierwsze, zaproponowana przez autorki definicja odnosi się do zasadniczych elementów tego procesu. „Uczenie się dotyczy poszczególnych jednostek, zespołów, całej organizacji, a nawet społeczności, na które organizacja oddziałuje (...) jest to stały, strategicznie wykorzystywany proces – zintegrowany z pracą i dokonujący się równoległe do niej... [który] zwiększa zdolność organizacji do innowacji i wzrostu. Organizacja ucząca się wprzęga systemy, by pochwycić proces uczenia i dzielić się tym” (Marsick, Watkins 1997).

Po drugie, badaczki opracowały model organizacji uczącej się złożony z czterech poziomów i siedmiu wymiarów, który ujmuje wiele kluczowych czynników determinujących procesy uczenia się (tamże, s. 65–86):

I poziom pracowników: (1) tworzenie możliwości ciągłego uczenia się, (2) promowanie krytycznej analizy (dociekliwości) i dialogu.

II poziom zespołów: (3) zachęcanie do współpracy i zespołowego uczenia się.

III poziom organizacji: (4) tworzenie systemów zdobywania i dzielenia się wiedzą, (5) integrowanie i włączanie pracowników we wspólną wizję.

IV poziom globalny: (6) łączenie organizacji z jej otoczeniem, (7) zapewnienie strategicznej roli dla uczenia się, wspieranie liderów.

Po trzecie, na podstawie tego modelu autorki zaprojektowały narzędzie do badania potencjału uczenia się organizacji: *Dimensions of The Learning Organization Questionnaire*, stosowane na szeroką skalę (<http://www.partnersforlearning.com/questions.php>). Potwierdzono jego rzetelność i korelację pozytywnych wyników z efektywnością działania organizacji (Yang i in., 2004). Model ten był implementowany w różnych krajach i kulturach, także w Polsce, oraz inspirował badaczy do konstruowania analogicznych modeli (Lien i in. 2006; Song i in. 2009; Kim, Marsick 2013; Jaskanis 2017). Jednak Watkins, po 25 latach od opublikowania swojego modelu podkreśla, że nadal wiemy niewiele o tym, jakie działania mogą przyczynić się do stworzenia uczącej się organizacji (Watkins, Kim, 2018, s. 22).

Odnosząc się do polskich uwarunkowań, a przede wszystkim do uczenia się organizacji publicznych, najbardziej kompleksowym podejściem i jednocześnie najaktualniejszym pozostaje Model MUS. Zakłada on cztery fazy w cyklu uczenia się organizacji: Impulsy, Refleksja, Wiedza, Adaptacja oraz sześć kategorii determinant wspierających procesy uczenia się: Kadry, Zespoły, Kierownictwo, Zasoby, Procedury i zwyczaje, Relacje z otoczeniem (Olejniczak 2012, s. 179). Model MUS, będzie podstawą do opracowania narzędzia badawczego i modelu autorskiego opisanych w rozdziale czwartym.

Przegląd badań empirycznych wskazuje na znaczącą lukę badawczą w obszarze badań uczenia się organizacji publicznych. O ile modele adekwatne do badań w sektorze prywatnym szybko obudowano wystandaryzowanymi narzędziami, doskonalonymi w kolejnych badaniach, to w sektorze publicznym badania i ich instrumentarium są znacznie uboższe. Kolejny aspekt to koncentracja badań na ocenie zdolności uczenia się organizacji, jedynie część badaczy odnosi się do wskazywania powiązań pomiędzy efektami a determinantami procesów uczenia się. Dogłębne studium przypadku, które proponuję, to podjęcie próby uzupełnienia tej luki badawczej.

Analiza dorobku teoretycznego (definicji, modeli, wyróżników uczenia się) oraz badań empirycznych pozwala potwierdzić, że zdolność uczenia się organizacji warunkują dwa rodzaje czynników: procesy oraz determinanty. Umożliwia także wskazanie tych procesów oraz

determinanty. Na podstawie tych ustaleń przyjęto następujące założenia, jakie są konieczne do budowy modelu autorskiego:

- w organizacji istnieją procesy wchodzące w skład cyklu uczenia się; intensywność występowania tych procesów świadczy o potencjale uczenia się organizacji,
- w organizacji istnieją czynniki wspierające procesy uczenia się oraz występują współzależności pomiędzy tymi czynnikami a potencjałem uczenia się organizacji.
- występowanie z dużą intensywnością procesów uczenia się oraz czynników wspierających te procesy buduje potencjał uczenia się, a tym samym pozytywnie wpływa na funkcjonowanie organizacji, jej efektywność i skuteczność.

Rozdział 2

Modele zarządzania publicznego

1. Wprowadzenie

Administracja publiczna i zarządzanie publiczne to dwa pojęcia, których zdefiniowanie jest konieczne w celu usystematyzowania dalszych rozważań. Zgodnie z koncepcją zaproponowaną przez H. Izdebskiego i M. Kuleszę „[...] Poprzez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach” (Izdebski, Kulesza 2004, s. 93).

Ta kompleksowa definicja przywołuje najważniejsze wyznaczniki administracji, czyli zasadę legalizmu, interes publiczny oraz zaangażowanie zróżnicowanych podmiotów. Odchodzi ona od klasycznego rozumienia pojęcia, wywodzącego się od łacińskiego słowa *ad ministrare*, tzn. służyć, które łączyło ją z funkcjami technicznymi, podczas gdy współczesna administracja to nie tylko czynności odtwórcze, ale również samodzielne i kreatywne działanie w ramach prawa.

Syntetyczne ujęcie administracji proponuje B.G. Peters, opisując ją w płaszczyźnie funkcjonalnej jako proces przekształcania ogólnych przepisów w decyzje dotyczące indywidualnych spraw (fundament – zasada legalizmu), a w płaszczyźnie podmiotowej jako struktury władzy politycznej, których zadaniem jest realizacja powyższych funkcji (Peters 1999, s. 16).

Funkcjonalne ujęcie zarządzania proponuje A. Nalepka, definiując je jako kompleks zadań, które muszą być zrealizowane w celu kierowania systemem (Nalepka 1990). Podejście to jest uniwersalne i znajduje swoje zastosowanie, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. B. Kozuch podaje definicję zarządzania publicznego, zgodnie z którą jest to „[...] dyscyplina naukowa zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe

wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowania działania ludzi nakierowanego na kreowanie publicznych wartości oraz na realizację interesu publicznego”. Ponadto wskazuje funkcje zarządzania publicznego: diagnostyczną, eksplanacyjną oraz prognostyczną (Kozuch 2005, s. 21).

Zestawienie tych definicji uprawnia do traktowania pojęć „administracja publiczna” i „zarządzanie publiczne” (w ich aktualnym znaczeniu) jako synonimów, i tak są one traktowane w literaturze (Izdebski 2010, s. 12).

Co prawda, z jednej strony potoczne znaczenie pojęć w naturalny sposób przypisuje administrację do sektora publicznego i wiąże ją z wykonywaniem przepisów prawa, procedur, instrukcji, nadając jej charakter odtwórczy i techniczny, zarządzanie natomiast odnoszone jest do sektora prywatnego, gdzie jest kojarzone ze stawianiem celów i osiąganiem rezultatów, sprawnością organizacji i kreatywnością. Z drugiej strony takie pojęcia, jak: kapitał ludzki, public relations, organizacje uczące się, organizacyjne uczenie się, czy zarządzanie wiedzą sprawiają, że w aspektach zarządzania różnice pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym zacierają się. Warto sprecyzować, że efektywność sektora rynkowego mierzona jest uniwersalnym narzędziem w postaci zysku. W przypadku sektora publicznego czynnik ekonomiczny jest brany pod uwagę, jednak nie ma dominującego charakteru; konieczna jest analiza kryteriów społecznych, politycznych, które nie są już tak jednoznaczne i łatwo mierzalne (Kozuch 2010, s. 35). Problem ten ma swoje implikacje w kreowaniu polityk publicznych i zarządzaniu nimi. Brak rzetelnego, a zarazem uniwersalnego narzędzia pomiaru efektywności i skuteczności administracji przejawia się w zmieniających się celach sektora publicznego. Celach, które stawiane przez pryzmat poszczególnych modeli różnią się znacznie, np. zgodność z prawem, efektywność, rozliczalność, akceptacja społeczna.

W literaturze przedmiotu definiuje się cztery sfery zadań administracji: (1) sfera porządkowo-reglamentacyjna, (2) sfera usług publicznych, (3) sfera uprawnień właścicielskich oraz (4) sfera zarządzania rozwojem (Izdebski, Kulesza 2004, s. 104–124). Zarządzanie rozwojem to najmłodszy obszar zadań realizowanych przez administrację, pozostałe kategorie kształtowały się od kilkudziesięciu, a w przypadku

zadań porządkowo-reglamentacyjnych od kilkuset lat. To także sfera, która wymaga kreatywności i strategicznego planowania, zdefiniowania i realizacji działań, które zmieniają przyszłość. Proces ten jest bardzo skomplikowany, nie ogranicza się do określenia jedynie własnych priorytetów i działań, musi uwzględniać szereg innych aktorów publicznych, społecznych i gospodarczych oraz uwarunkowań i kontekstów. W książce znaczenie administracji, w sensie funkcjonalnym, skupia się zatem na zarządzaniu rozwojem, natomiast w sensie instytucjonalnym zostało zawężone do aparatu wykonawczego, gdzie koncentruje się na zadaniach urzędów i urzędników.

Złożoność dzisiejszego świata w obszarze społecznym, politycznym i gospodarczym powoduje, że współczesne społeczeństwo i państwo nie jest w stanie funkcjonować bez administracji. Co więcej, jakość wdrożonych mechanizmów jest jedną z kluczowych determinant rozwoju każdego państwa. Potwierdzają to doświadczenia Banku Światowego i Unii Europejskiej, które jednoznacznie wiążą ze sobą sprawność administracji i rozwój gospodarczy. Administracja to także warunek konieczny funkcjonowania demokracji. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w artykule 41 gwarantuje obywatelom Wspólnoty prawo do dobrej administracji, rozumianej jako działanie bazujące na zasadach równości, bezstronności, neutralności, obiektywizmu, przejrzystości, współmierności i skuteczności.

W analizie modeli zarządzania publicznego znaczącą rolę odgrywają instrumenty (narzędzia) realizacji polityk publicznych. Pojęcie to jest definiowane przez P. Lascoumesa oraz P. Le Galesa jako rodzaj społecznej instytucji, która wpływa na zachowanie się aktorów. Badacze ci proponują podzielenie instrumentów na następujące kategorie: legislacyjne i regulacyjne, ekonomiczne i fiskalne, oparte na porozumieniu i bodźcach, oparte na informowaniu i komunikacji, standardy (Lascoumes, Le Gales 2007, s. 11–13). W niniejszym opracowaniu instrumenty są rozumiane nieco wężiej, tzn. jako przepisy prawne, wzorce, praktyki, procedury, procesy i narzędzia informatyczne stosowane w ramach programowania i wdrażania polityki spójności.

Dopełnieniem siatki pojęciowej jest definicja modelu, który w rozumieniu słownikowym oznacza schemat lub opis wyjaśniający budowę, działanie, cechy, zależności jakiegoś obiektu lub zjawiska (*Wielki Słownik...* 2012, s. 466). Pojęcie modelu stosowane jest przeze mnie

w odniesieniu do zarządzania publicznego jako system założeń, pojęć oraz zbiór wyróżników specyficznych dla danej koncepcji funkcjonowania administracji, w oparciu o które zbudowano mechanizmy koordynacji działań oraz instrumenty (narzędzia) służące realizacji polityk publicznych.

2. Modele zarządzania publicznego

Próbę definiowania modeli, należy poprzedzić wskazaniem za H. Izdebskim, podstawy współczesnej administracji publicznej. Chodzi mianowicie o: ideologię demokracji, ideologię społeczeństwa obywatelskiego oraz ideologię praw podstawowych, w tym działania podmiotów publicznych w stosunku do obywateli w oparciu o przepisy prawa (Izdebski 2010, s. 17). Założenia te są fundamentem każdego z opisywanych modeli, przy czym oczywiście ich charakter zmienia się z upływem czasu. Dobrze obrazuje to podejście do idei demokracji – pierwotnie była ograniczana do wyboru przedstawicieli społeczeństwa do władzy i kierowania, obecnie podejście to koncentruje się na jej nowych, deliberacyjnych i partycypacyjnych mechanizmach.

Najczęściej przytaczanym w polskim piśmiennictwie podziałem modeli zarządzania publicznego jest ten prezentowany przez H. Izdebskiego i J. Hausnera, wyróżniający cztery modele funkcjonujące w nowożytnych, liberalnych państwach demokratycznych. Są to (por. Izdebski 2007; Hausner 2008):

1. Administracja klasyczna (*public administration*), funkcjonująca od końca XVIII wieku, bazująca na niemieckim „państwie prawa”.
2. Zarządzanie publiczne (*public management*), traktowane jako kontynuacja administracji klasycznej. Za ojca tej koncepcji jest uznawany Max Weber (administracja weberowska, zarządzanie biurokratyczne). Zarządzanie publiczne było rozwijane od przełomu XIX i XX wieku oraz po II wojnie światowej. Częściowo odnosi się ono do idei interwencjonizmu państwowego, ujmuje obok wykonywania prawa także realizację decyzji politycznych.
7. Nowe zarządzanie publiczne (*new public management – NPM*), zarządzanie rynkowe, menedżerskie zarządzanie publiczne, wywodzące się z neoliberalizmu, zdobywające popularność od

przełomu lat 70. i 80. XX wieku, początkowo w anglosaskim systemie administracji.

3. Współzarządzanie publiczne (*governance*), partycypacyjne (partnerskie) zarządzanie publiczne, zarządzanie interaktywne, wywodzące się z postmodernistycznego sposobu postrzegania świata, intensywnie rozwijające się od przełomu XX i XXI wieku w krajach wysoko rozwiniętych, jak również w organizacjach ponadnarodowych (Bank Światowy, Unia Europejska, OECD).

Modele te nie mają rozłącznego charakteru, uznaje się, że to stadia ewolucji administracji. Potwierdzeniem tej tezy są słowa H. Izdebskiego: „Kolejne podejścia do problematyki administracji publicznej nie zrywały całkowicie z wcześniejszymi koncepcjami i realizacjami, lecz tworzyły nakładające się na siebie ‘warstwy’, składające się na współczesną wizję administracji publicznej” (Izdebski 2007, s. 7).

Kolejne modele nie dystansowały się od dotychczasowych teorii i praktyk, stanowiły raczej przesunięcie akcentów, przy jednoczesnym wykorzystaniu wcześniejszych rozwiązań. Zmieniające się modele zarządzania publicznego to poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytanie: jak reformować administrację, aby zbliżyć się do realizacji celów od dziesięcioleci stawianych przed każdą władzą publiczną: obniżenie wydatków publicznych, lepsza jakość i efektywność usług publicznych, zwiększenie rozliczalności i transparentności w celu poprawy wizerunku (Pollitt, Bouckaert 2011, s. 121).

„Nauka administracji nie głosi prawd ostatecznych i konieczności radykalnego dostosowania administracji publicznej do tych prawd. Przeciwnie, jej przesłaniem jest stała konieczność rozpoznawania kierunków zmian i dostosowywania administracji do zmieniających się warunków” (Izdebski 2010, s. 30). Obserwacje H. Izdebskiego eksponują dwa kluczowe procesy: po pierwsze, administracja funkcjonuje w zmieniającym się środowisku, po drugie, administracja musi dostosowywać się do zmian, a nawet je antycypować, czyli musi się uczyć.

Koncentrując się na powojennej historii administracji analiza ograniczy się do trzech modeli, czyli zarządzania publicznego, nowego zarządzania publicznego i współzarządzania. W celu ustrukturyzowania poszczególnych koncepcji opisano założenia teoretyczne i wyróżniono cechy specyficzne dla poszczególnych modeli, ich dysfunkcje,

narzędzia oraz zaprezentowano specyfikę procesów uczenia się w każdym z nich.

2.1. Model weberowski – biurokratyczny

Historycznie, administracja występowała jako instrument realizacji władzy (króla, ministrów itp.) i zawsze z tą władzą była ściśle związana. Dopiero od połowy XIX wieku, w rozwiniętych państwach europejskich, administracja stała się instrumentem realizacji zadań państwa. Tym samym przestała być sumą urzędników reprezentujących osobiście władzę, a zaczęła stawać się systemem reprezentującym państwo. Wtedy też pojawiło się pojęcie zarządzania publicznego. Model ten jest często nazywany administracją lub biurokracją weberowską. Max Weber (1864–1920), niemiecki socjolog, w pracy pt. *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej* przedstawił wizję idealnej biurokracji. Zakładała ona, że państwo działa w oparciu o władzę racjonalną, czyli taką, która legitymizowana jest legalnością (zasadami zgodnymi z prawem). Wdrożenie w życie takiej idei wymaga wysoce sformalizowanego podejścia, przekładającego się na szereg norm prawnych warunkujących proces zarządzania (Weber 2002).

Uniwersalizm teorii M. Webera wynika z holistycznego podejścia do administracji (jego działalność naukowa obejmowała socjologię, filozofię, ekonomię, organizację i zarządzanie). Teoria ta zakładała, że procedury w połączeniu z wysokimi kwalifikacjami urzędników oraz charyzmatycznymi, etycznymi politykami wyeliminują błędy w działaniu, a tym samym pozwolą osiągnąć maksymalną efektywność. Tak zbudowany system będzie racjonalny, tani, bezosobowy, neutralny i uniwersalny. Co więcej, zminimalizuje on negatywne aspekty systemu demokratycznego. Fundament koncepcji – idea państwa prawa – był przeciwstawieniem się państwu policyjnemu (państwu władzy). Rola formalnych regulacji to, z jednej strony, stworzenie mechanizmów zabezpieczających prawa obywateli, a z drugiej strony, przepisy ograniczają samowolę władzy (Izdebski, Kulesza 2004, s. 19).

Należy pamiętać, że okres pracy M. Webera to czas rewolucji przemysłowej i rozwijających się teorii w zakresie kierowania, szczególnie w przedsiębiorstwach produkcyjnych. To moment ukształtowania się podejścia, zgodnie z którym jednostka i organizacja mają jasno

określone racjonalne cele i wartości, podejmują racjonalne decyzje, a drogą do osiągnięcia celów jest racjonalne zarządzanie. Współcześni M. Weberowi naukowcy stanowią wraz z nim kanon autorów nowoczesnego zarządzania. Prace F.W. Taylora (1856–1915) w zakresie skutecznej realizacji zadań, umiejętności, podziału pracy, pomiaru pracy, standaryzacji zadań, przyporządkowywania zadań do pracowników, systemów kontroli pracy i całościowo organizacji pracy bazowały na badaniach dotyczących pracy przy linii produkcyjnej. Jego koncepcje były na tyle uniwersalne, że wywarły znaczący wpływ na nowożytną administrację. Analogicznie, prace H. Fayola (1841–1925) koncentrowały się na organizacjach przemysłowych. Opracowany przez niego katalog zasad zarządzania (podział pracy, autorytet, dyscyplina, spójność w delegowaniu zadań, jednolitość kierownictwa, podporządkowanie interesu własnego interesowi ogółu, sprawiedliwe wynagrodzenie, centralizacja władzy i hierarchia w zarządzaniu, zasoby ludzkie i rzeczowe powinny być we właściwym miejscu i czasie, ludzkie traktowanie pracowników, stabilizacja personelu, podwładni powinni mieć swobodę inicjatywy, współpraca personelu) dotyczył w równie szerokim zakresie działalności przemysłowej, jak i urzędniczej (Martyniak 1993, s. 121).

Zasadnicze znaczenie dla modelu administracji tradycyjnej miała także praca W. Wilsona (1856–1924), który dobitnie domagał się dychotomicznego podziału władzy państwowej. Chodziło o podział na sferę polityki – odpowiedzialną za podejmowanie decyzji, oraz sferę administracji – odpowiedzialną za implementację decyzji politycznych. Założenie to jest jedną z podstaw modelu M. Webera (por. Wilson 1887).

M. Weber definiował trzy typy prawomocnego panowania: (1) tradycyjny – opierający się na wierze w świętość obowiązującej tradycji, (2) charyzmatyczny – wynikający z oddania szczególnej osobie i (3) racjonalny – bazujący na wierze w legalność ustanowionych porządków i prawa wydawania poleceń przez osoby do tego powołane. Ostatni typ to inaczej panowanie legalne, które działa wykorzystując „biurokratyczny sztab administracyjny”. Panowanie legalne jest warunkowane istnieniem wielu założeń, a zasadnicze z nich to (Weber 2002, s. 160–162):

- można ustanowić w sposób racjonalny prawo, które będzie respektowane,

- prawo to celowo ustanowione reguły, wymiar sprawiedliwości to zastosowanie tych reguł do konkretnego przypadku, a administrowanie to racjonalna troska o interesy społeczności w granicach wyznaczanych przez reguły prawne,
- „przełożony” (zarówno urzędnicy, jak i politycy pochodzący z wyborów) jest posłuszny bezosobowemu porządkowi i do niego odnosi swoje zarządzanie (rządzenie).

Koncepcja ta zrywa z systemem lojalnościowym, który był charakterystyczny dla tradycyjnego i charyzmatycznego sposobu panowania. Tutaj ważna jest nie osoba (król, minister, wojewoda), a system, który reprezentuje.

M. Weber określił podstawowe reguły niezbędne do prawidłowego funkcjonowania urzędników, w typie panowania legalnego (Weber 2002, s. 162–164):

- wszystkie działania powinny przebiegać w ramach wynikających z prawa, określonych, niezmiennych zasad i instrukcji o technokratycznym charakterze, których urzędnicy mogą się nauczyć,
- kompetencje poszczególnych organów są uporządkowane w ramach praw i regulaminów administracyjnych, co oznacza konieczność stworzenia i wdrożenia procedur regulujących funkcjonowanie każdej aktywności administracji; zasada kompetencji oznacza: (1) stały podział czynności polegający na wyraźnym rozgraniczeniu sfer uprawnień i obowiązków urzędowych, (2) ściśle określony zakres prawa wydawania poleceń, rozkazów i stosowania środków przymusu oraz warunków prawomocności użycia tych środków, (3) wyposażenie w zespół wyżej wymienionych uprawnień i obowiązków osób odznaczających się odpowiednimi kwalifikacjami, określonymi w sposób ogólny i formalny przez odpowiednie akty prawne (por. Martyniak 1993, s. 157–158).
- obowiązuje zasada hierarchii urzędowej, która implikuje na poziomie poszczególnych urzędów proste liniowe struktury zarządzania, natomiast w aspekcie całego systemu administracji oznacza podległość urzędów (administracja scentralizowana) oraz możliwość odwoływania się od decyzji danego urzędu do urzędu wyższego stopnia,
- stosowane reguły mają charakter techniczny lub normatywny; aby je racjonalnie stosować, urzędnicy są szkoleni, zdobywają

fachowe wykształcenie, co zapewnia odpowiedni poziom kompetencji w stosunku do realizowanych zadań,

- sztab administracyjny jest całkowicie oddzielony od środków administrowania (w zakresie własności), musi się z nich rozliczać,
- wykluczone jest jakiegokolwiek zawłaszczenie stanowiska urzędowego przez osobę, która je piastuje,
- działania administracji są dokumentowane, mają formę pisemną (akta), zadania te realizują tzw. biura; biurokracja: „całość zatrudnionych w danym organie urzędników wraz z odpowiednim aparatem dóbr rzeczowych i akt tworzy biuro” (Weber 2002, s. 694),
- panowanie legalne może mieć różne formy – idealną formą jest biurokracja.

Z powyższych reguł wyłania się obraz urzędnika. Jest to osoba: wolna, zrekrutowana w wyniku potwierdzonych kwalifikacji, zatrudniona na zasadach kontraktu, której praca jest finansowo gratyfikowana w postaci pensji i prawa do emerytury, traktująca swój urząd jako zawód, posłuszna obowiązkom urzędowym, kompetentna, funkcjonująca w hierarchii urzędowej, mająca możliwość awansu na podstawie osiągnięć i wysługi lat, oddzielona od środków administrowania i nie mogąca zawłaszczyć swojego stanowiska urzędniczego oraz podlegająca dyscyplinie urzędowej i kontroli, która kieruje się wyłącznie interesem publicznym i zawsze działa racjonalnie (Weber 2002, s. 164, 694–696).

M. Weber był przekonany, że zaproponowane przez niego mechanizmy będą skutecznym zabezpieczeniem przed korupcją i nepotyzmem. Wskazywał wyższość administracji „technicznej”, podkreślając, że administracja ciągle podnosi te „techniczne” kompetencje, co w rezultacie prowadzi do formalistycznego podejścia, a ono jest gwarantem bezstronności. I tak powstaje bezduszna, ale sprawna i racjonalna maszyna administracyjna, przy czym „biurokratyczne administrowanie oznacza: panowanie dzięki wiedzy” (tamże, s. 167).

Konkludując swoje rozważania, M. Weber podkreślił dobitnie, że biurokracja jako najbardziej racjonalna forma legalnego panowania zapewnia: stabilność, dyskrecję, niezawodność, przewidywalność, sprawność. Co więcej, jej uniwersalny charakter sprawia, że może być stosowana wszędzie (państwo, wojsko, kościół, działalność gospodarcza, partie, fundacje, stowarzyszenia). Zauważa jednak, że:

„Biurokrację przewyższa wiedzą, wiedzą fachową i wiedzą o faktach, w domenie jego interesów, z reguły jedynie człowiek zainteresowany zarabianiem. A więc – kapitalistyczny przedsiębiorca” (tamże, s. 166–167, 706).

2.1.1. Dysfunkcje modelu weberowskiego

Tempo przemian we współczesnym Weberowi świecie było znacznie mniejsze niż obecnie, dlatego też jego teoria zakładała pewną stałość procedur i mechanizmów funkcjonujących w administracji. Budowanie systemów administracyjnych w oparciu o założenie specjalizacji powodowało, że urzędnicy tworzyli coraz bardziej złożone, a tym samym hermetyczne procedury, budując w ten sposób barykadę pomiędzy obywatelami a administracją. Specjalizacja jest koniecznością w hierarchicznych strukturach organizacyjnych i wpływa na nie zwrotnie, powodując ich rozrost. To z kolei sprawia, że trzeba rozbudowywać aparat koordynujący te „wyspecjalizowane” struktury – czyli rośnie biurokracja, w tym przypadku odbierana już negatywnie, jako oderwany od rzeczywistości aparat urzędniczy (Izdebski, Kulesza 2004, s. 189).

Zmieniające się (wbrew założeniom Webera) otoczenie powodowało konieczność tworzenia nowych procedur i zatrudniania nowych specjalistów do ich realizacji, co oznaczało kolejne zwiększenie liczby urzędników i coraz większe koszty funkcjonowania systemu. Doświadczenie wskazuje, że model weberowski nie gwarantuje zachowania zasady merytokracji czyli władzy fachowców. Jego podstawową słabością jest koncentracja na procedurze, a nie na jej wynikach. Dodając do tego hierarchiczną strukturę, dochodzimy do niskiej elastyczności i ograniczonej efektywności. Ponadto, monitorowanie i ewaluacja takich struktur są bardzo trudne, ponieważ w odruchu samozachowawczym administracja broni się przed tym (por. Hausner 2008).

Weber idealizuje biurokrację, ale trafnie diagnozuje pewne zagrożenia, które ona niesie:

- „Biurokratyczny aparat może także stwarzać i faktycznie stwarza określone przeszkody w odpowiednim załatwieniu indywidualnego przypadku, sprawy tej nie będziemy tu jednak szczegółowo roztrząsać” (Weber 2002, s. 707).
- „Biurokratyzacja raz wprowadzona w pełni należy do tych społecznych tworów, które najtrudniej jest zniszczyć” (tamże, s. 715).

- „Biurokratyczna administracja jest zgodnie z właściwą jej tendencją zawsze administracją wykluczającą jawność. Biurokracja chroni jak tylko może swoją wiedzę i czyni przed krytyką” (tamże, s. 719).

Autor nie poczytywał wtedy tych aspektów jako wady czy chociażby ryzyka. Stuletnia perspektywa pokazuje jednak, że jego wizje ziściły się.

Idealna biurokracja jest tworem teoretycznym, dochowanie części założeń postawionych przez M. Webera jest wręcz niemożliwe, dlatego też empiryczne doświadczenia tego modelu ujawniają kolejne słabości:

- brak powiązania pracy urzędników z rezultatami oraz z wynagrodzeniem,
- niska elastyczność w podejmowaniu decyzji, konserwatyzm organizacyjny,
- zbyt duża skala i związane z tym wysokie koszty funkcjonowania administracji,
- krótki horyzont czasowy w planowaniu, brak podejścia strategicznego, antycypacji,
- ograniczone interakcje z otoczeniem, zwykle o imperatywnym charakterze,
- nacisk na racjonalność i formalizacja działań bez względu na ich charakter,
- kult przepisów prawa, bardzo szeroki zakres prawodawstwa kreowanego na poziomie administracji (a nie parlamentu) oraz interpretacji aktów prawnych traktowanych na równi z prawem (akty wykonawcze, rozporządzenia, wytyczne itp.),
- rutyna i rytualizacja działania.

Kulturowym potwierdzeniem dewaluacji koncepcji M. Webera jest zmiana znaczeniowa pojęcia biurokracji, które obecnie ma pejoratywne znaczenie, kojarzone z brakiem efektywności, formalizmem i odezwaniem od społeczeństwa.

Powojenna administracja państw europejskich i Stanów Zjednoczonych Ameryki funkcjonowała w oparciu o przedwojenne modele administracji klasycznej. Ponadto była związana z teorią interwencjonizmu państwowego J.M. Keynesa, co oznaczało konieczność posiadania sprawnego, ale i scentralizowanego aparatu administracyjnego. Kolejne czynniki, naturalne dla powojennego okresu odbudowy państw europejskich, to centralizacja zarządzania, centralne

planowanie, upaństwowienie części gospodarki i związany z tym wysoki udział sektora publicznego na rynku. Można nawet postawić tezę, że w zarządzaniu publicznym widoczne były konotacje do systemów militarnych, w pełni hierarchicznych i zdyscyplinowanych, oddziałujące na technokratyczną formułę zarządzania. Bez wątplenia systemy te były sprawne i tak też postrzegane społecznie, ze względu na sukcesy w postaci szybkiej odbudowy państw zachodnioeuropejskich ze zniszczeń wojennych. Okres powojennej odbudowy w bogatych państwach zakończył się w latach 60. XX wieku. Wówczas indywidualna przedsiębiorczość zaczęła się umacniać, co spowodowało, że znaczący udział państwa w rynku zaczął być postrzegany jako bariera, która wpływała na efektywność gospodarki, a z powodu kosztów, przekładających się na wysokie obciążenia podatkowe, ograniczała jej konkurencyjność.

2.1.2. Narzędzia stosowane w modelu weberowskim

Sposób realizacji działań przez urzędników i stawiane przed nimi cele, wynikające z zasad modelu weberowskiego spowodowały wykształcenie się charakterystycznych narzędzi. Większość z nich funkcjonuje także we współczesnych systemach administracyjnych. Kluczowe to:

- przepisy prawa,
- decyzje administracyjne,
- hierarchiczne struktury organizacyjne,
- procedury, listy sprawdzające,
- standaryzacja procedur zarządczych,
- specjalizacja w wąskich obszarach działania,
- kontrole zgodności z prawem i wynikającymi z niego procedurami.

2.1.3. Uczenie się w modelu weberowskim

Zmiana będąca podstawą logiki organizacji uczącej się jest traktowana w modelu weberowskim jako czynnik niepożądany. Technokratyczna maszyna administracyjna z założenia działa w optymalny i racjonalny sposób, zatem nie ma potrzeby jej doskonalenia. Nie oczekuje się od pracowników innowacji, szukania nowych rozwiązań, czy chociażby interpretacji informacji, ponieważ mają oni koncentrować się na wykonywaniu prawa (Mazur, Olejniczak 2012, s. 25–32). Refleksyjność jest na bardzo niskim poziomie, działanie staje się zachowawcze, nie

zostawia miejsca na eksperymentowanie. Realizowane są tylko te czynności, które mają umocowanie w prawie skodyfikowanym dodatkowo w postaci procedur (w prawie pozytywnym – dopuszczalne jest to, co jest dozwolone przez prawo).

W administracji weberowskiej uczenie się jest skoncentrowane na doskonaleniu znajomości regulacji prawnych i procedur. Jego przejawem jest profesjonalizacja zarówno pracowników, jak i zespołów oraz całych organizacji. To profesjonalizacja rozumiana jako dążenie do perfekcji w wykonywaniu zadań, nie zaś szukaniu nowych rozwiązań o systemowym charakterze. Specjalizacja zniechęca do pracy zespołowej i do uczenia się na poziomie organizacji, ale sprzyja uczeniu indywidualnemu (podnoszenie kompetencji). Uczenie się ma najczęściej techniczny charakter i ogranicza się do eliminacji błędów (pojedyncza pętla uczenia się). Urząd funkcjonuje jako technokratyczna, hierarchicznie zorganizowana maszyna, która działa zgodnie z ustalonymi instrukcjami, a czynniki zewnętrzne (w tym obywatele) mają na nią ograniczony wpływ.

2.2. Model nowego zarządzania publicznego – rynkowy

Zarządzanie menedżerskie, model postbiurokratyczny, nowe zarządzanie publiczne – model ten był rewizją podjętej w latach 30. i 40. XX wieku zmiany, w wyniku której administracja zaczęła zbliżać się do rynku. Stąd też zmiana pojęciowa z *public administration* na *public management*, a następnie na *new public management* (NPM).

Założenia teorii M. Webera zostały empirycznie zweryfikowane, a wynik tej weryfikacji był niejednoznaczny, w przeważającej jednak mierze niezadowolający (por. Mazur 2016). Znacznie większe tempo zmian niż mógł zakładać M. Weber, geometryczny czy wręcz wykładniczy przyrost spraw i obszarów działania administracji oraz rozwój technologii komunikacyjnych i informacyjnych spowodowały, że konieczne było podjęcie próby reformy.

Kolejny czynnik to rozwijająca się w okresie powojennym samorządność, w szczególności chodzi o samorządy terytorialne, które ze swojej natury nie wpisują się w hierarchiczny i scentralizowany system zarządzania państwem. Z jednej strony, samorządność była warunkowana rosnącą świadomością społeczeństwa, czyli jego upodmiotowieniem,

a z drugiej, konstatacją o niemożności sprawowania wszystkich funkcji administracyjnych z poziomu centralnego.

Lata 70. i 80. XX wieku to okres krytyki teorii Keynesa i zanegowania skuteczności interwencjonizmu państwa. Nowe koncepcje, które bazują na założeniach wolnego rynku, ograniczeniu sektora publicznego, zwiększeniu swobody gospodarczej i zmniejszaniu roli związków zawodowych tworzą podwaliny neoliberalizmu. Idea neoliberalizmu, rozpowszechniona dzięki Nagrodzie Nobla przyznanej M. Friedmanowi, były reakcją ekonomistów na narastający kryzys lat 70. (spotęgowany przez kryzysy naftowe i kryzys zadłużenia, przejawiające się wzrostem cen, inflacją i spadkiem zatrudnienia). Założenia tej koncepcji zostały skutecznie wdrożone, zwłaszcza w krajach anglosaskich. Przywódcy, którzy je wprowadzili w życie dzięki swoim reformom przeszli do historii.

R. Reagan, prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki w latach 1981–1989, wdrażał reformy, których celem było ograniczenie roli państwa w gospodarce, m.in. przez prywatyzację, decentralyzację zarządzania, obniżanie inflacji i podatków. Reaganomika bazowała na kluczowym założeniu liberałów, że państwo będzie interweniować w sprawy gospodarcze jedynie w wypadku, gdy zawodzi mechanizm rynkowy. M. Thatcher, premier Wielkiej Brytanii w latach 1979–1990, ograniczyła rolę związków zawodowych, sprywatyzowała część sektora publicznego, obniżyła inflację, ograniczyła podatki, minimalizowała zakres interwencji polityki socjalnej (Winiarski, Winiarska 2006, s. 133).

Reaganomika i thatcheryzm to zjawiska, które znacząco wpłynęły na sposoby zarządzania państwami, niosąc za sobą daleko idące implikacje. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na aspekty polityczne i psychologiczno-społeczne. Pierwszy to marginalizacja polityki na rzecz aparatu biurokratycznego, funkcjonującego jako machina urzędnicza do zarządzania, która w swoich założeniach minimalizuje wpływy polityków; drugi to poczucie ograniczenia wolności obywateli poprzez zbyt rozbudowany system państwowy. Administracja jest kojarzona z odhumanizowaniem, jednocześnie z ingerencją państwa w sprawy obywateli. W okresie tym dyskutowano na temat roli państwa i zakresu podejmowanej przez niego interwencji. Uznawano, że idea „mniej państwa” będzie panaceum na większość problemów.

Kwintesencją tego modelu jest założenie, że obywatel korzysta z usług oraz dóbr publicznych zapewnianych przez administrację jako klient i powinien te usługi i dobra otrzymywać zgodnie z zasadą *value for money*. Założenie to sprawia, że administracja powinna wykorzystywać rynkowe, biznesowe narzędzia (zarządzanie przez rezultaty, powiązanie zasobów finansowych z zadaniami i efektami, standaryzacja usług publicznych, systemy zarządzania jakością) lub urynkowić wykonywanie usług publicznych (kontraktowanie, zamówienia publiczne, prywatyzacja, partnerstwo publiczno-prywatne). Administracja korzysta z kontraktów, poprzez które kupuje usługi publiczne od podmiotów rynkowych, a sama ogranicza swoją aktywność w sferze realizacyjnej. To kontraktowe podejście zmienia optykę monitorowania, oceny i kontroli; znacznie ważniejszy staje się przedmiot kontraktu, czyli założony do osiągnięcia efekt, niż sposób jego realizacji. Pozwala to na prostsze powiązanie zaangażowanych środków publicznych z efektami. Nowe zarządzanie publiczne zostało opisane przez kilku badaczy. Najpopularniejsze teorie tego modelu zostały opracowane przez D. Osborne'a i T. Gaeblera oraz przez C. Hooda. Konsumują one kluczowe wyznaczniki nowego zarządzania publicznego.

Koncepcja D. Osborne'a i T. Gaeblera, zakłada (Osborne, Gaebler 1992):

- konkurencyjność pomiędzy dostawcami dóbr i usług,
- uspołecznienie zadań kontrolnych w administracji,
- badanie skuteczności działania przez rezultaty, a nie jedynie przez pryzmat zasobów,
- koncentrację na misji, wizji, a nie na procedurach,
- działania aktywne (uprzedzające), a nie jedynie reaktywne,
- oszczędność i generowanie dochodów, a nie jedynie wydatkowanie pieniędzy publicznych,
- decentralizację poprzez angażowanie partnerów,
- preferencje dla mechanizmów rynkowych,
- kształtowanie zachowań i działań, a nie jedynie wdrażanie prawa.

Z wizją urynkowanej administracji publicznej wiąże się przekonanie, że administracja powinna, w języku Osborne'a i Gaeblera „stereować, a nie wioskować”.

Koncepcja C. Hooda, który jako pierwszy użył terminu „nowe zarządzanie publiczne”, wskazuje następujące elementy (Hood 1991, s. 3–19):

- aktywna rola menadżera w zarządzaniu, kontroli oraz jego odpowiedzialność,
- zdefiniowane i weryfikowane: cele, mierniki i standardy działania,
- kontrola wyników/efektów, a nie procedur,
- dezintegracja instytucji, które powinny być skupione wokół zadań, a nie struktur hierarchicznych (np. agencje, fundusze itp.),
- konkurencyjność przekładająca się na redukcję kosztów – kontrakty, przetargi,
- sposób zarządzania analogiczny do sektora prywatnego,
- efektywne wykorzystanie zasobów, w tym pracowników – ograniczenie biurokracji.

Analogiczny zestaw wyróżników modelu nowego zarządzania publicznego wskazał W.J.M. Kickert, przeciwstawiając rozwiązania europejskie (na przykładzie Holandii) koncepcjom anglosaskim (Kickert 1997, s. 733):

- decentralizacja i dekoncentracja władzy zapewniają elastyczność,
- koncentracja na rezultatach, kontrolowanie wyników, a nie procedur,
- zwiększenie poziomu konkurencji,
- oferowanie usług publicznych odpowiadających na zdiagnozowane potrzeby,
- doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi,
- rozwój technologii informatycznych,
- podnoszenie jakości regulacji,
- koncentracja władzy centralnej na zarządzaniu strategicznym.

M. Weber zdefiniował cechy urzędnika funkcjonującego w modelu idealnej biurokracji, a O.E. Hughes zaproponował podobne zestawienie dla urzędnika działającego w modelu nowego zarządzania publicznego, wyróżniając pięć najważniejszych atrybutów (Hughes 1994, s. 70): (1) myślenie, planowanie i zarządzanie strategiczne, (2) kreowanie zdolności własnej organizacji do samooceny, (3) tworzenie warunków, które sprzyjają doskonaleniu pracowników i samej organizacji, (4) negocjowanie, występowanie w roli mediatora w konfliktach interesów pomiędzy różnymi aktorami, (5) bycie społecznym przedsiębiorcą.

Porównanie cech wskazanych przez M. Webera z powyższymi wyraźnie obrazuje zmianę w koncepcji działania administracji. Urzędnicy nowego zarządzania publicznego muszą mieć zdolność do refleksji,

interakcji, kompleksowego patrzenia na rzeczywistość. Nie mogą mieć „kłapek na oczach”, za którymi optował model idealnej biurokracji.

Jak zauważa H. Izdebski, „Propagatorzy NPM przedstawiali jego idee jako uniwersalne rozwiązanie prawie wszystkich problemów administracji publicznej, a jego cel jako stworzenie postbiurokratycznego typu administracji” (Izdebski 2007, s. 14). Bez wątplenia przejście od zarządzania publicznego do nowego zarządzania publicznego było jedną z największych zmian w logice działania administracji. Zmiana ta przyniosła decentralizację administracji, zaburzenie sztywnych struktur, doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi, zwiększenie elastyczności, rozwój technologii informatycznych, ale także doskonalenie jakości regulacji.

2.2.1. Dysfunkcje modelu rynkowego

Powyższe zalety modelu nowego zarządzania publicznego nie mogą jednak przysłonić negatywnych aspektów. Najważniejsze z nich to (Zawicki 2011):

- bezrefleksyjne zapatrzenie w model biznesowy, przejawiające się w próbach implementacji rozwiązań nieprzystających do sfery publicznej,
- nadmierna koncentracja na ograniczaniu kosztów z pominięciem specyfiki spraw publicznych, prymat mierników finansowych nad ekonomiczno-społecznymi,
- zatarcie podziału pomiędzy urzędnikami i politykami,
- rozbicie architektury systemu i jej duże zróżnicowanie, co wzmacnia potrzebę koordynacji i jednocześnie ją komplikuje,
- degradacja etosu służby publicznej,
- rozmycie odpowiedzialności; usługi publiczne są realizowane przez prywatnych wykonawców, którzy odpowiadają za nie jedynie w granicach wyznaczonych przez kontrakty,
- ubogi zakres mechanizmów komunikacji obywatela, traktowanego jako klient, z administracją, co oznacza, że jego potrzeby nie zawsze zostaną właściwie zaspokojone,
- niska zdolność państwa do rozwiązywania problemów o kompleksowym (strukturalnym) charakterze z powodu defragmentacji administracji,

- pominięcie specyfiki kulturowej, historycznej i uwarunkowań osobowych funkcjonowania administracji, próba standaryzacji, unifikacji,
- przeświadczenie o istnieniu generalnych zasad funkcjonowania administracji oraz założenie o uniwersalności narzędzi stosowanych w ramach modelu rynkowego.

2.2.2. Narzędzia stosowane w modelu rynkowym

Nowe zarządzanie publiczne, ze względu na swój reformatorski charakter, wprowadziło szeroki zakres zmian do administracji. Reforma sposobu działania urzędników z biurokratycznego administrowania na rynkowe zarządzanie, pociągnęła za sobą konieczność opracowania i wdrożenia nowych instrumentów. Najczęściej przytaczane narzędzia wywodzące się z modelu rynkowego to:

- decentralizacja polityczna – samorządy terytorialne,
- planowanie i zarządzanie strategiczne,
- analiza kosztów i korzyści,
- kontrakty,
- agencje,
- standaryzacja usług publicznych,
- zarządzanie przez rezultaty,
- zarządzanie strategiczne,
- ewaluacja,
- budżet zadaniowy,
- kontrola finansowa, kontrola zarządcza, audyt,
- zarządzanie jakością,
- podejście procesowe,
- prywatyzacja,
- zamówienia publiczne,
- partnerstwo publiczno-prywatne,
- bony, talony na usługi publiczne, np. bon szkoleniowy dla firm,
- mierniki rezultatów, wskaźniki,
- informatyzacja, e-administracja,
- programy reform prawnych.

2.2.3. Uczenie się w modelu rynkowym

Obywatel, czyli odbiorca usług publicznych, jest w modelu rynkowym traktowany jako klient, zatem administracja koncertuje swoją działalność na funkcjach służebnych – jest czymś w rodzaju pośrednika pomiędzy korzystającymi z usług publicznych a dostarczającymi te usługi. Jej interakcje z otoczeniem mają dwojaki charakter. Po pierwsze, obejmują zbieranie danych od obywateli w zakresie ich potrzeb, a po drugie, dotyczą kontaktów z realizatorami usług. Partycypacja poszczególnych stron ogranicza się do przepływu informacji, nie obejmuje współdziałania, a sztywne ramy kontraktów uniemożliwiają jej swobodny rozwój.

Administracja pełniąc rolę pośrednika, musi budować swój aparat analityczny, który umożliwi zbieranie, agregowanie i analizowanie danych o potrzebach obywateli, następnie rozwijać mechanizmy planowania, które pozwalają na kreowanie polityk publicznych zaspokajających te potrzeby oraz narzędzi zarządczych w zakresie wdrażania i ewaluacji. Presja efektywności, skuteczności oraz obniżania kosztów sprawia, że w tym modelu pożądane są poszukiwania nowych, lepszych rozwiązań, innowacji, a nawet eksperymentowania. Aby realizować te cele, trzeba rozwijać zdolności menedżerskie, a także być gotowym na zmiany, przewidywać je (antycypacja) (Mazur, Olejniczak 2012, s. 32–36).

Uczenie następuje poprzez refleksję nad własnymi doświadczeniami, ale także w dużym zakresie poprzez *benchmarking*. Zasada konkurencji zobowiązuje do porównań, ale i do czerpania wzorców zarówno z innych urzędów administracji publicznej, jak i z sektora biznesowego. Model nowego zarządzania publicznego opiera się na wykorzystaniu potencjału innych, poza publicznym, sektorów, dlatego też w zakresie kreowania wiedzy są wykorzystywane mechanizmy doradztwa, consultingu itp., a także zlecenia badań, ekspertyz, ewaluacji opracowywanych przez zewnętrzne podmioty (najczęściej z sektora nauki). W procesach uczenia się występują pojedyncza i podwójna pętla uczenia się, jednak interakcje mają zwykle jednostronny charakter (wynikający z kontraktów), co ogranicza efektywność tych procesów.

2.3. Model współzarządzania publicznego – partycypacyjny

Ewolucja roli państwa i jego relacji ze społeczeństwem postępuje w stronę społeczeństwa obywatelskiego. To oddziaływało na proces transformacji administracji klasycznej w zarządzanie publiczne, a jeszcze mocniej wpływa na promocję modelu współzarządzania publicznego. Podejście tradycyjne do funkcji państwa zakładało, że system nakazów i zakazów (czyli reguł prawnych) wystarcza do jego funkcjonowania. Społeczeństwo obywatelskie, permanentnie rozwijające się, potrzebuje wyrafinowanych metod zarządzania, które integrują różne poziomy, różne grupy aktorów i różne cele (Kozuch 2010, s. 35).

Korzeni modelu współzarządzania publicznego należy upatrywać w nowym zarządzaniu publicznym (por. Bevir 2009, Rhodes 2010, Peters 2011). Urynkowienie realizacji usług publicznych spowodowało konieczność defragmentacji administracji. Z jednej strony, kooperacja z prywatnymi realizatorami usług, wydzielenie agencji rządowych i samorządowych funkcjonujących w formule rynkowej, powoływanie spółek komunalnych, a z drugiej strony, wzrastająca kontrola społeczna spowodowały że w obszarze administracji zaczęło funkcjonować wielu aktorów o różnych statusach. Aktorów publicznych, prywatnych i społecznych, działających w ramach coraz bardziej złożonych układów powiązań i oddziaływań, czyli sieci. Interakcje wewnątrz tych sieci z czasem zaczęły powodować zacieranie się niektórych granic instytucjonalnych i funkcjonalnych (np. pomiędzy tym, co publiczne, prywatne, społeczne). Efektem neoliberalnych polityk demontażu państwa opiekuńczego był rozwój trzeciego sektora i rozwój idei społeczeństwa obywatelskiego (Załęski 2012, s. 162–172).

Perspektywa rynkowego zarządzania bazuje na idei neoliberalizmu, a współzarządzanie publiczne wywodzi się natomiast z krytyki tej idei. Doświadczenia thatcheryzmu i reaganomiki dowiodły, że perspektywa neoliberalna nie umożliwiła rozwiązania wszelkich niesprawności państwa. Administracja to w znacznej mierze aspekty polityczne i społeczne, a w tych obszarach rozwiązania rynkowe rzadko sprawdzają się (Izdebski, Kulesza 2004, s. 373). Złożoność procesów społecznych, gospodarczych i publicznych oraz interakcje pomiędzy nimi zaczęto traktować w kategoriach postmodernistycznych, które z definicji wykluczają założenie o jedynym słusznym rozwiązaniu danego

problemu. Model NPM zakładał, że uniwersalne zasady rynkowe, po pierwsze, można wdrożyć w każdym aspekcie działania administracji, a po drugie, że będą skuteczne, a lokalne uwarunkowania, czas, miejsce i ludzie marginalnie wpływają na te czynniki. Poziom komplikacji problemów, ich tzw. „zapętlenie” sprawiają, iż w rządzeniu konieczne jest zapewnienie dużej elastyczności, swobody. J. Hausner podkreśla, że „polega ona nie na kumulowaniu w jednym ręku wszystkich możliwych zasobów, ale na możliwości i zdolności sięgnięcia po nie w razie potrzeby, mimo że mają one różnych autonomicznych dysponentów” (Hausner 2015, s. 25).

Opublikowana w 1996 roku książka M. Castellsa *Spółczesność sieci*, prezentuje ówczesny świat na progu nowego milenium, koncentruje się na powiązaniach i interakcjach pomiędzy poszczególnymi aktorami – sieciami oraz znaczeniu i uwarunkowaniach tych powiązań. Autor przyjmuje, a nawet eksponuje fakt, że uniwersalne reguły są bardzo ograniczone, a działania są warunkowane specyfiką i kontekstem (por. Castells 1996).

Do analogicznych konkluzji zmierza M. Bevir, który definiując rządzenie w kontekście sieci, wyraźnie podkreśla, że jest to permanentny proces interpretacji, konfliktu i działania, który nieustannie prowadzi do modyfikacji wzorca rządzenia (Bevir 2009, s. 84–98). Mechanizmy te są konceptualnym fundamentem modelu współzarządzania publicznego.

Badacze podchodzą do koncepcji współzarządzania publicznego w dwojaki sposób – bądź traktując ją jako teoretyczny model, stanowiący „trzecia drogę” pomiędzy anarchią rynku a scentralizowanym planowaniem (Jessop 2007, s. 13), bądź też uważając, że jest to jedynie kompilacja modelu hierarchicznego i rynkowego wzbogaconą o nowe mechanizmy.

O ile punktem odniesienia dla modelu biurokratycznego było prawo, w nowym zarządzaniu publicznym – rynek, o tyle we współzarządzaniu publicznym jest nim społeczeństwo obywatelskie rozumiane jako społeczeństwo posiadające zdolność do definiowania celów i ich realizacji bez interwencji władzy publicznej, a tym samym do samoorganizacji. Koncepcja ta zakłada, że obywatele w relacjach państwo-społeczeństwo są traktowani jako interesariusze, czyli podmioty częściowo uzależnione od decyzji administracji, a jednocześnie wyposażone w narzędzia i możliwość wpływu na te decyzje. Poszczególne

aktorzy tego systemu powinni budować relacje na zasadzie partnerstwa. Ich powodzenie uzależnione jest od aktywności społeczeństwa i co najmniej w równej mierze od standardów działania administracji, w tym standardów etycznych oraz sposobu myślenia urzędników.

Wprawdzie dorobek teoretyczny tego modelu jest nadal w fazie kształtowania, jednak ujęcia idei współzarządzania publicznego proponowane przez badaczy koncentrują się na zbliżonych wyróżnikach. T. Bovaird i E. Löffler podkreślają następujące aspekty: zaangażowanie interesariuszy, sposób realizacji zadań jest równie ważny jak osiągnięte cele, transparentność, etyka, rozliczalność, równe traktowanie interesariuszy. Według nich współzarządzanie to: „nastawiony na partycypację, a nie czysto ekonomiczną mierzalność, ogół procesów, nie tyle tworzenia, ile moderowania polityki publicznej poprzez interakcję różnych organizacji w celu osiągnięcia wyższego poziomu efektów uzyskiwanych przez interesariuszy” (Bovaird, Löffler 2003, s. 8–10).

R.A.W. Rhodes akcentuje w swoich pracach sieciowość. Wskazuje on na sieć nie jako na uzupełnienie, ale jako alternatywę dla mechanizmów hierarchicznych i rynkowych. Określa współzarządzanie publiczne jako samoorganizujące się międzyinstytucjonalne sieci, w których występuje współzależność instytucji (publicznych, prywatnych i społecznych), przy znaczącej autonomii aktorów niepublicznych w stosunkach z państwem. W sieciach tych obserwuje się permanentne interakcje pomiędzy uczestnikami, które są powodowane potrzebą wymiany zasobów i negocjacji celów; uczestnicy darzą się zaufaniem i funkcjonują zgodnie z wynegocjowanymi i zaakceptowanymi przez nich regułami (Rhodes 1996; Rhodes 1997, s. 46–53). Podkreśla on, że rola państwa to nie bezpośrednie rządzenie, to próba pośredniego sterowania sieciami, w których państwo jest jednym z aktorów, i to sterowania z założenia niedoskonałego (Rhodes 2010, s. 110).

J. Kooiman uważa natomiast, że model ten to suma interakcji (relacji pomiędzy jednostkami dotyczących ich indywidualnych interesów, ale i interesu wspólnego), w których biorą udział aktorzy prywatni i publiczni w celu rozwiązania problemów społecznych lub kreacji społecznych celów. Aktorzy instytucjonalni ustanawiają podstawę normatywną tych interakcji (Kooiman 2003, s. 19, 29).

Definicja według B. Jessopa koncentruje się na wąskim rozumieniu *governance* (współzarządzania): „refleksyjna samoorganizacja – heterarchia

podtrzymywana przez wynegocjowane porozumienie w kwestii rozwiązywania złożonych problemów, w ramach komparatystycznego ładu lub horyzontalnych sieci umożliwiających koordynację kompleksowego podziału pracy”. Autor podkreśla także zakres i oddziaływanie zmian modelu zarządzania publicznego: „przejście od tradycyjnej formy rządu *government* do nowoczesnej koordynacji działań zbiorowych *governance* dokonuje się na wszystkich poziomach – od lokalnego, poprzez metropolitalny i regionalny, do narodowego. Dotyczy to także wielu międzyrządowych rozwiązań na poziomie międzynarodowym, transnarodowym, ponadnarodowym i globalnym” (Jessop 2007, s. 6).

Do analogicznych konkluzji dochodzą H. Izdebski i M. Kulesza, wskazując na stale powiększający się obszar działania administracji oraz wzrastającą liczbę jej powiązań na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym, europejskim, międzynarodowym. Nie kreślą jej kształtu jako wielkiego hierarchicznego systemu, ale jako sieć mniejszych systemów powiązanych różnymi relacjami, co z kolei powoduje konieczność rozbudowywania i komplikowania procedur, a następnie specjalizacji i koordynacji. W ich ocenie „Dziś nastał czas administracji kooperatywnej, opartej coraz szerzej na systemach sieciowych, w których każde ogniwo ma w danej skali rolę do spełnienia, a wszystko działa dzięki przepływowi informacji i współdziałaniu samodzielnych instytucji, zbudowanych i funkcjonujących według ustalonych dla całego systemu standardów i precyzyjnie ustalonych, spójnych procedur” (Izdebski, Kulesza 2004, s. 103, 126).

Analiza przytoczonych definicji wskazuje, że współzarządzanie publiczne jest ściśle powiązane z takimi pojęciami, jak: sieciowość, interesariusze i zarządzanie na różnych poziomach. Tym samym koncepcja ta integruje dwa modele komunikacji i oddziaływania w relacjach sfery publicznej ze sferą społeczną: odgórny (*top-down approach*) i oddolny (*bottom-up approach*).

2.3.1. Sieciowość i interesariusze

Kompleksowość, wielowymiarowość, współzależność, różnorodność i mnogość konfliktów interesu w dzisiejszym zarządzaniu publicznym powodują zacieranie się różnicy pomiędzy podmiotem a przedmiotem tego procesu, zmieniając tym samym charakter relacji na sieciowe. Sieciowość jest rozumiana jako forma zarządzania, w której możliwość

realizacji celów uzależniona jest od równoczesnych interakcji wielu podmiotów (interesariuszy), a państwo nie ma roli dominującej w tym procesie. Władza publiczna jest jednak zobligowana do inicjowania, koordynowania oraz zapewnienia ram formalnych i instytucjonalnych umożliwiających podejmowanie decyzji, a także narzędzi współpracy (Nelicki 2010, s. 78).

J. Torfing precyzyjnie wyróżnia cechy zarządzania sieciowego: (1) jest to proces względnie stabilnego, horyzontalnego wyrażania się współzależnych, ale operacyjnie autonomicznych aktorów, którzy wzajemnie na siebie oddziałują poprzez negocjacje; (2) odbywający się w ramach uregulowanego normatywnego, poznawczego i wyobrażeniowego szkieletu; (3) samoregulujący się w ramach ograniczeń ustalonych przez siły zewnętrzne; (4) przyczyniający się do realizacji celów publicznych (Torfing 2010, s. 98).

Z założenia cele poszczególnych interesariuszy są różne i bardzo często konfliktowe, jednak cel na poziomie strategicznym jest jeden. Relacje pionowe w takich sieciach zwykle nie są hierarchiczne, a ponadto znacznie istotniejsze są relacje poziome. Dodatkowo zróżnicowanie aktorów w sieci jest bardzo duże – cechują ich różne potencjały, różne kontakty, różny dostęp do władzy. Konsensus, deliberacja, koncyliacyjność, dialog i negocjacje to kluczowe narzędzia pozwalające funkcjonować aktorom w sieci jak oraz sieci jako całości.

Według M. Zawickiego pojęcie interesariuszy ma kluczowe znaczenie dla współzarządzania publicznego i obejmuje co najmniej: władze szczebla centralnego, regionalnego, grupy i organizacje społeczne, polityczne, gospodarcze, przedsiębiorców, obywateli oraz inne grupy interesu, które pozostają w kręgu oddziaływania danej polityki publicznej (Zawicki 2010, s. 110).

Analizując zachowanie interesariuszy (uczestników sieci, aktorów społecznych), J. Hausner wyróżnia trzy specyficzne typy (Hausner 2010, s. 100):

1. reaktywni – funkcjonują w sieci, komunikują się schematycznie, nie interesują ich inni aktorzy, zatem nie mają o nich wiedzy.
2. kognitywni – mają wyobrażenie o innych aktorach, podejmują współpracę, rozwiązują konflikty, koordynują działania.
3. kreatywni – przeformułują problem, wymyślają nowe rozwiązania, szukają alternatywnych ścieżek.

W danej sieci istnieje każda z tych grup i każda z nich jest niezbędna do funkcjonowania sieci (analogia do pracy zespołowej i typów pracowników). Ważne są natomiast proporcje pomiędzy nimi. Rola i zachowania interesariuszy determinują kształt i funkcjonowanie sieci, tym samym wprost wpływają na administrację.

2.3.2. Zarządzanie wielopoziomowe

Zarządzanie wielopoziomowe (*multi-level governance*) rozwijało się szczególnie intensywnie w latach 90. XX wieku w Unii Europejskiej. Podpisanie w 1992 roku Traktatu o Unii Europejskiej oraz regionalizacja polityki spójności (reformacja funduszy strukturalnych rozpoczęta w 1988 roku, eksponująca zasadę partnerstwa i zasadę koordynacji) spowodowały zwiększanie udziału władzy różnych szczebli (tj. poziomu europejskiego i krajowego, ale także regionalnego, a nawet lokalnego) w jej programowaniu i realizacji (Stephenson 2013). W aspekcie zarządzania we Wspólnocie koncepcja ta bazuje na założeniach, które zdefiniowali L. Hooghe i G. Marks: istnieją polityki i systemy uzgodnieniowe o charakterze pionowym (terytorialne), jak i poziomym (funkcjonalne), procesy decyzyjne nie są ulokowane na jednym poziomie, a zależą od różnorodnych powiązań. Unia Europejska to zatem kompleksowy, zintegrowany system uzgodnieniowy, obejmujący różnie określone i powiązane obszary polityk. Relacje w takim systemie nie mają charakteru hierarchicznego, a konsultacyjny i/lub partycypacyjny (Hooghe, Marks 2001).

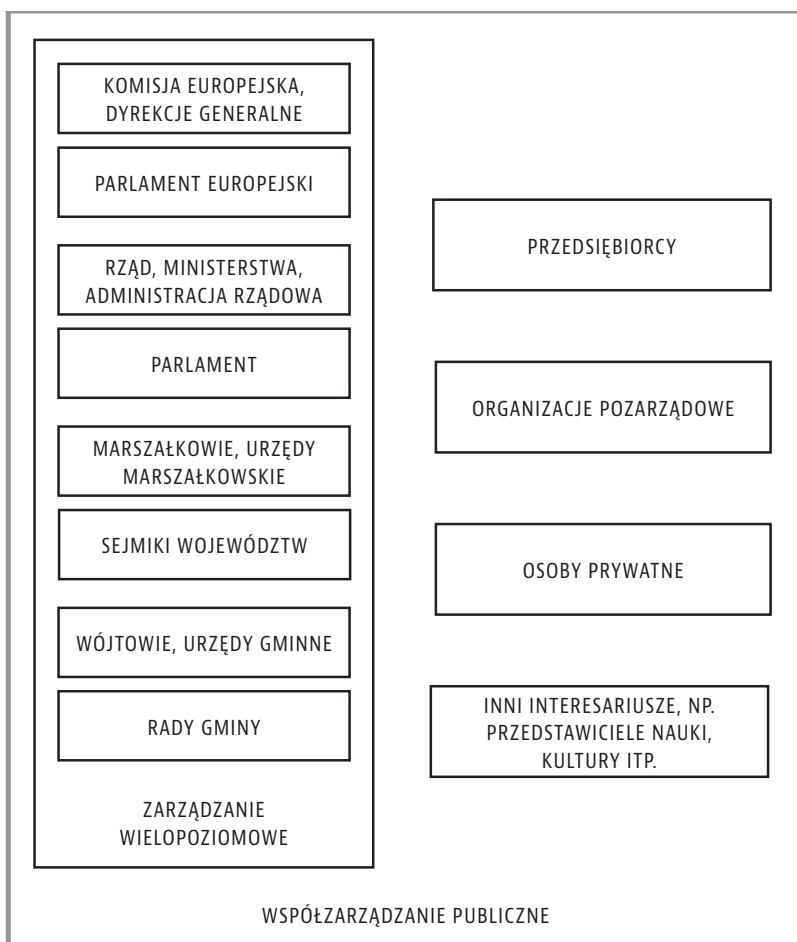
Rysunek 10 obrazuje różnice pomiędzy zarządzaniem wielopoziomym a współzarządzaniem publicznym. Zarządzanie wielopoziomowe podkreśla współzależność partnerów publicznych na różnych poziomach terytorialnych i funkcjonalnych (rozproszenie uprawnień decyzyjnych), podczas gdy współzarządzanie publiczne dodaje do tego systemu aktorów spoza sektora publicznego, którzy również mają wpływ na rządzenie.

Wykorzystując teoretyczne podwaliny modelu współzarządzania publicznego i zarządzania wielopoziomowego w kontekście empirycznych doświadczeń, Komitet Regionów zdefiniował zarządzanie wielopoziomowe jako (*Biała Księga Komitetu Regionów 2009*):

- skoordynowane działanie podejmowane przez Unię Europejską, państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne, oparte

- na partnerstwie i skierowane na kreślenie i wdrażanie polityk europejskich,
- dynamiczny proces o wymiarze horyzontalnym i wertykalnym, który nie osłabia odpowiedzialności politycznej,
 - proces podporządkowany podstawowym zasadom dobrego rządzenia: otwartość, partycypacja, odpowiedzialność, skuteczność i spójność.

Rys. 10. Zarządzanie wielopoziomowe a współzarządzanie publiczne w Unii Europejskiej – zaangażowane podmioty – interesariusze



Źródło: opracowanie własne.

Głównymi mankamentami zarządzania wielopoziomowego są brak transparentności i niska efektywność (por. Schout, Jordan 2008, s. 961–962; Dąbrowski i in. 2014; Bache 2008).

Analiza związku współzarządzania publicznego z zarządzaniem wielopoziomowym sugeruje jeszcze jedną konkluzję: Unia Europejska, podobnie jak obywatele, „zabrała” rządowi państw członkowskich część władzy. O ile w przypadku społeczeństwa obywatelskiego to przejście „kawałka tortu” ma zwykle powolny, inkrementalny charakter, o tyle w przypadku Unii Europejskiej przeobrażenia przybrały formę zasadniczych zmian prawnych. Co prawda następowało to przez odwołanie do zasady pomocniczości, ale jednak znaczna część kompetencji państwa znalazła się na innym poziomie; zmiany te dokonały się już w okresie przedakcesyjnym i warunkowały członkostwo nowych państw we Wspólnocie. Przykładowo, państwo w tym procesie zostało pozbawione części władzy w obszarze polityki rozwoju (polityki regionalnej) na rzecz regionów, które zgodnie z koncepcją współzarządzania są bardziej właściwym podmiotem dla prowadzenia tej polityki niż rząd centralny. Należy podkreślić, że w Polsce pomimo reformy samorządowej w 1999 roku, samorzady województw nie zostały wyposażone w realne mechanizmy kreowania polityki rozwoju, a zwłaszcza w źródła ich finansowania. Dopiero członkostwo we Wspólnocie i inkorporacja rozwiązań unijnych spowodowały, że województwa poprzez zarządzanie funduszami strukturalnymi stały się znaczącym aktorem polityki rozwoju.

Wracając do analizy modelu partycypacyjnego, jego kluczową zaletą jest pozytywny wpływ na budowanie społeczeństwa obywatelskiego. B. Kożuch podkreśla, że „W dzisiejszych czasach znaczącą rangę zyskały zatem takie funkcje zarządzania publicznego, jak: przewodzenie w organizacjach z otwartym członkostwem, społeczne komunikowanie się, koordynowanie wspólnych działań wychodzące poza granice organizacji i odnoszące się do takich struktur, jak cała gospodarka, region, czy też gmina (Kożuch 2010, s. 36).

Model współzarządzania publicznego rozwija mechanizmy demokratyczne, bazuje na dialogu, konsensusie, wspólnym działaniu, jednak równocześnie kreuje zachowania i rozwiązania, które zaburzają logikę tradycyjnej demokracji. Ograniczeniu ulega rola polityków wybranych w wyborach, których zadaniem jest działanie w imieniu

społeczeństwa. To ostatnie w coraz szerszym zakresie reprezentuje się samo i, co więcej, angażuje się nie tylko w programowanie, ale także w realizację polityk i wynikających z nich usług publicznych. Aspekt ten osłabia znaczenie sfery politycznej we współczesnych, rozwiniętych państwach (por. Bauman 2012, s. 184). Słabość sfery politycznej automatycznie stawia wyższe wymagania wobec administracji. Współzarządzanie publiczne nie oznacza, że zmniejsza się zakres jej aktywności, wręcz przeciwnie. Konieczne jest wykreowanie struktur, reguł, ram i układu instytucjonalnego, w którym współzarządzanie publiczne może zaistnieć, a następnie należy te procesy inicjować i koordynować.

2.3.3. Dysfunkcje modelu partycypacyjnego

Sięciowość stanowiąca dogmat modelu partnerskiego jest jednocześnie główną przyczyną niedoskonałości tej koncepcji. Wiąże się ona z rozbiciem hierarchicznej struktury rządzenia publicznego. Sieć to labirynt oddziaływań, korelacji, różnych, wielokrotnie sprzecznych interesów. Pomimo swojej otwartości, sieć nie jest przejrzysta z obiektywnych przyczyn: wielość aktorów i złożoność powiązań między nimi.

Prawne uwarunkowania funkcjonowania administracji oraz utarte praktyki sprawiają, że naturalną tendencją jest budowanie hierarchicznych struktur i systemów o nakazowym charakterze. Koncyliacja, dialog i współpraca są traktowane z dużą rezerwą, jako rodzaj eksperymentu a nie standardu. Potrzeby obywateli w relacjach z administracją są zróżnicowane i nie zawsze oczekują oni od administracji zachowań o charakterze partnerskim. Większość spraw jest stosunkowo oddalona od obywateli, dlatego też zaangażowanie koncentruje się na poziomie lokalnym. Coraz większe zróżnicowanie społeczeństw (ekonomiczne, religijne, światopoglądowe itp.) oraz zróżnicowanie interesów poszczególnych grup sprawiają, że współpraca i osiągnięcie konsensusu są bardzo trudne. Paradoksalnie, w ocenie wielu osób narzędzia te są jedyną skuteczną drogą rozwoju.

Konkurencyjność traktowana jako główny mechanizm zapewniający skuteczność i efektywność jest konieczna, ale w modelu partycypacyjnym musi być równoważona przez współpracę. Zachowanie tej równowagi zależy od czynnika ludzkiego, bowiem jednostka, zgodnie z postmodernistycznym postrzeganiem świata, jest najważniejsza. To jednostka jest najmocniejszym, a zarazem najsłabszym elementem systemu.

Podsumowując wady modelu partycypacyjnego, należy wskazać następujące kwestie:

- błędne założenie, że wśród aktorów społecznych występuje naturalna zdolność do samoorganizacji,
- problemy z odpowiedzialnością i rozliczalnością spowodowane dużą liczbą aktorów,
- długi czas potrzebny na działania uzgodnieniowe i realizacyjne,
- wrażenie chaosu i braku nadzoru nad sprawami publicznymi,
- ryzyko nierównego traktowania obywateli, zachwianie zasad rządów demokratycznych,
- ograniczone mechanizmy kontroli politycznej i kontroli społecznej,
- wysokie koszty transakcyjne (komunikacji, konsultacji, koordynacji, partycypacji),
- traktowanie partycypacji jako mody lub rytuału.

2.3.4. Narzędzia stosowane w modelu partycypacyjnym

Model współzarządzania publicznego wygenerował nowe rozwiązania stosowane w realizacji zadań publicznych. Administracja wdrożyła szeroką gamę narzędzi, które umożliwiają zasięganie opinii lub współpracę z partnerami. Najpopularniejsze z nich to:

- projekty oraz programy, w tym projekty partnerskie,
- granty, dotacje, instrumenty finansowe,
- zasada partnerstwa,
- konsultacje społeczne w zakresie legislacji, strategii, programów europejskich,
- mechanizmy partycypacyjne – warsztaty, konferencje, seminaria, debaty itp.
- komitety monitorujące, sterujące,
- sieci współpracy – formalne i nieformalne,
- stałe i doraźne instytucje współpracy: komisje, konwenty, zespoły zadaniowe,
- logika interwencji, matryca logiczna – mechanizmy uwzględniające interesariuszy,
- portale informacyjne,
- partnerstwo publiczno-prywatne, partnerstwo publiczno-społeczne,

- metoda otwartej koordynacji,
- ewaluacja,
- budżet obywatelski (partycypacyjny),
- wytyczne jako quasi-normatywny mechanizm,
- narzędzia informatyczne o charakterze komunikacyjnym.

2.3.5. Uczenie się w modelu partycypacyjnym

Model współzarządzania publicznego to przede wszystkim wykorzystanie efektu synergii, wartości dodanej wynikającej ze współdziałania wielu zróżnicowanych aktorów. Uczenie się jest jego immanentną częścią. Aktorzy, zarówno indywidualni, jak i instytucjonalni, wynoszą wspólne doświadczenia z interakcji odbywających się w sieci (dzięki czemu generują wiedzę), ale także korzystają z doświadczeń innych uczestników sieci. Uczenie się ma ewidentnie społeczny charakter, a sieci są katalizatorem tego procesu. Po pierwsze, ułatwiają komunikację, po drugie – sieć jest miejscem pozyskiwania informacji, a po trzecie – generowania wspomnianych doświadczeń, transformowanych w wiedzę (Mazur, Olejniczak 2012, s. 36–41). Współzarządzanie stwarza duży potencjał uczenia się wszystkich aktorów w systemie zarządzania publicznego. Elastyczność, przewidywanie ryzyk, narzędzia gromadzenia i generowania wiedzy, bezustanne interakcje, znajdowanie rozwiązań w wyniku prób i błędów, kompromisów – te cechy wpisują się w warunki uczenia się organizacji. Aby organizacje publiczne stały się jednym z aktorów systemu zarządzania publicznego i pełniły w nim rolę inicjatora i koordynatora, muszą cechować się pełną otwartością na otoczenie, posiadać elastyczne struktury (w tym możliwość tworzenia zespołów zadaniowych), wynikające z podejścia procesowego (projektowego), narzędzia dialogu, konsultacji, uzgodnień, a tym samym zaawansowane narzędzia zarządzania. Jednocześnie konieczny jest rozwinięty aparat analityczny umożliwiający prowadzenie polityk publicznych opartych na dowodach oraz doskonalenie swoich działań, rozwój – czyli permanentne uczenie się.

Proces uczenia się występuje w całej organizacji, a nie jedynie w zespołach czy na poziomie profesjonalizujących się jednostek. Logika uczenia się oparta jest o podwójną i potrójną pętlę uczenia się. Działania nie koncentrują się na naprawianiu błędów, ale na szukaniu nowych dróg rozwoju. Dlatego też tak trudna jest ocena ich skuteczności i efektywności. W działaniach publicznych intensywnie wykorzystuje

się nowoczesne technologie teleinformatyczne, zarówno o charakterze bazodanowym jak i komunikacyjnym.

2.4. Neoweberyzm

Uzupełnieniem opisanej powyżej typologii modeli zarządzania publicznego jest neoweberyzm. Pojęcie neoweberyzmu pojawiało się w literaturze już w latach 70., odnosząc się do różnych wariantów webrowskiego modelu administracji publicznej. W latach 80. i 90. pojęcie to stosowano w analizach organizacji jak i państwa, a w kolejnej dekadzie łączono je z teorią instytucjonalizmu (Lynn 2008, s. 3–4). Pollitt Ch., i Bouckaert G. po opisaniu tej koncepcji w 2004 roku zapoczątkowali dyskusję, czy neoweberyzm to kolejny model zarządzania publicznego, czy to jedynie kompilacja dotychczasowych modeli. Podkreślają oni, że model ten nie jest teoretycznym konstruktem a wynikiem obserwacji i opisem cech wspólnych dla wysokorozwiniętych państw zachodnioeuropejskich, co więcej, odniesionych do modelu NPM funkcjonującego w państwach anglosaskich. Z czasem jednak, w literaturze zaczęto traktować neoweberyzm jako model administracji: profesjonalnej, nowoczesnej, efektywnej i przyjaznej obywatelom (Pollitt, Bouckaert 2011, s. 119).

Paradygmat ten wymaga omówienia także ze względu na fakt, że jest to koncepcja specyficzna dla Europy, w szczególności kontynentalnej, wynikająca z jej odmienności kulturowej w zakresie podejścia do zarządzania publicznego oraz znaczenia państwa. Badacze akcentują zróżnicowanie w stosunku do, wydawałoby się bliskich kulturowo, krajów anglosaskich, gdzie szczególnie mocno rozwinęło się rynkowe podejście do zarządzania publicznego. Idee neoliberalne nie znalazły aż tak podatnego gruntu w krajach zachodnioeuropejskich, zatem znacznie wolniej wdrażano tam koncepcje NPM. Stateczna Europa z opóźnieniem asymilowała nowe rozwiązania: rynkowe, a następnie partnerskie, mając tym samym szanse na analizę słabości tych idei, co jeszcze bardziej osłabiło presję wdrażania specyficznych dla nich mechanizmów. Założenia neoweberyzmu zbudowano kwestionując użyteczność „czystych” modeli rynkowego i partnerskiego w Europie kontynentalnej i wskazując, iż jedynie elementy tych modeli skonfigurowane z klasyczną weberowską administracją będą skuteczne (Pollitt, Bouckaert 2011, s. 118).

We wcześniejszych częściach zaprezentowałem słabości podejścia rynkowego i partnerskiego, w postaci:

- państwo jest rozmontowywane a jego zadania przekazuje się podmiotom prywatnym lub agencjom, odczłowieczenie procesu zarządzania, technokracja, eliminacja różnic kulturowych jako czynnika determinującego sposób prowadzenia polityk publicznych, duże zróżnicowanie pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym przekładające się na nieadekwatność narzędzi rynkowych w zarządzaniu publicznym, koncentracja na aspektach efektywnościowych, szczególnie finansowych, degradacja służby publicznej,
- demokratyczna reprezentacja przestaje być potrzebna, rozliczalność i odpowiedzialność w partnerskich/sieciowych układach jest trudna do wyegzekwowania, zarządzanie publiczne dezintegruje się, przez co jest nieskuteczne, partnerskie podejście wydłuża procesy decyzyjne.

Neoweberyzm to reakcja na te problemy i próba zbudowania systemu na sprawdzonych fundamentach idealnej biurokracji (kompetencje, profesjonalizm, kwalifikacje, przejrzysta hierarchiczna struktura, bezosobowość urzędników, dokumentowanie działań, racjonalność, skuteczność, specjalizacja, kontrola przez polityków) mająca też na celu przywrócenie państwu jego kluczowej roli, tak charakterystycznej dla państw Europy kontynentalnej.

Neoweberyzm zakłada silne państwo stanowiące ostoję w czasach globalizacji, obronę europejskiego modelu państwa socjalnego, a tym samym europejskiego modelu administracji, obronę przed anglosaskim neoliberalizmem. Przy założeniu, że państwo może być efektywne, nowoczesne i przyjazne obywatelom (tamże, s. 120).

W mojej ocenie model ten można nazwać „koncepcją środka”. Jest on najmniej radykalny, a jego główną przesłanką jest znalezienie równowagi pomiędzy kluczowymi założeniami innych koncepcji: legalizmu, demokracji, efektywności i zaangażowania obywateli. Za jego analizą przemawia także fakt, iż uczenie się organizacji jest wskazywane jako jeden z wyróżników tego modelu.

Koncepcja ta czerpie z podstawowych założeń klasycznej administracji oraz elementów nowego zarządzania publicznego i współzarządzania (tamże, s. 19).

Fundamenty weberowskie:

- zasada legalizmu, (umocowanie prawne działań państwa, nadrzędność prawa) prawo administracyjne jest modernizowane (odejście od weberowskiej stałości) chroni obywateli i determinuje działania administracji, regulując stosunki pomiędzy nimi. Prawo jest kluczowym narzędziem realizacji polityk publicznych.
- demokracja przedstawicielska jako podstawa systemu, legitymizuje władzę, na każdym poziomie: centralnym, regionalnym, krajowym, lokalnym i działa poprzez administrację (aparatus państwa jest nadzorowany przez polityków pochodzących z bezpośrednich wyborów, co zapewnia mechanizm kontroli społecznej nad administracją),
- kluczowa rola państwa, jako suwerennego aktora posiadającego zasoby i prowadzącego polityki publiczne, rynek i partnerzy społeczni mają role drugoplanowe, są zaangażowani w programowanie, implementację i ewaluację polityk, jednak proces jest skoncentrowany (scentralizowany) wokół państwa. Ciągłość działania, jasne mechanizmy koordynacji i kontroli. To państwo stawia czoła wyzwaniom: globalizacji, rewolucji technologicznej, zmian demograficznych, zagrożeń środowiskowych,
- służba publiczna (jej etos) i specjalny status, kultura, warunki działania jest podstawowym narzędziem profesjonalnej, skutecznej i responsywnej administracji,
- ciągłość działania, przewidywalność.
- Fundamenty partnerskie i rynkowe:
 - zachęcanie urzędników (poprzez rozwiązania systemowe) do programowania i działania przez pryzmat rezultatów, zwiększenie nacisku na kontrolowanie rezultatów a nie procedur, poprzez zmianę prawa i metod zarządzania, objawia się to przez przesunięcie nacisku z kontroli ex-ante na kontrolę ex-post, ale procedury nadal są istotne,
 - służba cywila – profesjonaliści, ale nastawieni na zaspokajanie potrzeb obywateli, łączenie kompetencji urzędniczych z menadżerskimi, umiejętność diagnozowania potrzeb obywateli i odpowiadania na nie,
 - orientacja nie na wewnętrzne procedury biurokratyczne, ale na realizację potrzeb obywateli i kontakty zewnętrzne,

- realizacja zadań państwa nie tyle przez rynek (może być wykorzystywany), co przez profesjonalne służby (specyficzna kultura organizacyjna sektora publicznego, własne metody zarządzania), korzystanie z rynku, jednak z pełną świadomością różnic pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, efektywność działań badana poprzez mechanizmy monitoringu i ewaluacji, zapewnienie narzędzi technokratycznych, które umożliwią działanie w oparciu o dowody,
- uzupełnienie (nie zastąpienie) demokracji przedstawicielskiej poprzez mechanizmy konsultacji i bezpośredniego udziału obywateli w działaniu państwa, jednak odpowiedzialność zostaje po stronie państwa.
- uczenie się jako metoda dojścia do profesjonalizacji urzędników i urzędów z wykorzystaniem prostych, biurokratycznych mechanizmów jak i tych bardziej wyrafinowanych.

Tak zdefiniowane elementy modelu, łączące proceduralną poprawność z efektywnością, wymagają stosowania narzędzi umożliwiających monitoring i ewaluację działań. Narzędzia te z kolei stanowią podstawę procesów uczenia się. Cele uczenia się, istotne w tej koncepcji, to: poprawność proceduralna (legalizm) oraz efektywność.

W zależności od nasilenia wpływu paradygmatu rynkowego bądź partnerskiego, Pollitt i Bouckaert wyróżniają dwa nurty w neoweberyzmie:

- pierwszy – nacisk na profesjonalizację, modernizację, elastyczność, zarządzanie strategiczne i finansowe (większe oddziaływanie paradygmatu Nowego Zarządzania Publicznego) – Niemcy, Francja, Hiszpania, Portugalia,
- drugi – nacisk na partycypację obywateli i legitymizację (większe oddziaływanie paradygmatu współzarządzania) – kraje Europy północnej: Norwegia, Szwecja, Dania, Finlandia.

Z punktu widzenia administracji wspólnotowej należy zauważyć, że o ile do końca lat 90. dominowało podejście rynkowe i bardzo intensywnie rozwijane elementy współzarządzania, to kryzys w 1999 roku był powodem reform, które spowodowały powrót do rozbudowanych mechanizmów kontrolnych, sformalizowanych procedur i wzrostu legalizmu – cech specyficznych dla weberowskiej biurokracji. Mechanizmy partnerskie dominowały w programowaniu i ewaluacji polityk

unijnych, natomiast weberowskie i rynkowe w ich wdrażaniu i kontroli. Taka konfiguracja może potwierdzać, iż model ten nosi znamiona neoweberyzmu.

Model neoweberowski nie jest sumą modelu klasycznego i rynkowego wzbogaconą o elementy zarządzania partnerskiego, jest amalgamatem elementów z tych modeli. Zakłada, iż państwo jest kluczowym aktorem w procesie zarządzania publicznego, którego rolą jest pogodzenie legalizmu (wielokrotnie objawiającego się jako proceduralizm), efektywności ekonomicznej oraz partycypacji obywateli. Model ten w swojej istocie związany jest z uwarunkowaniami kulturowymi, podobnie jak współzarządzanie, nie szuka on uniwersalnych rozwiązań, których oczekiwano w modelu rynkowym. Wręcz przeciwnie, z założenia przypisuje mu się charakter indywidualny dla poszczególnych administracji. Jest on najbardziej praktyczny, proponowane rozwiązania nie wynikają z teoretycznych założeń, ale z doświadczeń kształtowanych w zróżnicowanych warunkach: prawnych, społecznych, ekonomicznych, kulturowych itp. (Mazur 2016).

Kluczowe zalety tego modelu to wszystkie mocne strony wcześniejszych paradygmatów, mianowicie: legalizm, stabilność, koncentracja na obywatelu, rozpoznanie jego potrzeb i partnerstwo. To model wynikający z inkrementalnego rozwoju odpowiedni dla społeczeństwa dobrobytu zapewniający stateczność a jednocześnie nowoczesny i pro obywatelski. Nie jest też wolny od wad, cechuje go powolność działania, mała elastyczność czy szeroko rozumiana państwowcentryczność.

W modelu badawczym nie uwzględniłem kategorii narzędzi wywodzonych się z neoweberyzmu. Jako teoretyczny model ma on cechy unikatowe, jednak w swojej warstwie narzędziowej stanowi kombinację instrumentów specyficznych dla trzech opisywanych wcześniej „klasycznych” modeli zarządzania publicznego. Tym samym niemożliwy stałby się rozłączny podział narzędzi na kategorie. W mojej ocenie pominięcie tego modelu w rozważaniach o polskiej administracji byłoby błędem. Neoweberyzm jest często wskazywany jako model adekwatny w stosunku do administracji państw postkomunistycznych, które stały się członkami Unii Europejskiej w 2004 roku. Zważywszy na historyczne uwarunkowania, weberowskie założenia są tam silnie zakorzenione, z drugiej strony wpływ europeizacji przejawia się w mechanizmach rynkowych i partnerskich. W państwach tych dokonano

epokowych reform konstytucyjnych, politycznych, społecznych, gospodarczych, natomiast nie przeprowadzono kompleksowych reform administracji. Administracja rozwijała się pod presją innych reform i wynikających z nich potrzeb, a w okresie przedakcesyjnym, jak i po 2004 roku, pozostawała pod bardzo dużym wpływem rozwiązań i doświadczeń Unii Europejskiej (Mazur 2016; Sześciło 2014).

W modelu neoweberowskim, zważywszy na jego sformalizowane narzędzia i struktury, konieczne jest jak najlepsze dopasowanie administracji do aktualnych warunków i potrzeb obywateli. Paradoksalnie, w porównaniu z weberowską biurokracją powoduje to, że uczenie się staje się ważnym mechanizmem na drodze do adaptacji. Zwykle ma ono charakter stopniowych zmian wynikających z rozwoju kompetencji urzędników (Oramus 2016, s. 161–163). Tym sposobem uczenie się występuje głównie na poziomie indywidualnym, a nie organizacyjnym, wiedza jest w dużym stopniu skodyfikowana w dokumentach formalnych, a procedury nie pozostawiają wiele miejsca dla innowacji (Mazur 2016, s. 233–234).

2.5. Kluczowe cechy modeli zarządzania publicznego

Analizując trzy najwyraźniej ukształtowane w dorobku teoretycznym modele, warto zestawić ich cechy, aby zrozumieć charakter następujących zmian, a jednocześnie nieuniknione przenikanie się tych koncepcji we współczesnej administracji. Wyróżniki modeli zarządzania publicznego przekładają się także na specyfikę wywodzących się z nich narzędzi.

Tab. 7. Zestawienie kluczowych wyróżników modeli zarządzania publicznego – perspektywa państwa i administracji

Wyróżniki	Zarządzanie publiczne	Nowe zarządzanie publiczne	Współzarządzanie publiczne
Odniesienie teoretyczne	Prawo, nauka administracji, nauki polityczne, polityki publiczne	Teoria wyboru publicznego, teorie zarządzania	Teorie instytucjonalne, teorie sieci, teorie systemów
Podstawa normatywna	Prawo, procedury administracyjne	Kontrakty	Konwencje, przymierza
Natura państwa	Unitarna	Regulacyjna	Złożona i pluralistyczna

Organizacja państwa	Układy monocentryczne	Układy autonomiczne	Układy sieciowe
Struktura organizacyjna	Hierarchiczna, scentralizowana	Zadaniowa	Sieciowa, elastyczna
Sposób zarządzania	Hierarchia	Rynek, kontrakty	Sieć, partnerstwo
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie	Partnerski – konsultowanie
Poziom otwartości systemu	Zamknięty	Racjonalna otwartość	Pełna otwartość
Kluczowe wartości w administracji	Etos sektora publicznego	Efektywność i konkurencyjność	Współpraca, konsensus
Rola administracji	„Wiosłowanie”	„Sterowanie”	„Pośredniczenie”
Cel działania administracji	Tworzenie i wdrażanie polityk, utrwalanie porządku	Zarządzanie zasobami organizacji i jej działaniami, wywoływanie zmian	Budowanie porozumienia społecznego, negocjowanie wartości, znaczeń i relacji
Ukierunkowanie działań	Procedury	Efekty	Zaspokajanie potrzeb
Obszary zawodności państwa i jego struktur	Efektywność, skuteczność, responsywność	Responsywność, instrumentalizacja, dezintegracja	Efektywność, skuteczność, rozliczalność

Źródło: opracowanie własne (za: Czuputowicz 2011, s. 151; Opolski, Modzelewski 2004, s. 35; Hausner 2008; Kowalczyk 2008; Supernat 2012).

Analizując modele zarządzania publicznego chronologicznie, możemy zaobserwować, że wraz z kolejnymi modelami:

- słabnie założenie o niezmienności mechanizmów, narzędzi, rozwiązań, a przede wszystkim uwarunkowań funkcjonowania administracji,
- stabilność administracji jest zastępowana adaptacyjnością,
- rośnie otwartość systemu, angażowane są kolejne podmioty,
- rośnie złożoność systemów, wzrasta liczba aktorów, relacji, zależności, interakcji,
- słabnie pozycja i rola administracji – od lidera, poprzez pośrednika, aż do partnera,

- wzrasta zakres zasad fundamentalnych: zasada legalizmu + zasada ekonomiczności + zasada partnerstwa + zasada rozwoju opartego na wiedzy,
- inaczej jest traktowany obywatel – od podatnika, przez klienta, do partnera i członka społeczeństwa obywatelskiego, czyli interesariusza,
- jakość usług publicznych zapewniana przez przepisy, zapewniana przez kontrakt, zapewniana przez partnerstwo,
- rośnie rola narzędzi komunikacji; początkowo komunikacja jednostronna – od administracji do obywatela, następnie dwustronna, a obecnie wielostronna i permanentna.

Z poszczególnymi modelami są także związane trzy podstawowe mechanizmy koordynacji: imperatywne władztwo, wymiana i refleksyjna samoorganizacja. Specyfika narzędzi zarządzania, wywodzących się z różnych modeli, częściowo determinuje sposoby koordynacji, a od nich z kolei uzależnione jest podejście do kreowania rozwoju, czyli najistotniejszej funkcji współczesnej administracji. Wpływ ten objawia się zarówno w warstwie strategii (programowanie polityk), jak i implementacyjnej, przyjmując dwie formy: imperatywną albo interaktywną (Hausner 2010, s. 97).

3. Specyfika administracji publicznej w Unii Europejskiej

Globalizacja i rozwój technik informacyjno-komunikacyjnych sprawiają, że w obszarze administracji postępuje proces harmonizacji. Zwykle ma on dwa źródła. Pierwsze z nich, o formalnym charakterze, wynika z wymagań stawianych przez instytucje międzynarodowe, donatorów itp., kiedy dane państwo jest zobligowane do wprowadzenia reform. Jego obrazowym przykładem jest proces europeizacji polskiej administracji. Drugie źródło harmonizacji to szybkie rozprzestrzenianie się rozwiązań stosowanych w innych krajach i imitowanie/adaptowanie ich jako tzw. „dobrych praktyk”. Przykładem mogą być Międzynarodowe Standardy Audytu, Międzynarodowe Standardy Rachunkowości, systemy zarządzania jakością.

Zjawiskami o analogicznej logice są: cyfryzacja oraz innowacyjność administracji. Postępująca informatyzacja (rozwój urządzeń

oraz oprogramowania) wspomaga procesy gromadzenia, agregowania, analizowania i interpretowania danych. Rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych nie tylko ułatwił działanie administracji, ale wykreował zupełnie nowe obszary usług publicznych. Rozwiązania techniczne, informatyczne są ponadnarodowe, a siła unifikacji, którą generują jest znacząca. Co więcej, narzędzia te są często dostarczane i wdrażane przez międzynarodowe korporacje (np. pakiet Office), które bazują na doświadczeniach wypracowanych w setkach przedsięwzięć z różnych sektorów, krajów, kultur. Informatyzacja unifikuje administrację. Konieczność dokumentowania działań, stanowiąca jedną z podstaw biurokracji, przełożona na systemy informatyczne jest niejednokrotnie znacznie trudniejsza, a tym samym bardziej rozbudowana niż w tradycyjnej formie. Informatyka rozpoznaje dwie wartości: 0 i 1 (czyli nie i tak), zatem każde działanie administracji musi być sprowadzone do podstawowej, jednostkowej decyzji. A dopiero sekwencja tych decyzji pozwala na budowanie algorytmów wspomagających poszczególne procesy. Te technologiczne uwarunkowania spychają administrację w model biurokratyczny bazujący na procedurach. Rozbudowuje się biurokrację, aby można było ją cyfryzować, a różnica to zamiana papieru na nośniki elektroniczne. Jednocześnie technologie informacyjno-komunikacyjne stwarzają nieograniczone wręcz możliwości rozwijania komunikacji i współpracy z obywatelami poprzez znaczące obniżenie kosztów tych procesów. To z kolei daje narzędzia do rozwoju idei współzarządzania publicznego. Informatyzacja w tych dwóch uzupełniających się obszarach prowadzi do standaryzacji, unifikacji, ale także wzmacnia efektywność, rozliczalność i transparentność. Z tych powodów „Społeczeństwo informacyjne” jest jedną z zasad horyzontalnych Unii Europejskiej.

Dyskusyjne, jest zjawisko innowacyjności w administracji, któremu także jest przypisywana funkcja harmonizacyjna. Przegląd modeli zarządzania publicznego wyraźnie wskazuje, że każdy kolejny model wywodził się z poszukiwania nowych, „innowacyjnych” rozwiązań. Innowacyjność w administracji musi być rozpatrywana w szerokim ujęciu: kreowanie innowacji może obejmować ulepszone usługi publiczne (innowacyjność produktowa), ale także zmiany organizacyjne, systemowe oraz inne elementy podnoszące jakość zarządzania (innowacyjność procesowa). Mimo iż liczba czynników wymuszających innowacje

w administracji jest ograniczona i zwykle jest to zewnętrzna, społeczna i medialna presja na wzrost efektywności (w biznesie tę rolę spełnia zysk i konkurencja), to innowacyjność musi być współcześnie immanentną cechą administracji. B. Kożuch wyróżnia innowacyjne zarządzanie publiczne jako odrębny model, którego celem jest dążenie do równowagi racjonalności: politycznej, ekonomicznej i organizacyjnej. Fundamentalne założenia tej koncepcji obejmują teorię demokracji, koncepcję społeczeństwa obywatelskiego, rozwój oparty na wiedzy i kapitale społecznym, koncepcję zarządzania zmianami organizacyjnymi (Kożuch 2010, s. 40–41, 45). Według innych badaczy, założenia te w pełni wpisują się w model współzarządzania publicznego, a „innowacyjność” to nic innego jak jeden z jego wyróżników, oznaczający ciągły dialog i poszukiwanie lepszych rozwiązań.

Za innowacyjne środowisko w administracji traktuje się takie, które cechuje: podporządkowanie celom publicznym, otwarte członkostwo, odpowiedzialność przed interesariuszami, trudność w identyfikacji konkretnych interesariuszy, specyficzny system motywacji pracowników i menedżerów, i co najważniejsze, tendencja do budowania przewagi w oparciu o kooperację a nie konkurencję. Paradygmat nowego modelu relacji władza – obywatele to wzajemne uczenie się, a uczenie się tworzy środowisko innowacji (Noworól 2012, s. 55 i 60).

Innowacyjność jest postulowana w administracji także w czysto biznesowej formule. Kisilowscy wskazują, że współczesna administracja powinna działać jak firma tworząca przełomowe wynalazki. Aby było to możliwe, potrzebny jest zespół specjalistów działający w środowisku systemowo nakierowanym na generowanie wiedzy, opartym na komunikacji i współpracy w płaskich, elastycznych strukturach (por. Kisilowski, Kisilowska 2016).

Reasumując, innowacyjność nie powinna być oddzielana od modeli zarządzania publicznego, a traktowana jako jedna z ich cech. Oczywiście występuje z różnym nasileniem w każdym z nich i wzrasta wraz z otwartością modeli oraz ściśle (wręcz proporcjonalnie) wiąże się z potencjałem uczenia się organizacji.

3.1. Zarządzanie we Wspólnocie Europejskiej

Właściwe zobrazowanie zjawiska europeizacji administracji publicznej, kluczowego dla realizacji polityki spójności w Polsce, wymaga odniesienia się do metod zarządzania praktykowanych we Wspólnocie. Definiuje się dwie generalne metody: wspólnotową i otwartą metodę koordynacji. Wskazywany jest także bardziej szczegółowy podział, który oprócz wskazanych metod, wyróżnia dwie kolejne: zarządzanie wielopoziomowe i zarządzanie sieciowe (Zawicki 2010, s. 113).

Metoda wspólnotowa opiera się na działaniach regulacyjnych wiążących państwa członkowskie i zmierzających w stronę harmonizacji metod zarządzania. Otwarta metoda koordynacji zakłada wyznaczenie celów, strategii ich osiągnięcia, a następnie poszukiwanie krajowych sposobów implementowania polityk unijnych, w tym poprzez wymianę najlepszych doświadczeń oraz okresowe monitorowanie rezultatów. Proces permanentnego uczenia się jest fundamentem tej metody.

Otwarta metoda koordynacji jest traktowana w literaturze jako przykład praktycznego wdrożenia modelu współzarządzania publicznego, w formie hybrydowej łączącej elementy hierarchiczne, rynkowe i partycypacyjne. Metoda ta jest prezentowana jako stymulowanie powtarzalnego procesu wzajemnego uczenia się w oparciu o indywidualne doświadczenia państw członkowskich w prowadzeniu reform. Nie jest jednak wolna od wad. Z jednej strony, jej dobrowolny i bez sankcyjny charakter z jednej strony zachęcają do zaangażowania się, z drugiej jednak strony, w praktyce nie dają wystarczających narzędzi do realizacji celów (Eberlein, Kerven 2004, s. 123–124). Reakcją Wspólnoty na te dysfunkcje jest zmieniająca się specyfika funkcjonowania polityk wspólnotowych, w tym polityki spójności. O ile sposób zarządzania tą polityką nadal w dużej mierze zależy od państwa członkowskiego, o tyle cele mają już wysoce skwantyfikowany charakter. Co więcej, Komisja Europejska wyposażyła się w mechanizmy ich weryfikacji i nakładania sankcji za ich niezrealizowanie. Ponadto, w trakcie procesu implementacji polityki spójności Komisja Europejska zabezpieczyła swoje interesy poprzez rozbudowane systemy audytowe, które stanowią funkcjonalny nadzór nad wydatkowaniem środków europejskich.

Tab. 8. Metody zarządzania w Unii Europejskiej

	Metoda wspólnotowa	Otwarta metoda koordynacji
Podstawa	Zasada legalizmu	Zasada subsydiarności
Założenie	Wysoki stopień harmonizacji regulacyjnej polityk publicznych w Unii	Zachowanie autonomii poszczególnych państw członkowskich, wymiana doświadczeń, poszukiwanie mechanizmów dopasowanych do lokalnych uwarunkowań
Podejście funkcjonalne	Celem jest wdrożenie konkretnego rozwiązania i osiągnięcie rezultatu	Celem jest osiągnięcie rezultatu
Narzędzia	Twarde instrumenty europeizacji Regulacje prawne	Miękkie instrumenty europeizacji Strategie i wytyczne
Cechy	System wysoce hierarchiczny Centralizacja Podejście odgórne Rozwiązania technokratyczne Z punktu widzenia państw członkowskich i regionów – rola pasywna, czynny udział w etapie wdrażania Dominujący mechanizm europeizacji (permanenty wzrost liczby unijnych regulacji i obszarów, których dotyczą) Charakter imperatywny	System o niskim (co najmniej teoretycznie) stopniu hierarchizacji Decentralizacja Podejście oddolne Elastyczność w stosunku do potrzeb zaangażowanych partnerów Z punktu widzenia państw członkowskich i regionów – rola aktywna, czynny udział w etapie programowania i wdrażania Szczególnie rozpowszechniona w ramach polityki spójności Charakter deliberatywny
Relacje pomiędzy podmiotami	Asymetria władzy pomiędzy poziomem unijnym a poziomem państw członkowskich Mała autonomia partnerów w procesach zarządzania	Względna równowaga władzy pomiędzy poziomem unijnym a poziomem państw członkowskich Znacząca autonomia partnerów w procesach zarządzania
Wymagania	Wymaga sprawnego aparatu administracyjnego, w tym procedur prawnych	Wymaga wysokich kompetencji i inicjatywy od administracji oraz sprawnych mechanizmów monitoringu i ewaluacji
Zalety	Wysoka skuteczność, osiągana dzięki systemowi egzekucji implementowania prawa	Zabezpiecza interesy poszczególnych państw członkowskich

Wady	Krajowe uwarunkowania są marginalizowane Uniwersalne rozwiązania nie sprawdzają się w trudnych obszarach specyficznych dla danego państwa członkowskiego lub regionu	Niska efektywność, trudna koordynacja polityk państw członkowskich
Rozłożenie wpływów	Największy wpływ na sposób zarządzania mają państwa o najsilniejszej pozycji (liczba głosów); forsują swoje rozwiązania jako te uniwersalne dla całej UE	Największy wpływ na sposób zarządzania mają państwa aktywne na forum europejskim; forsują swoje rozwiązania jako te uniwersalne dla całej UE

Źródło: opracowanie własne (za: Grosse 2012; Górniak, Mazur 2012, s. 145–154).

Obydwie powyżej opisane metody są stosowane z różną intensywnością w zarządzaniu Wspólnotą. Strategia lizbońska bazowała tylko na otwartej metodzie koordynacji. Wyznaczono priorytety i cele, a państwa członkowskie miały dużą swobodę w zakresie metod ich realizacji. Rozwiązanie to oceniane przez pryzmat osiągniętych wskaźników okazało się nieefektywne. Brak funkcjonalnego powiązania celów strategii z konkretnymi narzędziami finansowania spowodował, że cele te miały drugoplanowy charakter w stosunku do oczekiwań poszczególnych państw członkowskich. Ponadto czynnikiem, który całkowicie zmienił optykę zarządzania w Unii, był odczuwalny od 2008 roku kryzys gospodarczy. Naturalną reakcją na kryzys była chęć zwiększenia efektywności wsparcia unijnego, a drogą do tego celu miało być zaostrzenie nadzoru nad środkami unijnymi. Doświadczenia Grecji w pełni usprawiedliwiały podejście, które oznaczało coraz szersze wykorzystywanie metody wspólnotowej. Okres po 2008 roku wyraźnie pokazuje, że mocarstwa europejskie chcą osłabić rolę Komisji Europejskiej i Parlamentu na rzecz swoich pozycji. Ścieżka, która może ułatwić te działania, to centralizacja systemu i próby wdrażania twardych instrumentów zarządzania, pociągających za sobą rozwiązania prawne często wyposażone w mechanizmy restrykcji (*Strengthening*, 2010).

Z perspektywy zarządzania polityką spójności na poziomie regionu kluczowy element tych dwóch metod to aktywność administracji. W przypadku metody wspólnotowej wystarczą sprawne mechanizmy wdrażania, które są specyficzne dla weberowskiej biurokracji,

natomiast w otwartej metodzie koordynacji warunkiem sukcesu jest otwartość, inicjatywa, aktywność i partnerskie podejście.

Polskie doświadczenia dowodzą, że większość władz samorządowych angażuje się dopiero w fazę wdrożeniową polityki spójności, etap programowania spotyka się z małym zainteresowaniem (Grosse 2012, s. 64). W uproszczeniu, Komisja Europejska wyręcza w znacznym zakresie władze krajowe i samorządowe w programowaniu, określając cele, działania, wskaźniki i narzędzia, podczas gdy ten właśnie etap ma największą wartość poznawczą. Polska administracja była silnie nastawiona na implementację zewnętrznych rozwiązań (podejście egzogeniczne), bez względu na własne uwarunkowania. Doświadczenia dowodzą jednak, że wartość dodana generowana jest przy podejściu endogenicznym rozumianym jako własna koncepcja rozwoju i własny sposób jej wdrożenia, przy wykorzystaniu zewnętrznych dobrych praktyk.

W ocenie T. Grosse: „Polityki europejskie nie mogą zastępować polityki krajowej, ale powinny ją uzupełniać i wspierać jej realizację. Udział w procesach kształtowania polityki na szczeblu UE nie może zatem być bierny i ograniczyć się wyłącznie do implementacji unijnych regulacji oraz wytycznych programowych” (Grosse 2012, s. 63, 70).

3.2. Zjawisko europeizacji

Europeizacja według T.A. Börzela to wpływ Unii Europejskiej na państwa członkowskie, państwa kandydujące oraz inne państwa pozostające w bliskich relacjach z Unią (Börzel 2005, s. 45–76). K. Wach wyróżnia kilka wymiarów europeizacji w stosunku do Unii Europejskiej, mianowicie rozpatruje ją w znaczeniach: geograficznym, socjologicznym, politycznym, prawnym, instytucjonalnym, makroekonomicznym i mikroekonomicznym (Wach 2010, s. 195–207). T. Grosse podkreśla, że europeizacja jest nie tylko instrumentem tworzenia nowego ładu politycznego w Europie, ale także podstawowym narzędziem zarządzania. Zarządzania zarówno w kontekście odgórnych sposobów implementacji decyzji politycznych, jak i oddolnego wpływania na politykę Unii Europejskiej. Konkludując, w aspekcie zarządzania T. Grosse definiuje europeizację jako: „transfer wzorców i regulacji z poziomu unijnego do państw członkowskich” (Grosse 2012, s. 29, 60, 373).

Skupiam się na techniczno-organizacyjnych aspektach europeizacji, czyli na wpływie Unii Europejskiej na administrację państw członkowskich. Chodzi o wpływ, który z jednej strony jest rozumiany jako transfer norm prawnych i rozwiązań organizacyjnych oraz instytucjonalnych, a z drugiej strony jako mniej sformalizowane promowanie koncepcji, sposobów myślenia, dobrych praktyk. Podział ten staje się widoczny podczas przeglądu narzędzi europeizacji, które można podzielić na twarde i miękkie. Twarde instrumenty bazują na porządku prawnym, miękkie natomiast to: strategie, wytyczne oraz inne mechanizmy, których celem jest, co do zasady, poprawienie efektywności administracji (Grosse 2012, s. 12–13).

Tab. 9. Instrumenty europeizacji

	Twarde	Miękkie
narzędzia	dokumenty obligatoryjne – dyrektywy, rozporządzenia, decyzje tzw. twarde regulacje – <i>hard law</i>	strategie, wytyczne, negocjacje, dobre praktyki tzw. miękkie regulacje – <i>soft law</i>
podstawa teoretyczna	instytucjonalizm racjonalistyczny – izomorfizm przymusowy	instytucjonalizm konstruktywistyczny – izomorfizm dobrowolny
cechy	– przewaga Unii nad państwem członkowskim, cele unijne są priorytetowe – obowiązek wdrożenia systemów i narzędzi „unijnych”	– niewymuszone oddziaływanie Unii – upowszechnianie wartości i idei europejskich – wzajemne uczenie się

Źródło: opracowanie własne (za: Grosse 2012, s. 8–70).

Te dwa rodzaje instrumentów nie są rozłączne. Doświadczenie wskazuje, że w zależności od potencjału stron i stadium ich rozwoju uzupełniają się. W zależności od etapu, na którym znajduje się dany kraj członkowski punkt ciężkości pomiędzy narzędziami twardymi i miękkimi przesuwa się. Zwykle w trakcie akcesji dominują twarde rozwiązania, których kwintesencją jest wdrożenie *acquis communautaire*, czyli wspólnotowego dorobku prawnego. W tym okresie są także podejmowane działania antycypacyjne, a ich przykładem może być reforma terytorialna w Polsce z 1998 roku, która nie była obowiązkiem wynikającym z uwarunkowań członkostwa w Unii, ale strategią

przyjętą przez rząd w celu zbudowania efektywnego systemu absorpcji *środków pomocowych*. Następnie w trakcie realizacji polityki spójności dużo większą rolę odgrywają miękkie rozwiązania: strategie, wytyczne, negocjacje. W przypadku rozszerzenia Unii z 2004 roku warto zwrócić uwagę, że dużo wcześniej zastosowano jednak rozwiązania miękkie. Polska korzystała ze środków przedakcesyjnych, które poza zdobyciem doświadczeń w programowaniu i wdrażaniu interwencji strukturalnej, oferowały także wsparcie na rozwój potencjału administracyjnego. Wsparcie to było różnie oceniane. T. Grosse wskazuje, że „europeizacja tylko powierzchownie i fragmentarycznie wzmocniła potencjał administracyjny”, w jego przekonaniu wsparcie unijne skupiło się na tych elementach, które były konieczne do wdrożenia wspólnotowego porządku prawnego, co z kolei spowodowało centralizację i hierarchizację administracji (Grosse 2012, s. 25).

Europeizacja – przepływy wiedzy, rozwiązań, narzędzi – z punktu widzenia polskiej administracji ma pozornie jeden kierunek, tzn. z góry na dół. To Unia Europejska uczy polską administrację. W rzeczywistości transfer odbywa się w dwie strony. W przypadku środków przedakcesyjnych, czy też perspektywy 2000–2006 Polska nie była zaangażowana w etap strategicznego programowania wsparcia. W perspektywie 2007–2013 rola ta również była ograniczona z powodu niewielkich doświadczeń. Natomiast prace nad perspektywą 2014–2020 uwidoczniły istotną rolę Polski (będącej największym beneficjentem polityki spójności) i bardzo dużą aktywność rządu polskiego w pracach programowych. Niestety przygotowania do okresu 2021–2027 był czasem marginalizacji roli Polski (i Węgier) w programowaniu polityki spójności, zarówno z powodu konfliktów w zakresie praworządności jak i kryzysu pandemicznego.

Założenie, że europejskie *know-how* jest jedyną słuszną wiedzą, jest z gruntu błędne, bowiem dopiero synergia wiedzy, doświadczeń i kompetencji pozwala na znalezienie optymalnych rozwiązań. Idea ta leży u podstaw otwartej metody koordynacji, która zakłada, że lokalne, regionalne i krajowe uwarunkowania nie mogą być traktowane jako przeszkoda do usunięcia na drodze do unifikacji. Powinny one stanowić potencjał do budowania efektywnych rozwiązań. Z perspektywy krajowej, czy nawet regionalnej, europeizacja nie może ograniczyć się do bezkrytycznego wdrożenia proponowanych rozwiązań bez względu

na konsekwencje, zwykle wymagają one transformacji pozwalającej dopasować je do krajowych czy regionalnych uwarunkowań. Poza różnicami w przyjętych układach instytucjonalnych, procedurach, rozwiązaniach prawnych, potencjale administracyjnym, równie duże znaczenie w tym aspekcie ma zróżnicowanie kultur administracyjnych i politycznych (Smidt 2002, s. 894–912).

Europeizacja ma także charakterystyczny wymiar polityczno-społeczny, bardzo wygodny dla władz krajowych czy samorządowych. Jego przejawem jest przypisywanie Unii Europejskiej winy za wszystko co trudne, kłopotliwe lub niepopularne politycznie. To tzw. „Bruksela” jest winna skomplikowanym przepisom, niezyciowym procedurom itp. Przekaz taki powoduje, że społecznie Unia Europejska jest postrzegana jako sformalizowana, biurokratyczna, oderwana od rzeczywistości (zwłaszcza polskiej) instytucja. Dlatego stosunkowo trudno wdrożyć w administracji oraz w szerszych kręgach idee społeczeństwa obywatelskiego, mechanizmy, rozwiązania i narzędzia, które mają unijne konotacje.

3.2.1. „Dobre rządzenie”

Prawdopodobnie najbardziej spopularyzowanym pojęciem w europejskiej administracji jest idea *good governance*, tłumaczona w literaturze jako „dobre rządzenie”. Można postawić tezę, że dobre rządzenie jest praktyczną formułą (opisaną zasadami) teoretycznego modelu współzarządzania. Idea ta ma charakter globalny, jej początków upatruje się w działalności organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ, OECD, Bank Światowy, a następnie Unii Europejskiej w latach 90. (Rutkowski 2009, s. 69). Warto dodać, że znacząca rola Banku Światowego w promowaniu i implementacji modelu współzarządzania publicznego, jest postrzegana jako przyczyna słabości podstaw tej koncepcji i braku odniesienia jej do ukształtowanych teorii społecznych (por. Offe 2012, s. 90–94). Przeciwnicy współzarządzania publicznego uznają, że instytucje międzynarodowe zaburzyły „naturalną” ewolucję modelu rynkowego, wyznaczając swoje standardy i zmuszając państwa objęte wsparciem do ich implementacji.

Pod koniec lat 90. współzarządzanie publiczne (w formule „dobrego rządzenia”) stało się modelem zarządzania Wspólnotą Europejską promowanym wśród jej członków oraz państw aspirujących do członkostwa (Zawicki 2010, s. 105). Polityka spójności wprowadziła „dobre

rzządzenie” do debaty publicznej także w Polsce. Kluczowym czynnikiem była możliwość finansowania działań wspierających rozwój administracji. Przejawem tego podejścia jest horyzontalny dokument przygotowany w 2008 roku w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego pt. *Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*, a także zapisy w dokumentach programowych okresu 2007–2013. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 definiują *good governance* jako: „sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte o zasadę otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności” (NSRO 2007–2013).

Analizując kryteria dobrego rządzenia, proponowane przez Bank Światowy (Rutkowski 2009, s. 71), jak i Komisję Europejską (*European Governance* 2001), otrzymujemy zbieżny katalog, w skład którego wchodzi: transparentność, partycypacja, rozliczalność, efektywność i koherencja rozumiana jako integracja zarządzania różnymi politykami.

W zakresie nieformalnego tzw. miękkiego oddziaływania Wspólnoty kluczowe znaczenie mają: *Europejskie Rządzenie – Biała Księga* oraz *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej*. Dokumenty te były tworzone i implementowane na przełomie lat 90. i 2000., kiedy to Komisja zmagiała się z doświadczeniami reform strukturalnych w Hiszpanii, Grecji, Włoszech, Irlandii. Co więcej, Wspólnota przygotowywała się do największego w swojej historii rozszerzenia. *Europejskie Rządzenie – Biała Księga* promuje wzmocnienie otwartości administracji poprzez proces konsultacji i dialogu z władzami lokalnymi, regionalnymi i społeczeństwem (zasada partnerstwa), uproszczenie prawa wspólnotowego oraz poprawę współpracy między instytucjami unijnymi oraz instytucjami a państwami członkowskimi w celu zapewnienia spójności działania, definiowania długoterminowych celów w procesie strategicznego planowania polityk (*European Governance* 2001). *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej* wyznaczył standardy pracy administracji unijnej przede wszystkim w odniesieniu do relacji między instytucjami unijnymi a obywatelami. Zgodnie z zapisami Kodeksu działalność administracji powinna opierać się na zasadach legalności, niedyskryminacji, proporcjonalności, bezstronności, niezależności, obiektywizmu, spójności, wiarygodności, uczciwości, uprzejmości, zakazu nadużywania uprawnień, terminowości, uzasadniania decyzji, możliwości odwołania się od decyzji, ochrony danych osobowych, prowadzenia rejestrów spraw, wglądu do dokumentów, prawa do złożenia

skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (*Koncepcja* 2008, s. 21; *Europejski Kodeks...* 2013).

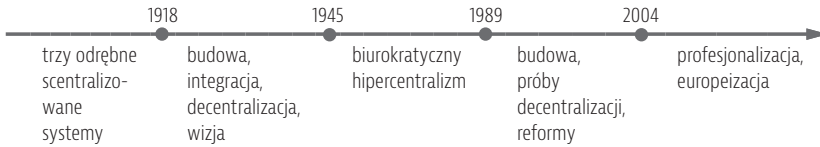
Koncentrując się na polityce spójności, warto odnieść się do dokumentów strategicznych warunkujących jej programowanie i implementację, których zapisy wprost odnoszą się do standardów funkcjonowania administracji. Strategia lizbońska uznaje jakość rządzenia, w tym zdolność administracji do efektywnego i partnerskiego wypełniania zadań publicznych, za istotny warunek wzrostu gospodarczego i zwiększania zatrudnienia w poszczególnych państwach członkowskich i na poziomie całej Unii (*Koncepcja* 2008, s. 22). Zapisy Strategii lizbońskiej były implementowane do dokumentów programowych perspektywy finansowej 2007–2013.

W ramach Strategicznych Wytycznych Wspólnoty horyzontalna wytyczna 1.3.4 „Zdolności administracyjne” wskazywała jako priorytetowy obszar działań finansowanych ze środków funduszy strukturalnych: wspieranie procesu opracowania i realizacji programów i polityk publicznych poprzez zwiększenie wydajności i przejrzystości działania administracji oraz jej modernizacji, uszczelnienie systemu prawnego i zwiększenie egzekwowalności prawa oraz wspieranie koordynacji międzyresortowej i dialogu publiczno-społecznego (*Decyzja Rady* 2006).

4. Administracja w Polsce

Analiza modeli zarządzania publicznego potwierdza znaczący wpływ tradycji, kultury i porządku prawnego na ich kształt i sposób funkcjonowania. Przykładowo, NPM jest traktowany jako trend ogólnosiątkowy, ze względu na jego popularność w krajach anglosaskich, jednak np. we Francji czy Niemczech jego oddziaływanie było stosunkowo małe. W przypadku koncepcji współzarządzania publicznego jest ona znacznie bardziej rozpowszechniona w państwach tradycyjnie zdecentralizowanych, np. w Austria, Niemczech (Izdebski 2007, s. 14 , 17). Trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi, który z tych modeli jest powszechny w polskiej administracji. We współczesnej historii polskiej administracji badacze wyróżniają cztery kluczowe daty: (1) odzyskanie niepodległości (1918), (2) koniec II wojny światowej (1945), (3) upadek komunizmu (1989) oraz (4) przystąpienie do Unii Europejskiej (2004).

Rys. 11. Zmiany historyczne w polskiej administracji



Źródło: opracowanie własne.

Każda z nich stanowiła przełom dla państwa polskiego i dla jego administracji. Koncentrując analizę na ostatnich dwóch dekadach, należy wskazać, że na przełomie lat 90. i 2000. wdrożono podstawy prawne stanowiące krwioobieg administracji w obszarze samorządności i polityki rozwoju. Przybrały one formę ustaw (wielokrotnie nowelizowanych i zmienianych) regulujących funkcjonowanie administracji regionalnej. Pierwotne ustawy wraz z zakresem regulacji zostały przedstawione w tabeli 10.

Tab. 10. Kluczowe ustawy regulujące funkcjonowanie administracji regionalnej

Ustawa	Zakres regulacji
Ustawa o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r. (Dz.U. z 1998 r., Nr 155, poz. 1014).	Zakres i zasady działania jednostek sektora finansów publicznych, zasady i tryb kontroli procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz mieniem, zasady zarządzania długiem publicznym, zasady i tryb opracowania oraz uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, wieloletniej prognozy finansowej j.s.t. oraz budżetu państwa oraz zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz innych źródeł zagranicznych. Zapisy ustawy odnoszą się także wprost do mechanizmów zarządzania, np. art. 68–71 opisuje kontrolę zarządczą i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych.
Ustawa o zamówieniach publicznych z 10 czerwca 1994 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 76, poz. 344).	Zasady, tryby, sposób dokumentowania udzielania zamówień publicznych, zasady zawierania umów, kompetencje i zasady działania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, zasady działania Krajowej Izby Odwoławczej oraz środki ochrony prawnej w postępowaniu w sprawie zamówień publicznych. Ustawa wprowadziła do zamówień publicznych w sposób normatywny generalne zasady, tj. równego traktowania wykonawców, bezstronności i obiektywizmu, uczciwej konkurencji, jawności, pisemności postępowania.

<p>Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z 12 maja 2000 r. (Dz.U. z 2000 r., Nr 48, poz. 550).</p>	<p>Zasady i formy wspierania rozwoju regionalnego oraz zasady współdziałania w tym zakresie administracji rządowej z samorządem terytorialnym, a w szczególności: instytucje wspierające rozwój regionalny, tryb prowadzenia działań z zakresu wspierania rozwoju regionalnego, zasady zawierania i wykonywania kontraktu wojewódzkiego. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju była podstawą dla wdrażania polityki spójności w okresie 2007–2013.</p>
<p>Ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198).</p>	<p>Tryb, zakres i zasady udzielania informacji publicznej oraz podmioty do tego zobowiązane, wprowadzenie zasady transparentności do porządku prawnego, sprawiając tym samym zmianę sposobu myślenia administracji; wprowadzenie takich mechanizmów, jak Biuletyn Informacji Publicznej czy możliwość zwrócenia się o dostęp do informacji publicznej rozpoczęły proces gruntownych zmian w tym obszarze.</p>
<p>Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873).</p>	<p>Zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi; funkcjonowanie organizacji pożytku publicznego; sprawowanie nadzoru nad nimi, funkcjonowanie rad działalności pożytku publicznego oraz warunki wykonywania świadczeń przez wolontariuszy oraz korzystania z tych świadczeń.</p>
<p>Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 28 lipca 2005 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1420).</p>	<p>Regulacja obszaru współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym przy realizacji inwestycji. Ustawa nie spełniła swojej roli w obszarze rozwiązań kooperacyjnych, ze swojej natury mających charakter partnerski, normowanych najczęściej kontraktem; wprowadzenie twardych regulacji prawnych zahamowało te działania.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Analogicznie do kluczowych aktów prawnych, powstawały ważne dla nowego systemu instytucje o charakterze regulacyjnym, m.in. w 1994 roku Urząd Zamówień Publicznych, a w 1990 roku Urząd Antymonopolowy, który w 1996 roku zmienił nazwę na Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Ta rama prawna i instytucjonalna, uzupełniona kompleksową reformą samorządową z 1998 roku, była punktem odniesienia w okresie przedakcesyjnym. Rok 2004 ma bardziej symboliczne niż przełomowe znaczenie, bowiem proces akcesji rozpoczął się już w 1991 roku złożeniem wniosku o rozpoczęcie negocjacji umowy o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi (umowa weszła w życie 1994 roku).

Wdrożenie w Polsce dorobku prawnego Wspólnot Europejskich (*acquis communautaire*), obejmującego zarówno prawo pierwotne (traktaty), jak i wtórne (m.in.: dyrektywy, rozporządzenia, zalecenia, opinie czy nawet orzecznictwo), było warunkiem koniecznym przystąpienia do Wspólnoty. Te zmiany w regulacjach doprowadziły do wprowadzenia szeregu nowych standardów i związanych z nimi sposobów postępowania. Drugi aspekt, obok zmian regulacyjnych, to wizja wydatkowania unijnych środków pomocowych, budowana dotychczas na programach przedakcesyjnych, która oznaczała konieczność przygotowania administracji do programowania, wdrażania i rozliczania wsparcia unijnego. Przygotowania te były potężnym katalizatorem reform w administracji. W 2004 roku rozpoczęły się pierwsze programy operacyjne, które zapewniły finansowanie wielu zmian w administracji, kontynuowane w kolejnych perspektywach finansowych. Jednocześnie poprzez zaangażowanie w realizację programów i projektów znaczna część administracji publicznej zdobyła doświadczenie, przekładające się na wiedzę i umiejętności w obszarze zarządzania.

Był to też okres ścierania się różnych koncepcji. Unijne doświadczenia w zarządzaniu promowały podejście decentralistyczne, bazujące wprost na logice kontraktowej i partycypacji, podczas gdy w 2004 roku wchodzi w życie centralistyczna ustawa o Narodowym Planie Rozwoju, która ogranicza rolę samorządu regionalnego i mechanizm kontraktów wojewódzkich (por. Izdebski, Kulesza 2004, s. 90). Powoduje to, że pierwszy program dla regionów ZPORR 2004–2006, był zarządzany centralnie, pomimo zaawansowanych prac nad jego regionalizacją.

W Polsce nie funkcjonuje specyficzny model administracji, ponieważ nie udało się go wypracować. W ocenie ekspertów występują niepowiązane w spójną całość elementy różnych porządków, tj. państwa prawnego, idealnej (weberowskiej) biurokracji, nowego zarządzania publicznego, czy też zarządzania partnerskiego. J. Hausner i S. Mazur wyraźnie podkreślają, że ten konglomerat niesie ze sobą duże ryzyko: „w warstwie formalnych pryncypiów i procedur o znaczeniu zasadniczym aparat administracyjny państwa jest poprawnie zorganizowany i odpowiada wymogom nowoczesnego państwa. Problem tkwi w tym, że stanowi on konglomerat rozwiązań wyprowadzonych z różnych porządków, tj. z modelu biurokracji, nowego zarządzania publicznego, oraz zawiera

elementy zarządzania współuczestniczącego. Te odmienne logiki, jeśli stosować je równolegle, prowadzą do wewnętrznych sprzeczności i dysfunkcjonalności systemu.” (Hausner, Mazur 2010, s. 395).

Jednak obecnie, w XXI wieku, coraz trudniej mówić o administracji narodowej. Globalizacja, europeizacja oraz nieograniczony przepływ wiedzy sprawiają, że procesy adaptacyjne są bardzo szybkie, a także zacierają granice narodowe. W latach 90. Europa Zachodnia była na etapie przejścia od modelu zarządzania rynkowego do modelu współzarządzania publicznego, a Polska próbowała w tym czasie wdrażać równolegle rozwiązania specyficzne dla NPM (ograniczać koszty, definiować mierzalne cele i systemy monitorowania) oraz dla współzarządzania (zwiększać partycypację społeczną) (Bosiacki 2010, s. 86–87). Próba oceny polskiej administracji po 2004 roku jest o tyle trudna, że ostatnie 10 lat to nadal okres szybkich zmian zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim. Analiza literatury empirycznej (Hausner, Mazur 2010; Koncepcja 2008; Rutkowski 2009, s. 73; Bosiacki 2010, s. 62–63; Geodecki i in. 2012; Bober i in. 2013; *Sprawność instytucjonalna...* 2011) ukazuje dysfunkcje polskiej administracji. Są to:

- brak pamięci instytucjonalnej organizacji,
- nierozwinięte systemy zarządzania kadrami, w tym systemy motywacyjne,
- brak formalnych rozwiązań w obszarze etyki (kodeksy, szkolenia, procedury),
- niska jakość regulacji prawnych, paternalizm i onnipotencja państwa,
- rzadkie stosowanie narzędzi zarządczych (np. budżet zadaniowy, informatyzacja),
- niedostatecznie rozwinięte systemy monitoringu i oceny funkcjonowania administracji,
- niska zdolność zarządzania strategicznego, w szczególności planowania strategicznego,
- niska refleksyjność – brak przełożenia wyników ewaluacji na działania, ale także brak krytycznego spojrzenia podczas adaptowania obcych rozwiązań,
- brak skutecznych mechanizmów koordynacyjnych,
- wysoki stopień hierarchizacji administracji, ale brak jasnych zasad odpowiedzialności,

- częste zmiany instytucjonalne,
- proceduralne traktowanie zadań, kultura tajności, władczy stosunek do klientów, słaby przepływ informacji wewnątrz administracji,
- nierozwinięte mechanizmy umożliwiające partycypację społeczną,
- niski poziom zaufania obywateli do państwa i identyfikowania się z nim,
- koncentracja monitoringu i ewaluacji na badaniu nakładów, wydatków, procedur, marginalizacja znaczenia osiągniętych efektów, poziomu zaspokojenia potrzeb,
- słabość debaty publicznej na temat modelu państwa i administracji,
- brak wizji zmian na poziomie politycznym oraz niechęć administracji do zmian,
- niekonstruktywna krytyka administracji, podsycana przez polityków,
- brak strategicznego, nadrzędnego dokumentu w obszarze dobrego rządzenia,
- brak wystarczającego zasobu urzędników profesjonalistów,
- słabe wykorzystanie dobrych praktyk z innych państw.

Przegląd najnowszej historii polskiej administracji pozwala wysunąć wnioski, które są istotne dla zrozumienia uwarunkowań działania polskich urzędów i urzędników. Po pierwsze, radykalna nieciągłość zmian polskiej administracji, brak tradycji, ciągłości instytucjonalnej stawia nas w gorszej pozycji na tle krajów UE. W przypadku polskiej administracji nie doszło do kumulatywnego kształtowania administracji, czerpano z różnych wzorców w niezintegrowany sposób. Po drugie, nigdy nie wdrożono w życie kompleksowej strategii rozwoju administracji. Po trzecie, administracja nie zaadaptowała w sposób kompletny żadnego z modeli zarządzania publicznego funkcjonujących w świecie, importowano jedynie częściowe rozwiązania. Po czwarte, akcesja Polski do Unii Europejskiej doprowadziła do reformy administracji, ale realizowanej w sposób egzogeniczny – narzucono rozwiązania, przy czym część z nich rozpropagowano jako jedynie słuszne „dobre praktyki”. Było mało działań endogenicznych, które kreowałyby wizje rozwoju, ale także instrumentarium administracji na podstawie własnych doświadczeń, uwarunkowań i tradycji.

5. Podsumowanie

Przegląd modeli zarządzania publicznego pozwala na wskazanie punktu przełomowego, który wystąpił w latach 80. XX wieku i polegał na fascynacji rozwiązaniami rynkowymi. W ocenie części badaczy można wyróżnić, w sposób precyzyjny, jedynie klasyczne zarządzanie publiczne (weberowskie) i nowe zarządzanie publiczne, a wszystko co nastąpiło po nim jest jedynie jego odmianą.

Analizując wyróżniki poszczególnych koncepcji, zasadne jest wyszczególnienie trzech modeli: zarządzania publicznego (model weberowski, biurokratyczny), nowego zarządzania publicznego (model rynkowy) oraz współzarządzania publicznego (model partycypacyjny). Narzędzia specyficzne dla tych trzech modeli są wykorzystywane w procesie zarządzania polityką spójności.

Ewolucyjne i kumulacyjne podejście do modeli zarządzania publicznego zakłada naturalne przechodzenie z jednego etapu do kolejnego, przy czym wiele mechanizmów działa równolegle (Hausner 2008, s. 31). Czołowi eksperci w dziedzinie administracji – H. Izdebski i M. Kulesza – w latach 90. uważali, że nie da się w Polsce wprowadzić nowego modelu funkcjonowania administracji, konieczne jest przejście całego procesu ewolucji (za: Wojciechowski 2007). Teza ta została częściowo zweryfikowana po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Realny udział Polski w polityce spójności spowodował, że konieczne było szybkie wdrożenie w administracji nowych metod zarządzania, co najmniej w zakresie wydatkowania środków unijnych.

Każdy z omówionych modeli ma swoją specyfikę w zakresie organizacyjnego uczenia się. Determinują one funkcjonowanie administracji, urzędów i ich pracowników oraz kadry zarządzającej (zob. tab. 11). Część cech wspomaga procesy uczenia się, a część wręcz je hamuje.

Administracja Unii Europejskiej jako organizacji, ale także administracje państw członkowskich Wspólnoty czerpią z różnych modeli zarządzania publicznego. Rozwiązania są wdrażane zarówno poprzez narzędzia nakazowe, jak i te o miękkim charakterze (np. promowanie dobrych praktyk). Analizując zarządzanie polityką spójności, z łatwością doszukamy się mechanizmów wywodzących się z idealnej biurokracji – procedury rozliczania i kontroli projektów, nowego zarządzania publicznego – kontrakty, wykorzystanie narzędzi rynkowych oraz

współzarządzania – projekty i programy, konsultacje społeczne, komitety monitorujące itp. Równie istotny jest fakt, że Unia Europejska nie tylko korzysta z tego dorobku, ale w wydatnym stopniu go kreuje i promuje poprzez procesy europeizacji. Wiele narzędzi, zwłaszcza z obszaru współzarządzania, a wraz z nimi standardy otwartości, partycypacji, rozliczalności, efektywności oraz spójności zaimplementowano do administracji państw członkowskich m.in. dzięki naciskom Unii. Instytucje unijne i interesariusze zaangażowani w politykę spójności w relacjach wielopoziomowego zarządzania i otwartej metody koordynacji wypracowali szereg instrumentów, które trafiły do międzynarodowej praktyki, a także do teorii. Jednocześnie nie można zapominać, że polityki wspólnotowe zawsze prowadzone są w warunkach presji politycznej i ścierania się różnych perspektyw, potrzeb, priorytetów. Pomimo wielu „systemowych zabezpieczeń” polityka determinuje działanie administracji i często niweczy racjonalne i sprawne rozwiązania.

Tab. 11. Zestawienie kluczowych wyznaczników modeli zarządzania publicznego – perspektywa uczenia się organizacji

Wyróżniki	Zarządzanie publiczne	Nowe zarządzanie publiczne	Współzarządzanie publiczne
Mechanizmy funkcjonowania	Administrowanie	Zarządzanie, zlecenie	Koordynowanie, uzgodnienie, kompromis, deliberacja
Typ racjonalności	Formalna	Wynikowa	Refleksyjna
Kryteria sukcesu	Zgodność z procedurami	Skuteczność i efektywność	Realizacja konsensualnie poczynionych uzgodnień
Struktury organizacyjne	Hierarchiczne, biurokratyczne	Zdecentralizowane, zadaniowe	Sieciowe, płynne, procesowe
Charakter organizacyjnego uczenia się	Indywidualny	Zespołowy	Organizacyjny

Orientacja organizacyjnego uczenia się	Wypełnianie procedur	Rozwiązywanie problemów w oparciu o kryteria ekonomiczne	Innowacyjne rozwiązywanie problemów w oparciu o kryteria ekonomiczne i społeczne
Refleksyjność	Pojedyncza pętla uczenia się	Pojedyncza i podwójna pętla uczenia się	Pojedyncza, podwójna i potrójna pętla uczenia się
Oczekiwania w stosunku do urzędników	Wysokie kompetencje merytoryczne	Wysokie kompetencje zarządcze	Kreatywność, otwartość, poszukiwanie wiedzy, refleksyjność
Charakter relacji	Dominacja i podporządkowanie	Konkurencja i współpraca	Równość i współzależność
Odpowiedzialność urzędnicza	Proceduralna	Wynikowa	Kompleksowa
Format przywództwa organizacyjnego	Formalny	Transakcyjny	Transformacyjny

Źródło: opracowanie własne (za: Czapotowicz 2011, s. 151; Opolski, Modzelewski 2004, s. 35; Mazur, Olejniczak 2012, s. 25–60).

Polska administracja rozwija się w myśl zasady „jakoś to będzie”, a doświadczenia historyczne, w tym szczególnie transformacja ustrojowa, spowodowały, że proces modernizacji administracji publicznej ma charakter nieciągły, chaotyczny, jest pozbawiony wizji. Brakuje skwantyfikowanych celów, priorytetów, zarządzanie koncentruje się na ograniczaniu ryzyk. W swojej analizie odnoszącej się do ośmiu nowych członków Unii T. Verheijen jako najsłabsze strony polskiej administracji (stan na rok 2007, tj. przed rozpoczęciem wdrażania programów operacyjnych 2007–2013) wskazuje: słabość zarządzania strategicznego i mechanizmów koordynacji polityk oraz najniższy wśród badanych krajów poziom rozwoju e-administracji, brak systemów zarządzania kadrami. Prowadzone rozważania podsumował wnioskiem, że Polska, która będzie największym beneficjentem środków unijnych, ma najgorzej przygotowaną do tego administrację (Verheijen 2007).

Dzisiejszy świat to świat paradoksów, a modele zarządzania publicznego próbują równoważyć te paradoksy. Cytując E.F. Schumachera:

„Potrzeba nam jednocześnie dwóch rzeczy, które na pozór wykluczają się nawzajem – wolności z jednej strony oraz porządku, jedności, i możliwości współpracy – z drugiej” (Schumacher 1981). Teoretyczna analiza modeli zarządzania publicznego stanowi bazę, która pozwala na budowanie systemów administracyjnych odpowiadających potrzebom obywateli. Potrzebom, które nie mają uniwersalnego charakteru, bowiem zależą od kontekstu. Aby administracja mogła odnaleźć się w tym zmieniającym się otoczeniu, musi czerpać z dorobku poszczególnych modeli, dopasowywać narzędzia do uwarunkowań, a przede wszystkim uczyć się. Badacze podkreślają: „Narasta zapotrzebowanie na dobre rządzenie, którego konstytutywnym elementem jest dobra administracja, a jej warunkiem jest zdolność do kapitalizowania wiedzy, dla realizacji interesu publicznego” (Mazur 2010, s. 64). Rozwiązania biurokratyczne, rynkowe i partycypacyjne muszą być stosowane w zintegrowany, komplementarny, wynikający z kontekstu sposób, aby zagwarantować, że administracja będzie miała instrumentarium do sprawnej realizacji usług publicznych oraz kreowania rozwoju.

Ze względu na przenikanie się modeli zarządzania publicznego, różne doświadczenia historyczne danego państwa czy uwarunkowania kulturowe, trudno określić, jaki model obowiązuje w danej administracji, czy też konkretnym urzędzie. Możliwa jest jednak analiza wykorzystywanych przez administrację narzędzi i określenie, które z nich dominują w organizacji lub jej częściach. Narzędzia stosowane przez konkretne zespoły, w ramach organizacji, wywodzą się z różnych modeli, co pozwoli na próbę oceny związku pomiędzy nimi a potencjałem uczenia się tych zespołów. Powyższy tok rozumowania został zastosowany w badawczej części opracowania.

Rozdział 3

System zarządzania polityką spójności w latach 2007–2013

1. Wprowadzenie

Ocena systemu zarządzania polityką spójności wymaga analizy dwóch obszarów: po pierwsze – polityki spójności, jej historii, specyfiki i narzędzi, po drugie – analizy głównego aktora tej polityki na poziomie regionu, tj. województwa i urzędu marszałkowskiego.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku była zwieńczeniem procesu zmian, uznawanym za symboliczną datę zakończenia transformacji ustrojowej. Piętnaście państw członkowskich Unii zdecydowało o akcesji krajów postkomunistycznych, co w sensie historycznym było traktowane jako sposób swoistego „eksportu stabilności” (Hausner 2008, s. 333). Dla Polski szczególnie istotne były cele ekonomiczno-społeczne integracji – to z nich wywodzi się polityka spójności. Obejmują one poprawę warunków życia w Europie oraz jej trwały i stabilny rozwój, którego podstawą jest zrównoważony rozwój gospodarczy (art. 3, ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht z 7 lutego 1992 r.).

W skład UE wchodzi 28 państw członkowskich, 273 regiony (poziom NUTS II³) oraz ponad pół miliarda mieszkańców, co stanowi około 8% ludności świata. Sumaryczne PKB 27 państw członkowskich w 2021 roku wynosiło prawie 14,5 biliona euro (www.europa.eu), a to oznacza, że Unia jest największą gospodarką świata. To także jeden z kluczowych podmiotów na arenie międzynarodowej, zarówno w aspektach geopolitycznych, jak i kulturalnych, badawczych,

3 Nomenklatura podziału terytorialnego zgodna z Rozporządzeniem (We) Nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS), Dz.U. UE L 154 z 9 stycznia 2008 r.

rozwojowych. To organizacja, która stara się wyznaczać nowe ścieżki rozwoju w wielu dziedzinach, ale nie jest wolna od problemów (kryzys gospodarczy 2009 roku, polityka imigracyjna oraz odczuwalne obecnie skutki kryzysu klimatycznego, brexitu, pandemii i wojny w Ukrainie). Wspólnota skupia państwa o bogatym doświadczeniu i dorobku w dziedzinie administracji, dlatego ma mocne podstawy, by kreować, wdrażać i propagować standardy zarządzania publicznego.

System funkcjonowania Unii Europejskiej – jego podstawy prawne, ramy instytucjonalne i historia integracji – warunkują realizację polityki spójności. Traktaty definiują kluczowe założenia, długookresowe wizje są zamieszczone w strategiach, zasady horyzontalne wyznaczają ideowe ramy, a instytucje unijne wraz z partnerami przy wykorzystaniu narzędzi, takich jak fundusze strukturalne czy logika interwencji wdrażają działania rozwojowe. Mocno zakorzeniona w europejskiej kulturze zasada państwa prawa jest fundamentem Unii Europejskiej. Przegląd traktatów wskazuje, że podstawy prawne ewoluowały wraz z kolejnymi rozszerzeniami Unii i są wyrazem pogłębiającej się integracji. Zmiany dotyczyły warstwy politycznej, gospodarczej, społecznej, ale także, co szczególnie wyraźnie zarysowało się po 1999 roku, warstwy zarządzania publicznego obejmującego instytucje wspólnotowe, państwa członkowskie, w tym administrację regionalną, a także obywateli Unii Europejskiej. Traktat lizboński wprowadził mechanizmy, które miały przyczynić się do transparentności i otwartości działań Unii oraz angażowania w te działania obywateli. Zmiany te wpisywały się w globalne tendencje promujące współzarządzanie publiczne.

System instytucjonalny Wspólnoty transparentnie oddziela od siebie poszczególne funkcje: Rada Europejska wyznacza priorytety (zarządza strategicznie), Komisja poprzez inicjatywę legislacyjną i wykonywanie budżetu realizuje poszczególne polityki (zarządza operacyjnie), a Parlament wraz z Radą Unii Europejskiej przyjmują akty prawne i budżety. Komitety pełnią funkcje doradcze, a Trybunały gwarantują nadzór nad legalnością tych procesów oraz kontrolę budżetu. Prawie we wszystkich tych instytucjach reprezentowane są interesy poszczególnych państw członkowskich. Koncyliacyjne podejście do rozwiązywania problemów, ale także mechanizmy politycznych kompromisów mają kluczowe znaczenie w tym systemie, powodują jednak, że dominującą rolę odgrywają w nim największe i najbogatsze państwa

– Niemcy i Francja. Oddziałuje to na sposoby zarządzania na pozostałych poziomach wspólnoty, tj. relacjach Unia – państwa członkowskie i regiony (Wojtaszczyk 2006, s. 99–103; Brzeziński 2008; Górniak, Mazur 2012; Małuszyńska, Gruchman 2005; Bachtler i in. 2019).

W zarządzaniu strategicznym, z perspektywy programów operacyjnych okresu 2007–2013, kluczowe znaczenie miała Strategia lizbońska. Jej celem było uczynienie z Europy najbardziej dynamicznego i konkurencyjnego gospodarczo regionu na świecie. Strategia, odnowiona w 2005 roku, przewidywała działania w zakresie reform strukturalnych służących konkurencyjności i innowacyjności, prowadzenie efektywniejszej polityki na rzecz społeczeństwa informacyjnego oraz badań i rozwoju, inwestowanie w kapitał ludzki oraz zwalczanie wykluczenia społecznego, zrównoważony rozwój (*Communication* 2001, *Odnowiona Strategia Lizbońska* 2005, *Strategia Goeteborska* 2001, *Ocena Strategii* 2010). Ponadto wszystkie państwa członkowskie zobowiązały się opracować w 2005 roku własne krajowe programy reform oparte na zintegrowanych wytycznych wynikających z Odnowionej strategii lizbońskiej (*Komunikat*, 2005). Powyższe cele stanowiły podstawę do określenia kierunków wsparcia i priorytetów w programach operacyjnych dla okresu 2007–2013. Strategia Europa 2020, przyjęta w 2010 roku, była kolejnym długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej na lata 2010–2020.

Strategie są kwintesencją wizji polityki rozwojowej Unii, ich charakter sprawia jednak, że wyznaczone w nich cele są realizowane zwykle pośrednio poprzez programy operacyjne. W perspektywie finansowej 2007–2013 Komisja Europejska wywierała presję na państwa członkowskie, aby programy i projekty finansowane w ramach polityki spójności realizowały tzw. cele lizbońskie. Był to jedyny, przy tym nie unormowany prawnie, instrument realizacji strategii. Pomimo braku takiego obowiązku, Polska zadeklarowała wydatkowanie co najmniej 60% środków przyznanych w ramach polityki spójności na realizację celów wynikających ze Strategii lizbońskiej. W programach regionalnych wskaźnik ten wyniósł około 40%.

Specyfika polityki spójności sprawia, że stwierdzenie P. Druckera dotyczące zarządzania, iż teoria zasadniczo nie poprzedza praktyki, znajduje tu swoje potwierdzenie (Drucker 2003). Większość rozwiązań, narzędzi, zasad ma swoje źródła w praktycznych problemach.

Tzw. stare kraje członkowskie kreowały te mechanizmy i utożsamiają się z nimi. Polska stała się członkiem organizacji o wieloletniej historii i w początkowym okresie musiała zrozumieć i wdrożyć zasady w niej panujące. W trakcie przygotowań do okresu programowania 2007–2013 polska administracja starała się brać czynny udział w tworzeniu tych zasad, a zwłaszcza ich operacjonalizacji.

2. Unijna polityka spójności

Zarysowane powyżej podstawy prawne, układ instytucjonalny i strategie stanowią tło do analizy kluczowej, w świetle celu opracowania, unijnej polityki – polityki spójności.

W Unii Europejskiej takie pojęcia, jak polityka strukturalna, polityka regionalna i polityka spójności, ewoluowały w ujęciu historycznym. Początkowo w traktatach rzymskich znalazło się pojęcie polityki strukturalnej, stąd też nazwa fundusze strukturalne. Następnie w okresie największych reform w tej polityce (ze względu na jej charakter – wsparcie dedykowane regionom) była ona nazywana polityką regionalną, a obecnie przez pryzmat jej celów, jako najszerzego pojęcia, najczęściej używa się pojęcia polityka spójności.

Polityka spójności polega na wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty Europejskiej poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju poszczególnych regionów europejskich. Jej celem jest przyczynianie się do wzrostu gospodarczego, zwiększanie konkurencyjności i zatrudnienia. Założenia polityki spójności zmierzają do osiągnięcia harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnoty (*Polityka spójności 2006*).

Ta funkcjonalna definicja wywiedziona ze Strategicznych Wytycznych Wspólnoty (2007–2013) bazuje na pojęciach polityki regionalnej oraz polityki rozwoju. R. Domański twierdzi, że polityka regionalna jest działalnością zmierzającą do kształtowania rozwoju poszczególnych regionów i relacji międzyregionalnych zgodnie z celami społeczeństwa jako całości, jak również celami społeczności regionalnych (Domański 1982). Zgodnie z definicją J.A. Schumpetera rozwój to nie tylko zmiana natężenia danego zjawiska, ale także zmiana jego struktury (Schumpeter 2005, s. 108–120). J. Hausner wskazuje m.in. dwie cechy

rozwoju, które przekładają się na sposoby zarządzania polityką rozwoju. Po pierwsze, władza publiczna powinna interweniować poprzez wypracowane w partnerskiej formule strategię, przy czym konieczna jest świadomość, że „wpływać” nie oznacza „kreować”. Konstatacja ta ma kluczowe znaczenie w procesie programowania i implementowania polityki rozwoju, podkreśla bowiem, że nieprzewidywalność jest immanentną cechą tego obszaru działania władz publicznych, a jednocześnie działania te muszą być planowane strategicznie. Po drugie, rozwoju jako takiego nie można jednoznacznie zmierzyć, a jedynie ocenić go na podstawie kryteriów, ponieważ ma charakter jakościowy. Z tego powodu mechanizmy ewaluacji są tak ważne w ocenie interwencji strukturalnej (Górniak, Mazur 2012, s. 19, 23).

Na gruncie polskiego prawodawstwa definicja polityki rozwoju zawarta w art. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju brzmi: „Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej” (Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

Szeroka definicja polityki strukturalnej, zaproponowana przez J. Hausnera, oddaje sens przyświecający Wspólnocie: „Polityka strukturalna ma zasadniczo dwa wymiary. Pierwszy odnosi się do formowania ładu instytucjonalnego w gospodarce, czyli do instytucjonalnej obudowy rynku. Drugi polega na tym, aby w ramach tego instytucjonalnego ładu podejmować działania rozwojowe, czyli wyznaczać i osiągać cele rozwoju społeczno-gospodarczego” (Hausner 2008, s. 249). Polityka strukturalna, z definicji, stanowi interwencję w mechanizmy rynkowe, a tym samym odnosi się do zasadniczego problemu, a mianowicie zakresu ingerencji państwa w gospodarkę. Państwa członkowskie już w latach 50. uznały, że w celu osiągnięcia trwałego rozwoju gospodarczego zasadna jest interwencja, która przyczyni się do wyrównywania różnic w rozwoju regionów. Niewątpliwie negatywne skutki takiej interwencji z punktu widzenia zasad wolnego rynku i konkurencyjności będą niwelowane poprzez ograniczenia pomocy publicznej na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym. Zgodnie z artykułem 54 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE)

nr 1083/2006: „w odniesieniu do pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w rozumieniu art. 87 TWE pomoc publiczna przyznana w ramach programów operacyjnych podlega pułapom określonym dla pomocy publicznej”. Oznacza to, że projekty, w których zidentyfikowano pomoc publiczną mogą w większości przypadków otrzymać wsparcie, jednak na niższym poziomie i na gorszych warunkach niż pozostałe projekty. Ocena, czy dane przedsięwzięcie należy uznać za pomoc publiczną, odbywa się na podstawie art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym wsparcie dla przedsiębiorcy podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej, o ile jednocześnie spełnione są następujące przesłanki: (1) udzielane jest przez państwo lub ze środków państwowych, (2) przedsiębiorca uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku, (3) ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określonego przedsiębiorcę lub przedsiębiorców albo produkcje określonych towarów), (4) grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE. Ta wewnętrzna sprzeczność, polegająca na tym, że celem polityki rozwoju jest podniesienie konkurencyjności Wspólnoty, a narzędziem jego osiągnięcia interwencja w rynek, jest oceniana jako jedna z największych barier komplikujących tę politykę (*Stanowisko...* 2010).

Aby pokazać relacje pomiędzy polityką rozwoju a polityką spójności, należy podkreślić, że polityka spójności w swoim obecnym kształcie nie ma charakteru redystrybucyjnego – jej celem nie jest dzisiaj wyrównywanie dochodów w poszczególnych krajach czy regionach Wspólnoty, ale tworzenie zbliżonych warunków do rozwoju. Tym samym polityka rozwoju zdefiniowana w polskim prawodawstwie bazuje na założeniach unijnej polityki spójności, wskazując różne aspekty spójności (społeczny, ekonomiczny, terytorialny) jako cel działań rozwojowych (Górniak, Mazur 2012, s. 27–30).

2.1. Ewolucja polityki spójności

Historyczne ujęcie unijnej polityki spójności pozwala zrozumieć jej warstwę ideową, ale przede wszystkim pokazuje ewolucję instrumentów zarządzania. W traktatach rzymskich wyznaczono misję polityki spójności w postaci dążenia do redukcji różnic w płaszczyznach: ekonomicznej i społecznej pomiędzy regionami Unii Europejskiej,

w ramach traktatu z Lizbony uwzględniono jeszcze aspekt terytorialny (*Wersje skonsolidowane...* 2010). Polityka spójności to prawie siedemdziesięcioletnie doświadczenia zgromadzone zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i poszczególnych krajów członkowskich oraz regionów, które wraz ze zmieniającymi się ideami rozwoju pozwoliły na zbudowanie szerokiego instrumentarium w zakresie programowania i wdrażania. Na etapie przygotowań traktatów rzymskich belgijski minister P.H. Spaak wskazał na potrzebę wsparcia regionów najsłabiej rozwiniętych. Cel ten znalazł się w grupie działań o charakterze gospodarczym. Zapisy o wzmocnieniu spójności regionalnej trafiły do preambuły traktatu, co podkreślało ich wagę dla państw członkowskich. Cel w postaci spójności społecznej od samego początku zaopatrzone był w instrumenty. Europejski Fundusz Społeczny (EFS) został powołany na mocy traktatów rzymskich, stając się pierwszym funduszem strukturalnym. W 1962 roku powstał kolejny instrument, tj. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych, którego zadaniem była interwencja w jeden z najbardziej problemowych obszarów, czyli rolnictwo i przemysł rolno-spożywczy (Brzeziński 2008). Należy podkreślić, że w tamtym okresie kraje członkowskie prowadziły własne polityki regionalne, zatem wprowadzanie mechanizmu wspólnotowego w tym zakresie wymagało przesunięcia części kompetencji na poziom Wspólnoty oraz koordynacji działań krajowych i wspólnotowych⁴.

Znaczenie polityki regionalnej rosło. W 1967 roku Komisja Europejska powołała Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej, która poza aspektami wdrożeniowymi miała za zadanie stworzenie wizji tej polityki. Prace te zaowocowały powołaniem w 1972 roku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), czyli pierwszego instrumentu odnoszącego się wprost do interwencji na poziomie regionalnym. Celem funduszu było niwelowanie różnic regionalnych spowodowanych problemami strukturalnymi, np. duży udział rolnictwa, restrukturyzacja w przemyśle, bezrobocie strukturalne. Ponadto,

4 Polska w momencie akcesji była w odmienniej sytuacji, bo praktycznie nie funkcjonowała krajowa polityka rozwoju. Zatem transferowane były bezpośrednio rozwiązania wspólnotowe, a dopiero poprzez ich pryzmat, przygotowując się do perspektywy finansowej 2014–2020, Polska zaczęła kreować własną politykę rozwoju regionalnego.

dwa już istniejące fundusze (społeczny i rolny) również zostały skoncentrowane na interwencji regionalnej.

Do lat 80. XX wieku fundusze strukturalne były mechanizmem prostej redystrybucji środków wewnątrz Unii; model bazował na tzw. „biurokratycznej skuteczności” i miał scentralizowany charakter. Jedy- nym partnerem Komisji Europejskiej były rządy państw członkowskich, a znaczenie regionów w zarządzaniu było marginalne (Bruszt 2008, s. 16). System przepływów finansowych był potwierdzeniem tego redys- trybucyjnego charakteru. Wysokość środków przyznawanych regionom z danego kraju członkowskiego, tzw. kwota gwarantowana, była wprost uzależniona od wielkości składki członkowskiej danego państwa. Zatem, pomimo wzniosłych założeń niwelowania różnic, największe wsparcie otrzymywały regiony w najbogatszych państwach członkowskich, bo to one płaciły największe składki. W tym okresie należy się także doszuki- wać źródeł zasady dodatkowości – miała ona zapobiegać sytuacji, w któ- rej państwa członkowskie ograniczały swoje wydatki zastępując je środ- kami unijnymi. Dopiero w 1980 roku wyłączono zaledwie 5% środków EFRR, zostawiając je do dyspozycji Komisji Europejskiej. Był to pierwszy krok w stronę „solidarnej polityki regionalnej”. W 1984 roku wprowa- dzono kolejne zmiany w EFRR, w tym przyjęto koncepcję polegającą na rozdzieleniu unijnej polityki regionalnej od polityk krajowych, zmienio- no ponownie system finansowania, poprzez odejście od gwarantowa- nych kwot na rzecz tzw. „widełek interwencji”. Zgodnie z tą koncepcją państwo członkowskie miało zagwarantowany minimalny, procentowy udział w środkach polityki regionalnej. Pozostała kwota była przezna- czana dla państw, które przygotowały najlepsze programy rozwoju regio- nalnego (wprowadzenie zasady programowania) oraz na realizację euro- pejskich priorytetów polityki regionalnej (Marszałek 2008). Działania te były jednym z pierwszych przejawów koncentracji polityki regionalnej. Ograniczono liczbę celów, a przede wszystkim doprowadzono do sytu- acji, w której wskaźnik finansowania projektów ze środków publicz- nych w ramach danego programu wzrósł do 50%.

Jednolity Akt Europejski z 1986 roku to zasadnicza zmiana w polity- ce strukturalnej w postaci literalnego wprowadzenia jej do treści trak- tatów rzymskich, bowiem dotychczas była tylko w preambule (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5). Istniejące wówczas fundusze struktural- ne zostały zdefiniowane jako „instrumenty polityki regionalnej”.

W obszarze rozwiązań systemowych i narzędzi polityka spójności rozwijała się najintensywniej w latach 80. XX wieku. Inicjatorem zmian był J. Delors, przewodniczący Komisji Europejskiej. Tzw. „Pakiety Delorsa” zreformowały funkcjonowanie Unii, w tym znacznie podniosły rolę polityki strukturalnej, zwiększając jej budżet. Zmiany z 1988 roku to również wprowadzenie do funduszy strukturalnych, jako podstawy ich funkcjonowania, zasady partnerstwa i upodmiotowienia regionów (Bruszt 2008). Reforma, po raz kolejny, miała na celu koncentrację: terytorialną, tematyczną i finansową. Określono jedne, wspólnotowe zasady wyboru regionów uprawnionych do korzystania ze wsparcia (największe wsparcie dla regionów, których PKB nie przekracza 75% średniej unijnej). Dotychczas reguły te były określane na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Ograniczono i jasno zdefiniowano cele polityki regionalnej, wprowadzono regułę trójstronnego partnerstwa, która oznacza wspólne wypracowywanie rozwiązań przez trzy poziomy zarządzania: wspólnotowy, krajowy, regionalny (zarządzanie wielopoziomowe) (Bosiacki i in. 2010, s. 190). Przyjęto zasadę faworyzowania wieloletnich kompleksowych programów rozwoju w stosunku do pojedynczych przedsięwzięć, a w ramach dalszej ewolucji zasady programowania wdrożono siedmioletnie okresy programowania, nazywane też perspektywami finansowymi (1988–1993, 1994–1999, 2000–2006, 2007–2013, 2014–2020). W celu zwiększenia efektywności wydatkowanych środków wprowadzono obligatoryjne mechanizmy monitoringu i ewaluacji.

Traktat z Maastricht (1992), który zdefiniował obecny kształt Unii, wprowadził nowe rozwiązania w zakresie polityki strukturalnej. Stanowił on przykład funkcjonowania kompromisu politycznego wewnątrz Unii. Najbiedniejsze kraje Wspólnoty, obawiające się pełnej unii gospodarczej, a przede wszystkim unii walutowej, w zamian za swoje poparcie dla tych mechanizmów wynegocjowały utworzenie nowego funduszu, który nazwano Funduszem Spójności. Nie był to fundusz strukturalny, ponieważ jego beneficjentami były państwa (a nie regiony), których poziom PKB per capita jest niższy od 90% średniej unijnej. W tamtym okresie do wsparcia z Funduszu zakwalifikowały się: Grecja, Irlandia, Hiszpania i Portugalia.

W przypadku utworzenia Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa, który stał się częścią funduszy strukturalnych, a miał

na celu wsparcie regionów uzależnionych od sektora rybołówstwa, zadziałał podobny proces. Kraje członkowskie, w gospodarkach których rybołówstwo zajmowało znaczącą pozycję wywarły presję na Wspólnotę, by wynegocjować dodatkowe pieniądze dla siebie.

W 1995 roku Unia rozszerzyła się o kolejnych członków, tym razem były to kraje o wysokich wskaźnikach ekonomicznych i społecznych: Austria, Szwecja i Finlandia. Państwa te i ich regiony nie kwalifikowały się do wsparcia w ramach ówczesnej polityki regionalnej, ale odpowiadając na ich potrzeby, wprowadzono dedykowany im cel polityki regionalnej, w ramach którego uprawnione do wsparcia były obszary o gęstości zaludnienia nie przekraczającej 8 osób/km².

Kolejnym etapem w rozwoju polityki spójności był „Pakiet Sante-ra”, nazywany Agendą 2000, który poza reformą kluczowych polityk unijnych i ponownym zwiększeniem budżetu na działania strukturalne, odnosił się również do rozszerzenia Unii o nowych członków. W ramach reformy znowu zmniejszono liczbę celów polityki regionalnej. Inicjatywy Wspólnotowe, czyli programy zarządzane bezpośrednio przez Komisję także uległy znaczącemu ograniczeniu (z 13 do 4). Polityka regionalna stanęła przed wyzwaniem akcesji nowych członków, a poza Maltą i Cyprem wszyscy z nich mieli stać się głównymi beneficjentami tej polityki. Ponadto, część krajów dotychczasowej Unii nie była skłonna łatwo zrezygnować z przyznawanego im od lat wsparcia rozwojowego (Popowicz 2006). To w ramach Agendy 2000 podjęto decyzję o wsparciu krajów kandydujących, jeszcze przed akcesją, poprzez instrumenty analogiczne do polityki regionalnej. Celem tego działania było wzmocnienie potencjału nowych członków i swego rodzaju przećwiczenie polityki regionalnej przed udzieleniem właściwego wsparcia strukturalnego. Rezultatem tego rozwiązania były środki przedakcesyjne. Obok programu PHARE, w Polsce uruchomiono dwa instrumenty przedakcesyjne: program ISPA (analogia do Funduszu Spójności) oraz program SAPARD (analogia do programów wspierających rozwój obszarów wiejskich)⁵. W 2004 roku, tj. w drugiej połowie okresu programowania 2000–2006, ośmiu nowych członków Unii Europejskiej stało

5 PHARE – Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies, ISPA – Instrument for Structural Policies for Pre-accession, SAPARD – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development.

się beneficjentami polityki spójności. Agenda 2000 określiła ramy polityki spójności na okres programowania 2000–2006, a następną perspektywa finansowa 2007–2013 przyniosła kolejną reformę. Ponownie przyjęto bardziej strategiczne podejście, uproszczono instrumentarium pozostawiając jedynie trzy cele, trzy fundusze (EFRR, EFS, FS) i trzy inicjatywy wspólnotowe (JASPERS, JEREMIE, JESSICA), starano się zmniejszyć biurokrację. Poszerzono zakres kompetencji państw członkowskich, pozwalając im np. określać wytyczne kwalifikowalności wydatków na poziomie krajowym (dotychczas była to kompetencja Komisji). Starano się włączyć w tę politykę innych partnerów, zgodnie z zasadą pomocniczości i ideą zarządzania wielopoziomowego, co oznaczało większy zakres zadań i odpowiedzialność regionów oraz partnerów lokalnych, gospodarczych, społecznych. Zwiększono przejrzystość układu instytucjonalnego, Fundusz Spójności włączono do systemu programowania wsparcia z funduszy strukturalnych, a fundusze przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich oraz restrukturyzację rybołówstwa zostały przesunięte z polityki spójności do polityki rolnej.

Powyższy przegląd historii polityki spójności wskazuje, że wraz z kolejnymi reformami zmieniał się układ podmiotów zarządzających tą polityką. W początkowym okresie kluczową rolę odgrywała Komisja i rządy państw członkowskich. „Pakiety Delorsa” zapoczątkowały hasło „Europa Regionów”, którego przesłanką było przeniesienie części funkcji zarządczych na poziom regionalny. Niestety po przyjęciu nowych członków do Unii Europejskiej, Komisja wróciła do scentralizowanego modelu zarządzania z lat 80. XX wieku, który opierał się na prostych, biurokratycznych mechanizmach redystrybucji środków. Jednym z powodów zmiany była słabość społeczeństwa obywatelskiego w nowych krajach członkowskich, a kolejnym niski potencjał partnerów publicznych (w tym regionów). Biorąc pod uwagę te czynniki uznano, że jedynie na poziomie centralnym możliwe jest takie zarządzanie środkami, które zapewni ich absorpcję (Grosse 2010).

Perspektywa finansowa 2007–2013 byłaby znaczącym krokiem w stronę decentralizacji i współzarządzania, gdyby nie kryzys z 2008 roku, który zmienił optykę postrzegania polityki spójności i jej finansowania. Zmusił też do wdrożenia restrykcyjnych zasad i procedur, a z politycznego punktu widzenia doprowadził do koncentracji władzy w najbogatszych państwach członkowskich.

Od momentu powstania unijnej polityki spójności jej reformom przyświecały różne koncepcje, jednak to nie nauka zarządzania, czy też administracji były zwykle podstawą wprowadzanych zmian, a kompromisy i presje polityczne oraz doświadczenie (tamże, 2010). Polityka spójności jest obszarem, gdzie pragmatyka bierze górę nad teoretycznymi koncepcjami, dlatego też formuła, w jakiej wdrażane są środki unijne to optymalne rozwiązanie z punktu widzenia potencjału absorpcyjnego oraz możliwości techniczno-fiskalnych rozliczania środków. W głównej mierze to potencjał absorpcyjny regionów, a nie chęć do wdrożenia zasad współzarządzania publicznego zdecydował o roli administracji regionalnej w perspektywie finansowej 2007-2013 (Bruszt 2008, s. 14).

2.2. Narzędzia polityki spójności

Ewolucja polityki spójności przyczyniła się do wypracowania szerokiego instrumentarium. Cele i fundusze strukturalne stanowią podstawę systemu, programy operacyjne to już narzędzia programowania na poziomie regionalnym, logika interwencji i zarządzanie cyklem życia projektu mają operacyjny charakter, a zasady horyzontalne obrazują kluczowe założenia ideowe tej polityki.

2.2.1. Cele polityki spójności

Tak zwane „cele”⁶ stanowią najwyższy poziom priorytetów strategicznych Wspólnoty, a tym samym główne kryterium przyznawania wsparcia regionom. Dany region kwalifikuje się do jednego z celów na podstawie kryteriów ekonomicznych – to determinuje poziom wsparcia oraz fundusze strukturalne, z których może korzystać. Na podstawie tych uwarunkowań są tworzone programy operacyjne, z których finansuje się konkretne przedsięwzięcia rozwojowe – projekty.

6 Cele (ang. *objectives*) w przypadku polityki spójności z jednej strony, mają charakter celu rozumianego jako priorytet, z drugiej jednak strony ich kluczowym zadaniem jest ekonomiczna kategoryzacja regionów ubiegających się o wsparcie.

Tab. 12. Ewolucja celów w polityce spójności

Okres programowania	Cele
1988–1993 oraz 1994–1999	Cel 1 – wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów słabo rozwiniętych Cel 2 – restrukturyzacja regionów przygranicznych lub części regionów, które są dotknięte upadkiem przemysłu Cel 3 – zwalczanie długookresowego bezrobocia Cel 4 – integracja zawodowa młodzieży i przystosowanie pracowników do zmian Cel 5 – reforma wspólnej polityki rolnej Cel 6 – rozwój regionów o małej gęstości zaludnienia w krajach skandynawskich
2000–2006	Cel 1 – wsparcie regionów zapóźnionych w rozwoju Cel 2 – odbudowa terenów silnie uzależnionych od upadających gałęzi gospodarki Cel 3 – modernizacja rynku pracy
2007–2013	Cel 1 – konwergencja (spójność) Cel 2 – wzrost konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia Cel 3 – europejska współpraca terytorialna
2014–2020	Cel 1 – inwestowanie dla wzrostu i zatrudnienia Cel 2 – europejska współpraca terytorialna

Źródło: opracowanie własne (za: Małuszyńska, Gruchman 2005; Rozporządzenia Rady (WE): nr 1260/1999, nr 1083/2006, nr 1303/2013).

Powyższa tabela obrazuje postępującą konsolidację celów; zasada koncentracji była podstawą kolejnych reform polityki spójności (pomimo rosnącej liczby członków Wspólnoty, liczba priorytetów maleje). W okresie 2007–2013 wsparcie koncentrowało się na celu pierwszym, który terytorialnie obejmował m.in. wszystkie polskie regiony.

Tab. 13. Cele w polityce spójności w okresie 2007–2013

Cel	Cel 1 Konwergencja (spójność)	Cel 2 Wzrost konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia	Cel 3 Europejska współpraca terytorialna
Zakres wsparcia	Pomoc na rzecz rozwoju infrastruktury oraz potencjału gospodarczego i kapitału ludzkiego w regionach najmniej zamożnych	Wsparcie innowacji oraz badań naukowych, zrównoważonego rozwoju, szkoleń zawodowych w regionach słabiej rozwiniętych	Wsparcie wspólnych projektów o charakterze transnarodowym, między-regionalnym oraz ponad-granicznym na terytorium całej Unii
Fundusze	Finansowanie z EFRR, EFS i Funduszu Spójności	Finansowanie z EFRR, EFS	Finansowanie z EFRR
Odsetek budżetu	Ok. 80% wsparcia z funduszy strukturalnych	Ok. 16% środków funduszy strukturalnych	Ok. 4% środków funduszy strukturalnych
Kwalifikujące się obszary	Regiony (poziom NUTS2, w Polsce – województwa), których PKB per capita nie przekracza 75% średniego PKB dla 25 członków Unii oraz regiony przejściowe, gdzie PKB per capita nie przekracza 75% średniego PKB dla 15 starych członków Unii	Makroregiony (poziom NUTS1, w Polsce – grupy województw) lub regiony (NUTS2), nieobjęte celem Konwergencja.	Podregiony (poziom NUTS3). Współpraca transgraniczna – obszary położone wzdłuż wewnętrznych i niektórych zewnętrznych granic Unii. Współpraca ponadnarodowa oraz współpraca międzyregionalna – regiony z całego terytorium Unii

Źródło: opracowanie własne (za: Cini 2007, s. 398–399; Kawecka-Wyrzykowska, Synowiec 2004, s. 286–289; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006).

2.2.2. Fundusze strukturalne

Najstarszym instrumentem polityki spójności są fundusze strukturalne czyli źródła finansowania interwencji. W wyniku ewolucji od lat 50. układ, liczba i charakterystyka funduszy zmieniały się, jednak zawsze EFS i EFRR stanowiły trzon tego systemu. Obszar interwencji

poszczególnych funduszy wskazuje zakresy możliwych do finansowania przedsięwzięć.

Tab. 14. Fundusze strukturalne w ramach polityki spójności w perspektywie 2007–2013

Fundusz i jego cel	Zakres wsparcia
<p>Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)</p> <p>Cel: zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej, poprzez likwidację nierówności pomiędzy regionami</p>	<p>Wsparcie inwestycji realizowanych w przedsiębiorstwach w celu utworzenia trwałych miejsc pracy</p> <p>Infrastruktura związana z badaniami i innowacją, telekomunikacją, ochroną środowiska, energią i transportem</p> <p>Instrumenty finansowe tworzone w celu wsparcia rozwoju regionalnego i lokalnego oraz ułatwienia współpracy między miastami i regionami</p> <p>Narzędzia pomocy technicznej (środki przeznaczone na finansowanie wdrażania polityki spójności)</p>
<p>Europejski Fundusz Społeczny (EFS)</p> <p>Cel: wsparcie dla tworzenia miejsc pracy i możliwości zatrudnienia w Unii Europejskiej</p>	<p>Przystosowanie pracowników i przedsiębiorstw: systemy nauki przez całe życie, opracowanie i rozpowszechnienie nowatorskich metod organizacji pracy</p> <p>Dostęp do zatrudnienia dla poszukujących pracy, osób nieaktywnych, kobiet i emigrantów</p> <p>Integracja społeczna osób pokrzywdzonych przez los i walka z dyskryminacją na rynku pracy</p> <p>Wzmocnienie kapitału ludzkiego poprzez reformę systemów kształcenia oraz utworzenie sieci placówek edukacyjnych</p>

Źródło: opracowanie własne (za: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) 1783/1999; Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999).

Fundusz Spójności komplementarnie wiąże się z funduszami strukturalnymi. Jego celem jest zmniejszanie różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym państw członkowskich poprzez finansowanie transeuropejskich sieci transportowych i ochrony środowiska naturalnego.

2.2.3. Programy Operacyjne

Programy operacyjne to strategiczne dokumenty opracowane na poziomie państw członkowskich i ich regionów (krajowe i regionalne programy operacyjne), następnie negocjowane z Komisją Europejską i zatwierdzane przez nią. W Polsce krajowe programy operacyjne

opracowuje minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z innymi resortami, a regionalne programy operacyjne przygotowuje Zarząd danego województwa we współpracy z Ministrem Rozwoju. Programy są przygotowywane na daną perspektywę finansową, a ich celem jest zaprogramowanie interwencji strukturalnej Unii Europejskiej, która przyczyni się do realizacji celów strategicznych na poziomie regionalnym, krajowym i unijnym. Program, jako dokument, składa się co najmniej z następujących części (Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006):

1. Diagnoza społeczno-gospodarcza sektora lub województwa.
2. Cel główny i cele szczegółowe.
3. Priorytety.
4. Strategia wydatkowania środków.
5. Sposób monitoringu i ewaluacji.
6. Plan finansowy, w tym źródła finansowania i podział środków pomiędzy priorytety.
7. System realizacji.

W perspektywie finansowej 2007–2013 w Polsce funkcjonowało szesnaście regionalnych programów operacyjnych zarządzanych przez samorzady województw oraz sześć krajowych programów operacyjnych, koordynowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, Program Operacyjny Pomoc Techniczna oraz Program Operacyjny Europejska Współpraca Terytorialna. Programy operacyjne są doprecyzowane poprzez tzw. Uszczegółowienia – dokumenty wdrożeniowe przyjmowane przez poszczególne Instytucje Zarządzające.

2.2.4. Zasady horyzontalne

Zasady horyzontalne (polityki horyzontalne) to zbiór reguł stosowanych w ramach polityki spójności przez jej wszystkich aktorów (poziom wspólnotowy, krajowy i regionalny oraz poziom beneficjentów), a także uwzględnianych i egzekwowanych na każdym etapie realizacji tej polityki (programowanie, wdrażanie, monitorowanie i ocena).

Analiza historyczna rozwoju tych zasad wskazuje na ich empiryczne pochodzenie. Kolejne programy i realizowane w ich ramach projekty,

pozwoły na identyfikację i zdefiniowanie kluczowych reguł. Te kwestie przekrojowe, w różnym zakresie włączane są do poszczególnych programów, priorytetów i działań oraz jednostkowych projektów.

Zasady horyzontalne są kwintesencją wizji polityki spójności. W ramach kolejnych okresów programowania następuje kumulacja, ale i ewolucja tych zasad. To one najlepiej prezentują ideę Unii Europejskiej, ale także praktyczne aspekty wdrażania jej w życie – aspekty istotne z punktu widzenia publikacji. Kluczową regułą, na której opiera się cała koncepcja polityki spójności Unii Europejskiej jest zasada solidarności, zgodnie z którą bogate kraje finansują w części działania rozwojowe w biedniejszych krajach i regionach. Zasada ta była podwójną reformy Delorsa z 1988 roku.

W związku z ciągłą ewolucją zasad horyzontalnych trudno przytoczyć ich jednorodną klasyfikację. W okresie programowania 2000–2006 dokonano ich podziału na cztery kategorie (Strzelecki 2008):

1. Zasady generalne – pomocniczości, koordynacji i elastyczności.
2. Zasady organizacji – programowania, partnerstwa, kompatybilności i spójności.
3. Zasady finansowania – koncentracji, dodatkowości i komplementarności.
4. Zasady oceny realizacji programów – monitorowania, oceny oraz kontroli finansowej.

Dodać do nich należy zasady realizacji programów i projektów, które są najbliższe beneficjentom, a mianowicie: zasadę zrównoważonego rozwoju, zasadę równości szans i niedyskryminacji, społeczeństwo informacyjne, innowacyjność, współpracę międzynarodową, zasadę zgodności z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych, zasadę zgodności z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej oraz promowaną w ostatnich latach zasadę deinstytucjonalizacji opieki i wsparcia osób w trudnej sytuacji.

Szczególne znaczenie ma zasada partnerstwa zgodnie z jej ideą w realizacji polityki spójności powinni uczestniczyć wszyscy zainteresowani partnerzy publiczni, społeczni i prywatni. Wymaga to współpracy pomiędzy Komisją Europejską, a odpowiednimi władzami publicznymi danego państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym (wymiar administracyjny związany z omówionym już

zarządzaniem wielopoziomowym), a także współpracy z partnerami gospodarczymi i społecznymi (wymiar publiczno-prywatny). Przypisują jej dużą wagę ze względu na jej teoretyczne odniesienia a jednocześnie implementacyjny charakter.

W zakresie teorii, zasada partnerstwa i ściśle związane z nią zarządzanie wielopoziomowe we Wspólnocie, łączone są z popularną od lat 80. teorią interesariuszy. Zgodnie z jej założeniami organizacja powinna w długookresowej perspektywie (zarządzanie strategiczne) transparentnie współpracować z interesariuszami, bo przynosi to jej wymierne korzyści (Freeman, Reed 1983; Donaldson, Preston 1995; Clarkson 1995; Reed 2008). Interesariusze to wszystkie jednostki lub grupy, które mogą wpływać na organizację lub organizacja może wpływać na nie (Freeman 1984). Ten biznesowy punkt widzenia został szybko zaadoptowany do administracji. O ile „dbanie” o interesariuszy przekładało się na długookresowe zyski (czy chociażby wizerunek firmy jako społecznie odpowiedzialnej), to w administracji dowiedziono pozytywnego wpływu tego podejścia na jej efektywność (Rose i in. 2018). Teoria interesariuszy stała się paradygmatem organizacji międzynarodowych jako ścieżka do transparentności, efektywności, skuteczności, a przede wszystkim zaangażowania obywateli (World Bank 1991; European Commission 2001; OECD 2004). Tym samym zasada partnerstwa, będą emanacją teorii interesariuszy, znalazła silne umocowanie w polityce spójności (Batory, Cartwright 2011; Niebylski 2021).

Praktyczne aspekty zasady partnerstwa są widoczne w całym systemie wdrażania polityki spójności – projekty partnerskie, komitety monitorujące, konsultacje społeczne na poziomie programów, ale i projektów, współpraca pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w wydatkowanie środków. Te uwarunkowania miały istotny wpływ na pracowników, wśród których było przeprowadzone badanie ankietowe. To bezustannie promowane na szkoleniach, w dokumentach strategicznych i w codziennej pracy standardy współpracy i otwartości przyczyniły się do budowania w UMWM kooperacyjnej, a nie konkurencyjnej kultury organizacyjnej.

W ramach zasad horyzontalnych omówienia wymaga także tzw. zasada śladu rewizyjnego. Ze względu na swój technokratyczny charakter nie jest ona polityką horyzontalną, jednak dotyczy wszystkich

aktywności związanych z realizacją polityki spójności. Oznacza ona konieczność dokumentowania wszelkich działań i przechowywania dokumentacji przez wyznaczony okres. Zasada ta obowiązuje beneficjentów i administrację wdrażającą programy operacyjne. Dzięki niej możliwa jest kontrola, monitoring i ewaluacja interwencji strukturalnej. Wynika ona wprost z unormowań prawnych (dla okresu 2007–2013 – art. 90 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. oraz art. 19 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r.). Z punktu widzenia administracji ma ona kolosalny wpływ na kulturę organizacyjną, metody zarządzania, transparentność, systemy informatyczne, elektroniczny obieg dokumentów itp.

Zasady horyzontalne znajdują swoje odbicie we wszystkich aspektach polityki spójności. Ich znaczenie jest o tyle ważne, że w znaczący sposób wpływają na sposoby zarządzania tą polityką, w tym na sposób działania pracowników, zespołów jak i całej organizacji.

2.2.5. Logika interwencji i zarządzanie cyklem projektu

Funkcjonalność narzędzi wykorzystywanych do zarządzania projektami, takich jak logika interwencji i związana z nią matryca logiczna czy zarządzanie cyklem projektu, wynika z wieloletniego dorobku administracyjnego, a także z prób standaryzacji części rozwiązań w skali całej Wspólnoty. Narzędzia te są także stosowane do opracowywania programów operacyjnych i strategii rozwoju, i to one w najbardziej namacalny sposób kreują swego rodzaju „unijną kulturę administracyjną”.

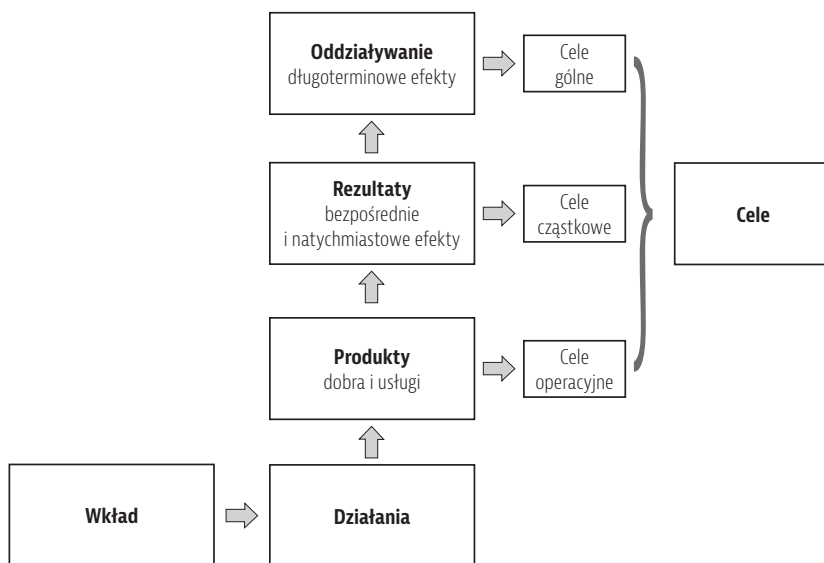
Bazą, na której zbudowany jest unijny system zarządzania projektami jest logika interwencji – logika, która prezentuje, w jaki sposób wkład jest przekształcany poprzez działania na produkty, które z kolei przekładają się na rezultaty i długookresowe oddziaływanie, a także jak te elementy korespondują z celami projektu.

Logika interwencji jest ramą wyznaczającą sposób myślenia o danym przedsięwzięciu, tj. projekcie lub programie. W zgodzie z nią są opracowywane dokumenty aplikacyjne w programach unijnych, a także kryteria oceny projektów. Poszczególne elementy oznaczają:

1. Wkład – zasoby zaangażowane w trakcie wdrażania projektu, programu; zasoby finansowe, ludzkie, materialne, organizacyjne oraz wiedza i doświadczenie.
2. Działania – czynności, które przetwarzają wkład na produkty.

3. Produkty – wszystkie produkty materialne i usługi, które powstają w trakcie realizacji przedsięwzięcia przy wykorzystaniu zaangażowanych zasobów.
4. Rezultaty – bezpośrednie i natychmiastowe efekty; zmiany, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia projektu u bezpośrednich beneficjentów wsparcia.
5. Oddziaływanie – konsekwencje danego projektu wykraczające poza bezpośrednie i natychmiastowe efekty dla beneficjentów.

Rysunek 12. Logika interwencji strukturalnej



Źródło: (Manual 2001, s. 18).

Na początku lat 90. XX wieku Komisja Europejska przystosowała i wdrożyła do polityki spójności narzędzie nazywane Zarządzaniem Cyklem Projektu (*Project Cycle Management – PCM*). Celem była próba standaryzacji opisu projektów finansowanych ze środków unijnych, przekładająca się na umożliwienie ich monitoringu i ewaluacji oraz podniesienie ich jakości. W ramach metody PCM wyróżnia się sześć kluczowych faz życia projektu: programowanie, identyfikację, formułowanie, finansowanie, wdrożenie, ocenę. Fazy te następują po sobie tworząc zamknięty cykl. Skuteczność PCM wynika przede wszystkim

z prostoty zastosowanego rozumowania oraz synergii, gdzie połączenie w metodyczny i zintegrowany sposób kilku narzędzi przynosi zamierzone efekty. Kluczowe przesłanki metody to:

- fazy życia projektu jako baza do zarządzania (podejmowania decyzji),
- związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy poszczególnymi fazami,
- orientacja na beneficjenta i otoczenie – zaangażowanie beneficjentów i partnerów w proces tworzenia i wdrażania projektu,
- zasada zachowania trwałości rezultatów projektu,
- stosowanie matrycy logicznej jako analitycznego narzędzia pracy z projektem,
- zintegrowane podejście – traktowanie projektu jako całości związanej z otoczeniem.

Najważniejszym aspektem tej metody jest wyraźnie wpisany w nią permanentny proces uczenia się i ewaluacji. Ten sposób przygotowania programów i projektów wpływa na funkcjonowanie administracji także w innych obszarach (zob. rys. 12). Powyższa metoda obejmuje zestaw kroków, który jest na tyle uniwersalny, że z powodzeniem może być zastosowany do bardzo złożonych projektów, jak również do opracowywania dokumentów o charakterze programowym i strategicznym.

Instrumentarium związane z polityką spójności jest znacznie szersze (por. Tkaczyński i in. 2011), jednak te dwa mechanizmy – logika interwencji i zarządzanie cyklem projektu – w mojej ocenie najlepiej obrazują sposób myślenia, który dominuje we Wspólnocie. To podejście do rozwiązywania problemów, ale także wyznaczania wizji i celów rozwojowych, bazuje na doświadczeniach i sprawdziło się w różnych realiach administracyjnych, politycznych i kulturowych. Jest to jeden z obszarów, gdzie dyfuzja wiedzy miała w przypadku polskiej administracji najszerszy zakres, ponieważ z perspektywy beneficjentów programów unijnych zostali oni niejako zmuszeni (poprzez wymagania procesu aplikacyjnego, a następnie w trakcie wdrażania projektów) do poznania i stosowania tych narzędzi. Spowodowało to rozpropagowanie tych instrumentów także poza tzw. projekty unijne. Tym samym polska administracja, zarówno ta zarządzająca środkami unijnymi, jak i beneficjenci, poznali te mechanizmy i co najmniej częściowo wprowadzili do swoich organizacji, budując potencjał uczenia się. Obecnie

ten sposób myślenia jest naturalny dla kreowania i wdrażania polityk publicznych na każdym poziomie (strategie, programy, projekty) jednak należy pamiętać, że wpływ europeizacji był tu znaczący.

Rys. 13. Fazy cyklu zarządzania projektem



Źródło: opracowanie własne (za: *Manual* 2001).

2.3. Systemy wdrażania programów operacyjnych w Polsce

Polska administracja, w tym administracja regionalna była zaangażowana we wdrażanie środków strukturalnych już od końca lat 90., m.in. były realizowane trzy duże programy przedakcesyjne: PHARE, ISPA i SAPARD.

Program ISPA koncentrował się na finansowaniu dużych inwestycji z obszaru ochrony środowiska oraz transportu (ISPA 1999). Program SPARD obejmował rozwój obszarów wiejskich (SAPARD 1999). Program PHARE miał najszerzy charakter i objął swoim wsparciem wiele obszarów: podstawowa infrastruktura, rozwój zasobów ludzkich, przedsiębiorczość, a nawet likwidacja szkód popowodziowych. Realizowano także działania z zakresu budowy potencjału administracji, reform państwa, społeczeństwa obywatelskiego (PHARE 1989). Każdy z tych programów był zarządzany oddzielnie – nie istniał system wdrażania funduszy, tylko poszczególne jednostkowe unormowania prawne i proceduralne. W każdym przypadku na poziomie decyzyjnym były to rozwiązania scentralizowane. Poziom regionalny był angażowany tylko do działań wdrożeniowych.

Fundusze przedakcesyjne wdrażane w krajach Europy Środkowo-Wschodniej bardzo mocno promowały zasadę partnerstwa. Można postawić tezę, że Komisja Europejska stała się głównym motorem zmian instytucjonalnych w krajach akcesyjnych. W przypadku Polski to właśnie warunki pozyskiwania środków unijnych wymogły reformę administracji, w tym m.in. stworzenie stosunkowo dużych regionów (Bruszt 2008). W okresie przedakcesyjnym Polska korzystała wprost z doświadczeń ówczesnych krajów członkowskich, przyswajając zarówno „twarde” rozwiązania formalne, jak i „miękkie” doświadczenia, tzw. dobre praktyki. Doradcy przedakcesyjni skutecznie zaszczepiali zasadę partnerstwa w polskich regionach i już w okresie 2000–2003 bardzo mocno promowali idee wielopoziomowego zarządzania z udziałem regionów.

2.3.1. Perspektywa finansowa 2004–2006

Ze względu na datę akcesji Polska korzystała ze środków strukturalnych w ramach perspektywy 2000–2006 dopiero od 2004 roku. Okres ten, jest dzisiaj traktowany jako przejściowy pomiędzy funduszami

przedakcesyjnymi a funduszami strukturalnymi. Regiony w tym czasie nie miały autonomii w programowaniu wsparcia i realizowały jedynie część działań wdrożeniowych we współpracy z administracją centralną. Pomimo krótszego czasu, okres 2004–2006 był największym poligonem doświadczalnym dla polskiej administracji. Także administracji regionalnej, która praktycznie równolegle była angażowana w prace programowe perspektywy 2007–2013. W tabeli 15 porównano te dwa okresy programowania w kluczowych płaszczyznach.

Tab. 15. Kluczowe uwarunkowania perspektyw finansowych 2004–2006 oraz 2007–2013

Okres	2004–2006	2007–2013
Podstawa prawna	Polska – Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006	Polska – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013
Programy operacyjne – krajowe	– Sektorowy Program Operacyjny (SPO) Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw SPO Rozwój Zasobów Ludzkich SPO Transport SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności PO Pomoc Techniczna	Program Operacyjny (PO) Innowacyjna Gospodarka PO Kapitał Ludzki PO Infrastruktura i Środowisko PO Rozwój Polski Wschodniej PO Pomoc Techniczna PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej
Programy operacyjne regionalne	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006 (ZPORR)	16 Regionalnych Programów Operacyjnych – RPO Komponent Regionalny w ramach PO Kapitał Ludzki
Institucje poziom krajowy i regionalny	Institucja Zarządzająca Instytucje pośredniczące (dla ZPORR – Wojewoda) Instytucje wdrażające (dla ZPORR – Marszałek Województwa) Instytucja płatnicza Komitety Sterujące Komitety Monitorujące Beneficjenci	Institucje Zarządzające Instytucje Pośredniczące pierwszego i drugiego stopnia Instytucja Certyfikująca Instytucja Audytowa Instytucja Koordynująca dla RPO Komitetu Monitorującego Beneficjenci

Źródło: opracowanie własne (za: Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006; Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013).

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) był pierwszym narzędziem w ramach polityki spójności skierowanym wprost do regionów. Co prawda, rola administracji regionalnej była ograniczona, jednak mogła ona przeciwżyć część procesów związanych z wdrażaniem polityki rozwoju, w szczególności ocenę wniosków i wybór projektów do dofinansowania. Te doświadczenia pozwoliły stworzyć załóżek kadry urzędniczej w administracji regionalnej zdolnej do wdrażania programów w kolejnej perspektywie finansowej. Ponadto zdiagnozowano szereg problemów w obszarze zarządzania, które obrazują kondycję ówczesnej administracji. Najważniejsze z nich to (Zaleski 2005; *Ocena systemu* 2010):

- konflikt kompetencyjny wojewoda – zarząd województwa,
- brak lub nieefektywna współpraca z partnerami,
- brak sprawnie funkcjonującego systemu informatycznego do zarządzania funduszami,
- słabość organizacyjna instytucji wdrażających,
- słabość merytoryczna beneficjentów,
- niestabilność rozwiązań prawnych i proceduralnych,
- niespójność przepisów krajowych i unijnych,
- brak praktycznych doświadczeń.

2.3.2. Perspektywa finansowa 2007–2013

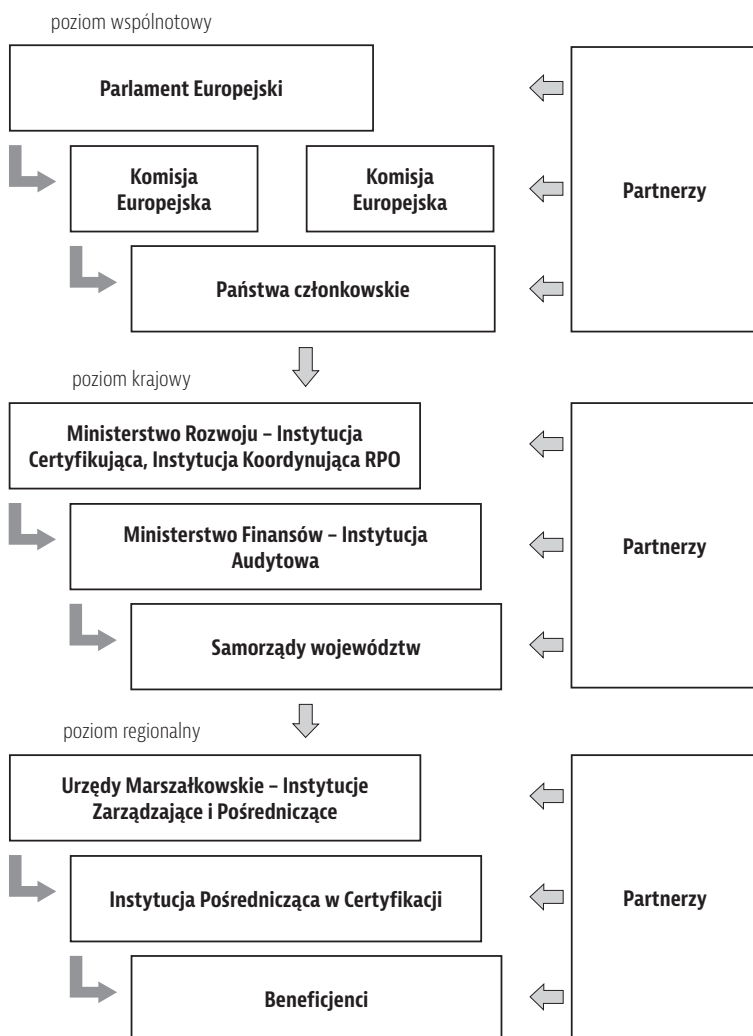
Zasady okresu programowania 2007–2013 opierały się na następujących unijnych aktach prawnych:

- Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 roku ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności,
- Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 roku ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006,
- Rozporządzeniach regulujących zasady wykorzystania środków w ramach poszczególnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Na poziomie krajowym podstawowym aktem prawnym była ustawa z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658). Specyficznymi mechanizmami

prawnymi stosowanymi w ramach polityki spójności były programy operacyjne wprowadzone jako decyzje Komisji oraz ich Uszczegółowienia przyjmowane przez Instytucje Zarządzające. Ponadto Minister Rozwoju Regionalnego miał możliwość wydawania wytycznych, które zastąpiły rozporządzenia stosowane w okresie 2004–2006.

Rys. 14. Poziomy i instytucje zaangażowane w realizację polityki spójności w okresie programowania 2007–2013



Źródło: opracowanie własne.

Okres programowania 2007–2013 był pierwszym pełnym cyklem zarządzania funduszami strukturalnymi w Polsce z udziałem regionów w etapie programowania wsparcia strukturalnego, a nie tylko jego wdrażania. Doświadczenia te mają najpełniejszy charakter i dają podstawę do oceny oraz wyciągnięcia wniosków, dlatego też są kluczowym okresem odniesienia w niniejszej analizie. Stanowią także rozliczony i zamknięty okres programowania co pozwala zapewnić właściwą perspektywę jego oceny.

Z podmiotowego punktu widzenia (zarządzanie wielopoziomowe) w proces realizacji polityki spójności było zaangażowanych wielu aktorów (tab. 16).

Tab. 16. Poziomy zarządzania w polityce spójności w Polsce w okresie 2007–2013

Poziom zarządzania	Kluczowe podmioty	Kluczowe dokumenty	Rola
Poziom wspólnotowy	Parlament, Komisja Europejska, Dyrekcje Generalne	Strategiczne Wytyczne Wspólnoty	Wyznaczanie generalnych kierunków wsparcia
Poziom krajowy	Państwa członkowskie	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia	Wyznaczanie priorytetów na poziomie krajowym i budowa krajowego systemu wdrażania
Poziom regionalny	Regiony	Programy Operacyjne i ich Uszczegółowienia	Wyznaczanie priorytetów na poziomie regionalnym, budowa regionalnego systemu wdrażania, wdrażanie programów operacyjnych

Źródło: opracowanie własne.

Funkcjonalna analiza działań wskazuje, że system wdrażania środków unijnych składał się z trzech poziomów: koordynacji, zarządzania oraz wdrażania.

Tab. 17. System wdrażania środków UE 2007–2013 – poziom koordynacji

Dokumenty	Instytucje	Zadania
Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO)	Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego Komitet Koordynacyjny	Przygotowanie, organizacja oraz nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu realizacji NSRO oraz nadzór nad realizacją programów operacyjnych

Źródło: opracowanie własne.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego koordynowało realizację wszystkich programów realizowanych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, odpowiadając przed Komisją Europejską za przygotowanie i funkcjonowanie systemu realizacji polityki spójności oraz jego ewaluację. Funkcja koordynacyjna w przypadku regionalnych programów operacyjnych była realizowana przez weryfikację programów operacyjnych, negocjacje wraz z Zarządami Województw treści Programów z Komisją, monitoring ich realizacji oraz zapewnienie spójności stosowanych wytycznych. Na poziomie regionalnym Zarządy Województw koordynowały politykę spójności ze strategiami regionalnymi oraz innymi politykami rozwojowymi, unijnymi i krajowymi. Narzędziem wspomagającym tę funkcję Zarządu był Komitet Monitorujący.

Tab. 18. System wdrażania środków UE 2007–2013 – poziom zarządzania

Dokumenty	Instytucje	Zadania
Program Operacyjny Uszczegółowienie Programu Wytyczne i stanowiska IZ	Instytucje Zarządzające (IZ) Komitety monitorujące	Przygotowanie i realizacja Programu operacyjnego Zapewnienie, że projekty wybrano do dofinansowania zgodnie z zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący kryteriami wyboru Prowadzenie kontroli programu operacyjnego Prowadzenie monitoringu programu operacyjnego Raportowanie o nieprawidłowościach

Źródło: opracowanie własne.

Instytucje Zarządzające odpowiadały za przygotowanie i realizację poszczególnych programów operacyjnych. Minister Rozwoju Regionalnego był Instytucją Zarządzającą dla programów centralnych, natomiast dla programów regionalnych funkcję tę pełniły Zarządy poszczególnych województw, i to one odpowiadały za skuteczne i efektywne wdrażanie programu oraz za przestrzeganie regulacji i zasad dotyczących implementacji programu.

Instytucje Zarządzające wdrażały programy operacyjne (wybór projektów, kontraktacja, płatności, kontrole), ale mogły też delegować część swoich zadań do Instytucji Pośredniczących, zachowując pełną odpowiedzialność za całość realizacji programu.

Tab. 19. System wdrażania środków UE 2007–2013 – poziom wdrażania

Dokumenty	Instytucje	Zadania
Uszczegółowienie Programu Dokumentacje konkursowe	Instytucje Zarządzające Instytucje Pośredniczące pierwszego stopnia Instytucje Pośredniczące drugiego stopnia	Wybór projektów do dofinansowania, kontraktowanie, obsługa płatności, kontrole projektów, monitoring, ewaluacja, certyfikacja wydatków

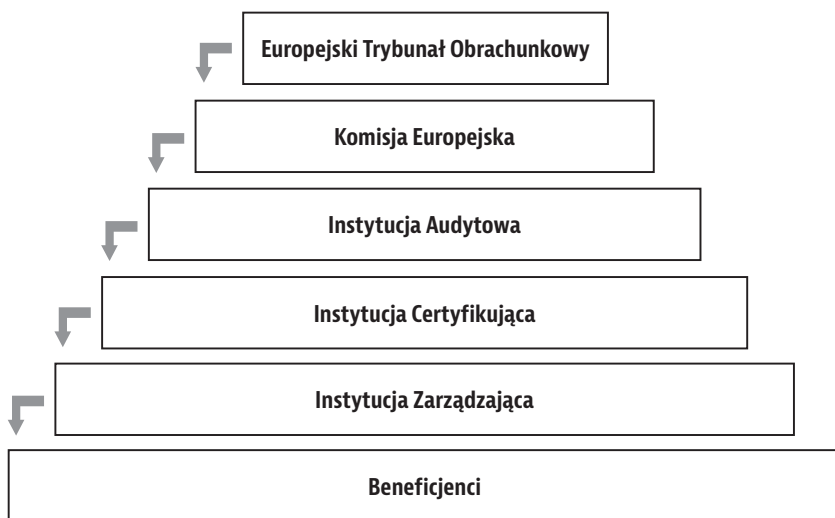
Źródło: opracowanie własne.

W systemie realizacji polityki spójności funkcjonowały dwa procesy o horyzontalnym charakterze, które angażowały wszystkie podmioty: proces certyfikacji i proces audytu. W ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego działała Instytucja Certyfikująca, która przedstawiała Komisji deklaracje wydatków. Comiesięczne deklaracje poświadczały, że funkcjonują wiarygodne systemy księgowo, istnieje weryfikowalna dokumentacja, zadeklarowane wydatki są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi oraz zostały poniesione w ramach projektów wybranych zgodnie z kryteriami wyboru danego programu. Instytucja Certyfikująca odpowiadała ponadto za: księgowanie wydatków zadeklarowanych do Komisji, prowadzenie monitoringu zasady n+2/n+3 w programach operacyjnych, prowadzenie rejestru kwot podlegających odzyskaniu i kwot wycofanych oraz upewnianie się co do prawidłowości funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w instytucjach zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych. W przypadku regionalnych programów operacyjnych Instytucja Certyfikująca delegowała część swoich zadań do Urzędów Wojewódzkich, które pełniły rolę tzw. Instytucji Pośredniczących w Certyfikacji (IPOC). Rezultatem procesu certyfikacji była refundacja poniesionych wydatków przez Komisję Europejską.

Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej umiejscowiony w strukturze Ministerstwa Finansów pełnił funkcję Instytucji Audytowej. Jej rolą było prowadzenie audytów potwierdzających skuteczne funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli dla każdego programu operacyjnego oraz audytów na próbie projektów w celu potwierdzenia poprawności zadeklarowanych do Komisji wydatków. Instytucja Audytowa działała w imieniu Komisji Europejskiej, jej sprawozdania i opinie były

gwarantem poprawnie działającego systemu realizacji polityki spójności w danym kraju członkowskim. Działania Komisji Europejskiej mogą być kontrolowane przez Parlament Europejski, który wykorzystuje w tym celu Europejski Trybunał Obrachunkowy. Tzw. „piramida zapewnienia” ilustruje poziomy kontroli w ramach wydatkowania środków UE (zob. rys. 15).

Rys. 15. System kontroli w ramach polityki spójności – „piramida zapewnienia”



Źródło: opracowanie własne.

Komitet Monitorujący miał za zadanie monitorowanie programu operacyjnego w celu zapewnienia sprawnego zarządzania programem. Jego kluczowa kompetencja to zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów i przyjmowanie rocznych sprawozdań z realizacji programu. W Komitecie były reprezentowane opinie: administracji rządowej i samorządowej, partnerów społecznych, związków pracodawców i pracobiorców, uczelni, Komisji Europejskiej itp.

3. Województwo Małopolskie – Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

Przedmiotem moich badań jest Województwo Małopolskie oraz Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (UMWM). W Polsce 1 stycznia 1999 roku weszła w życie reforma administracyjna, w wyniku której powstało 16 regionów, wśród nich Województwo Małopolskie. Region podzielony jest na 19 powiatów ziemskich i 3 grodzkie oraz 182 gminy, zajmuje powierzchnię 15 182 km² i jest powierzchniowo na 12. miejscu w kraju. W 2021 roku region zamieszkiwało 3386,2 tys. osób (4. miejsce). W małopolskich miastach mieszkało 49% Małopolan, gęstość zaludnienia jest jedną z najwyższych w kraju – 223 osoby/km² (dane wg GUS 2022).

3.1. Samorząd Województwa

Samorząd regionalny to trzeci szczebel samorządu terytorialnego – jego powstanie było jednym z rezultatów reformy administracyjnej z 1999 roku. Do kompetencji administracji regionalnej przypisano takie zadania, które mogą być realizowane przez samych obywateli, przez ich wspólnoty (czy organizacje), bez udziału państwa. Ponadto, cytując Uzasadnienie ustawy o samorządzie województwa, kolejnym celem reformy było: „przystosowanie organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu terytorialnego do standardów Unii Europejskiej, co umożliwi wykorzystanie instrumentów prawnych i ekonomicznych wypracowanych przez Unię, a służących rozwojowi regionalnemu i współpracy międzyregionalnej” (*Uzasadnienie*, s. 3).

Analiza ustawy o samorządzie województwa (Dz.U z 23 maja 2013 r. poz. 596) pozwala ocenić podwaliny tego szczebla samorządu. Warto zwrócić uwagę na odniesienie do idei społeczeństwa obywatelskiego i samorządności. Na pierwszym miejscu w definicji województwa jest postawiona „wspólnota samorządowa”, a dopiero później terytorium, które ona zamieszkuje (art. 1, ust. 2). Partnerstwo pomiędzy różnymi szczeblami samorządu terytorialnego bazuje na założeniu (art. 4, ust. 2), zgodnie z którym województwo nie jest nadrzędne w stosunku do gminy i powiatu.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607) wyznacza główne zasady funkcjonowania samorządu,

jednocześnie gwarantując jego niezależność. Co prawda, zgodnie z zapisami Konstytucji (art. 171, ust.1) działalność samorządu podlega kontroli, ale jedynie w zakresie legalności podejmowanych działań i element ten w żaden sposób nie może być traktowany jako zależność samorządu terytorialnego od administracji rządowej.

Wprowadzenie szczebla samorządu regionalnego w polskim systemie administracyjnym było krokiem w zakresie decentralizacji władzy. W początkowym okresie założenia reformy nie zostały w pełni zrealizowane, co spowodowało, że województwa samorządowe nie osiągnęły zakładanego poziomu kompetencji, nie zostały również wyposażone w odpowiednie zasoby finansowe konieczne do realizacji zadań. Istotnym problemem w tym zakresie był dualizm władzy na poziomie województwa. Przejawiał się on w nakładających się obszarach kompetencji administracji rządowej reprezentowanej przez Wojewodę oraz administracji samorządowej. Problem ten dotknął także obszar realizacji polityki regionalnej. W 2004 roku zarządzanie środkami unijnymi stało się kluczową kompetencją władz regionalnych. ZPORR, mimo że był programem zarządzanym centralnie, angażował samorządy województw, co powodowało konieczność bardzo ścisłej współpracy pomiędzy Małopolskim Urzędem Wojewódzkim (MUW) i Urzędem Marszałkowskim Województwa Małopolskiego (UMWM). Z jednej strony stwarzało to problemy kompetencyjne, ponieważ UMWM wybierał projekty, natomiast MUW je kontraktował, nadzorował i kontrolował, z drugiej strony, w myśl zasady współpracy, rozwijało to partnerskie podejście do rozwoju regionalnego. Z perspektywy dekady należy podkreślić, że mechanizm ten był jedynie namiastką zarządzania polityką regionalną przez samorząd, lecz dostarczył cennych doświadczeń. Układ instytucjonalny ZPORR, obejmujący oprócz administracji ciała o społecznym charakterze, tj. Regionalny Komitet Sterujący i Regionalny Komitet Monitorujący, poza funkcjami wdrożeniowymi, miał także na celu kształtowanie sieci współdziałania publicznych aktorów regionalnych i krajowych oraz aktorów niepublicznych (Bruszt 2008, s. 8, 13).

Organami samorządu województwa małopolskiego są: Sejmik Województwa Małopolskiego – organ stanowiący i kontrolny (liczący 39 radnych) oraz pięcioosobowy Zarząd Województwa Małopolskiego – organ wykonawczy. Do realizacji zadań przez organy województwa powołano aparat wykonawczy w postaci Urzędu Marszałkowskiego

Województwa Małopolskiego (UMWM) oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Podmiotem samorządu regionalnego jest społeczność zamieszkująca województwo, natomiast jego przedmiotem jest wykonywanie zadań publicznych, do których należy zaspokajanie potrzeb publicznych, m.in. edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, kultury i ochrony zabytków, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury fizycznej i turystyki, ochrony praw konsumentów, obronności, bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy. Kluczowe zadanie to zapewnienie rozwoju województwa poprzez kształtowanie polityki rozwoju regionalnego, czego wyrazem jest opracowanie i realizacja Strategii Rozwoju Województwa.

3.1.1. Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego

Uzasadnienie projektu ustawy o samorządzie województwa podkreśla, że zasadniczym celem województwa jest kreowanie rozwoju regionu, dlatego też województwo zostało wyposażone w kompetencje rozumiane jako uprawnienie, i obowiązek jednocześnie, do określania strategii rozwoju (*Uzasadnienie*, s. 11). Zarówno treść samego dokumentu strategii, która jest wizją rozwoju regionu, ale również jego forma, struktura i sposób przygotowania doskonale obrazują logikę zarządzania strategicznego oraz działań operacyjnych i instrumentów stosowanych w tym procesie. Doświadczenia z przygotowania strategii rozwoju mają swoje implikacje w zarządzaniu regionem, a także w zarządzaniu urzędem.

Samorząd Województwa Małopolskiego opracował w latach 1999–2022 cztery strategie rozwoju. Zważając na okres, w którym budowano system wdrażania środków strukturalnych, zarówno w perspektywie 2004–2006, jak i 2007–2013, najistotniejszy wpływ na funkcjonowanie Urzędu i przyjęte później rozwiązania zarządcze miały doświadczenia zdobyte przy programowaniu pierwszej strategii, która obejmowała lata 2000–2006 (Uchwała Nr XXIII/250/2000 SWM). W przypadku kolejnych strategii możemy już mówić o dwustronnym przepływie wiedzy i doświadczeń, bowiem tworząc

strategię wykorzystywano na szeroką skalę doświadczenia z programów unijnych.

Polityka regionalna w momencie powstania województw samorządowych, pomimo skromnych narzędzi i środków, była realizowana w czterech płaszczyznach: (1) płaszczyzna Unii Europejskiej – szczebel wspólnotowy, (2) płaszczyzna państwa – szczebel krajowy, (3) płaszczyzna województwa – szczebel regionalny, (4) płaszczyzna powiatów i gmin – szczebel lokalny. Tworząc strategię zastosowano podejście oddolne, dzięki któremu znalazły się w niej potrzeby zgłaszane przez partnerów społecznych oraz gospodarczych (poziom powiatu i gminy). Jednocześnie przyjęto wytyczne w zakresie priorytetów rozwoju wynikające z ustawy (poziom krajowy), a przede wszystkim wypracowano cele na poziomie samorządu województwa (poziom regionalny). W 2000 roku Polska nie była członkiem Unii Europejskiej i w związku z tym nie istniała konieczność ujmowania w strategii priorytetów polityk wspólnotowych, jednak dokument pośrednio także je realizował. Założono, że zaangażowanie zarówno poszczególnych środowisk, jak i samych mieszkańców regionu gwarantuje trafność diagnozy stanu województwa oraz wyboru celów i ścieżek rozwoju. Co więcej, daje legitymację polityczną dla działań władz województwa, przy czym, paradoksalnie, niweluje zjawisko kadencyjności w samorządzie, która wielokrotnie oznacza zmianę priorytetów rozwojowych wraz z nastaniem nowych władz.

Analiza ścieżki postępowania nasuwa kilka spostrzeżeń, które należy przedstawić, pamiętając, że prace nad strategią toczyły się w latach 1999–2000 i były prowadzone przez nowo powstały urząd o bardzo małym dorobku instytucjonalnym oraz skromnych zasobach kadrowych. Po pierwsze, przyjęto podejście oddolne, które generuje znacznie więcej problemów. Po drugie, dokonano oceny *ex-ante* projektu dokumentu. Po trzecie, wprowadzono konsultacje społeczne już na etapie fazy założeń, a następnie zrealizowano szerokie konsultacje społeczne jako etap pracy nad dokumentem. Po czwarte, „zmuszono” partnerów do aktywności w konsultacjach poprzez warsztaty oraz dyskusje o rozwoju przez pryzmat konkretnych przedsięwzięć. Po piąte, korzystano z opracowań eksperckich i był to odrębny etap w pracy nad strategią, a nie jedynie narzędzie wspomagające. Wnioski te potwierdzają innowacyjny charakter tego przedsięwzięcia i wykorzystanie narzędzi, które w ówczesnej polskiej administracji występowały sporadycznie.

Rys. 16. Fazy pracy nad Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XI/102/99 z 30 sierpnia 1999 r. w sprawie przyjęcia „Założeń do Strategii Rozwoju Województwa”.

Istotne znaczenie dla koncepcji procesu przygotowania strategii miał fakt, że Województwo Małopolskie, jako jedno z dziewięciu, korzystało ze wsparcia eksperckiego (pomoc doradcza konsultantów lokalnych i zagranicznych) w ramach projektu „Wsparcie budowy strategii rozwoju dla nowych województw” finansowanego z programu przedakcesyjnego PHARE INRED.

W zakresie hierarchii celów zastosowano nowatorskie podejście, którego główną cechą było zintegrowanie celów w pola i powiązane

z nimi konteksty (metoda odmienna od stosowanego najczęściej podejścia sektorowego). Powyższa logika wydaje się bardziej kompleksowa niż stosowana standardowo w programach operacyjnych logika liniowa, gdzie cele strategiczne przekładają się na osie priorytetowe podzielone na działania i ewentualnie poddziałania. W warstwie wdrożeniowej strategii zamieszczono prognozę finansową, źródła finansowania oraz zasady wdrażania i monitorowania. W strategii zaproponowano system monitorowania realizacji zarówno w aspektach ilościowych, jakościowych, jak i finansowych. Sporządzono listę wskaźników w poszczególnych polach i kontekstach oraz określono ich stan bazowy. Mankamentem był brak określenia ich wartości docelowych, co uniemożliwiło określenie miary sukcesu strategii. Przewidziano systematyczne analizy w zakresie adekwatności celów i ich ewentualnych zmian, ocenę rezultatów, analizy tematyczne oraz analizy porównawcze z innymi województwami. W zakresie instytucjonalnym przewidziano m.in. powołanie Komitetu Sterującego, którego zadaniem miało być koordynowanie procesu wdrażania strategii oraz utworzenie sekretariatu wdrażania, który jednak nie został powołany. Wraz z zakończeniem prac nad strategią opracowano program operacyjny. Dokument ten był konieczny jako podstawa do podpisania i realizacji kontraktu wojewódzkiego 2001–2002 (przedłużonego następnie do 2003 roku) – nowatorskiego narzędzia przekazywania środków z budżetu państwa do województw na prowadzenie polityki rozwojowej.

Kontrakty wojewódzkie były pierwszym mechanizmem realizacji rządowej polityki regionalnej we współpracy z samorządami regionalnymi. Mechanizm ten, specyficzny dla menedżerskiego zarządzania publicznego, bazujący na rozwiązaniach administracji francuskiej, stanowił rodzaj umowy, zgodnie z którą rząd przekazywał środki finansowe na realizację zadań w regionie. W województwie małopolskim jako jednym z niewielu wprowadzono w kontraktach wojewódzkich narzędzie tzw. konkursów grantowych, które było wzorowane na konkursach prowadzonych w ramach Programu Banku Światowego – Aktywizacja Obszarów Wiejskich.

Raporty oceniające Strategię wskazują na słabość sfery wdrożeniowej, zwłaszcza monitoringu i ewaluacji. Jak podkreślono, brakowało korelacji pomiędzy strukturą administracyjną, jaką jest Urząd Marszałkowski i podległe mu jednostki, a zadaniami wynikającymi ze

strategii. Zmieniły się także uwarunkowania na poziomie wspólnotowym, w szczególności nastąpiło znaczące opóźnienie wejścia Polski do Unii Europejskiej i uruchomienia funduszy strukturalnych, a to spowodowało brak potencjału w regionie do realizacji działań rozwojowych (*Raport z realizacji... 2004, Raport z monitoringu... 2003*).

Reasumując, Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2000–2006 nie stała się narzędziem zarządzania rozwojem regionu, ale stanowiła jedno z najważniejszych doświadczeń na drodze poszukiwania koncepcji i narzędzi wdrażania polityki regionalnej przez samorząd województwa i Urząd Marszałkowski. Dopiero pojawienie się programów pomocowych, tj. środków przedakcesyjnych, kontraktu wojewódzkiego, programu Banku Światowego, a następnie funduszy strukturalnych zapewniło możliwość finansowania przedsięwzięć rozwojowych definiowanych w strategii.

Dzięki procesowi przygotowania strategii zrealizowano cele funkcjonalne, takie jak: strukturyzacja potrzeb, celów i ścieżek ich osiągnięcia oraz stworzono dokument niezbędny do pozyskiwania środków zewnętrznych (krajowych i zagranicznych). Strategia stanowiła podstawę w procesie aplikowania samorządu województwa (ale także samorządów lokalnych jako odniesienie) o środki przedakcesyjne, budżetowe (kontrakt wojewódzki) i strukturalne (ZPORR). Nie udało się sprawić, aby strategia stała się mechanizmem koordynacji działań samorządu i innych podmiotów w regionie, powodem był brak narzędzi wpływu (zwłaszcza finansowych) samorządu regionalnego na pozostałych aktorów polityki rozwoju.

Powyższa analiza nasuwa wniosek, że rolę instrumentu zarządzania regionami przejęły unijne programy operacyjne, bo o zarządzaniu strategicznym można mówić tam, gdzie alokuje się środki finansowe. Programy te tym właśnie różnią się od strategii, że celom, priorytetom i działaniom są przyporządkowane konkretne zasoby finansowe.

3.2. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego jest instytucją pomocniczą dla realizacji zadań Marszałka i Zarządu Województwa, funkcjonuje od 1 stycznia 1999 roku. Ustawowe zadania przekazane samorządowi województwa w pierwszych latach funkcjonowania były stosunkowo

ograniczone, podobnie jak budżet województwa, który nie pozwalał na finansowanie działań rozwojowych. Dodatkowo, wyraźnie w tym okresie rysował się spór kompetencyjny pomiędzy Wojewodą a Marszałkiem Województwa dotyczący m.in. polityki rozwoju i roli obydwu organów oraz ich urzędów w tym obszarze. Pierwszymi instrumentami polityki regionalnej wyposażonymi w finansowanie były kontrakty wojewódzkie. Równolegle urząd był angażowany w działania w ramach programów przedakcesyjnych oraz w realizację Programu Banku Światowego Aktywizacja Obszarów Wiejskich. Aktywności te były, obok procesu opracowywania i realizacji strategii, przygotowaniem regionu do roli aktywnego aktora polityki rozwoju po akcesji do Unii Europejskiej. Rok 2004 miał stanowić przełom w funkcjonowaniu samorządu regionalnego. Zakładano, że regiony będą wdrażać własne, indywidualne programy operacyjne. Urząd Marszałkowski rozpoczął pracę nad takim dokumentem, przy wsparciu ekspertów z hiszpańskiego regionu Comunidad de Madrid. Mimo zaprojektowanych rozwiązań, opracowanych dokumentów i przygotowanego trzonu kadrowego, na poziomie Komisja Europejska – państwo członkowskie, podjęto decyzję o zaprogramowaniu i wdrożeniu wyłącznie jednego krajowego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006 (ZPORR). Rola regionu została ograniczona do wyboru projektów przeznaczonych do wsparcia, a za kontraktację, rozliczanie i kontrolę odpowiadała administracja centralna w postaci służb Wojewody. Dopiero wdrażanie perspektywy finansowej 2007–2013 stało się wyłączną kompetencją regionu. Spowodowało to reorganizację struktur, znaczący wzrost liczby pracowników urzędu oraz zbudowanie i wdrożenie kompleksowego systemu realizacji Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego.

Urząd ma służebną rolę w stosunku do otoczenia. Po pierwsze, realizuje swoje funkcje na rzecz społeczności samorządowej poprzez zaspokajanie potrzeb oraz wyznaczenie i realizację strategii rozwoju. Po drugie, urząd służy organom województwa tj. Marszałkowi, Zarządowi i Sejmikowi, poprzez pomoc w realizacji zadań wynikających z ich kompetencji. Misja UMWM („Sprawny i skuteczny Urząd regionalnej administracji publicznej, realizujący we współpracy z partnerami ustawowe i własne działania na rzecz rozwoju Małopolski”) jest obrazem przyjętego sposobu myślenia, kultury organizacyjnej, w tym roli partnerów. Cele strategiczne urzędu stanowiły uszczegółowienie

misji, a te ważne z perspektywy zarządzania i uczenia się organizacji obejmowały:

- doskonalenie roli urzędu jako regionalnego koordynatora promującego własne inicjatywy oraz integrującego działania różnych środowisk,
- rozwój zdolności urzędu do kreatywnego i elastycznego dostosowywania się do zmieniających się warunków działania administracji publicznej w wymiarze instytucjonalnym i systemowym,
- wdrożenie systemu gromadzenia, agregacji i wykorzystania wiedzy zawodowej oraz oceny kompetencji pracowniczych na rzecz budowania potencjału urzędu,
- doskonalenie i rozwój Zintegrowanego Systemu Zarządzania,
- doskonalenie działań w zakresie informatyzacji procesu pracy,
- realizacja działań związanych z promowaniem wizerunku Urzędu jako przyjaznej administracji dla otoczenia zewnętrznego i pracowników,
- zapewnienie dostępności do informacji dla partnerów.

Cele strategiczne obrazują wizję zarządzania urzędem i rozłożenie akcentów w tym procesie. Informatyzacja, zarządzanie jakością i profesjonalizacja wskazują na cechy specyficzne dla menedżerskiego zarządzania publicznego, natomiast podkreślenie roli koordynacyjnej w regionie oraz zachowanie zasady transparentności to elementy specyficzne dla modelu współzarządzania publicznego. Cele bardzo wyraźnie akcentują kulturę uczenia się organizacji.

3.2.1. Struktura organizacyjna

„Teoria organizacji wskazuje, że na ogólną strukturę każdej instytucji składa się zawsze zarówno jej struktura organizacyjna (ustrój), jak i struktura funkcjonalna – czyli zespół więzi zachodzących między jej poszczególnymi elementami organizacyjnymi...” (Izdebski, Kulesza 2004, s. 333).

Struktura urzędu w badanym okresie miała charakter macierowo-liniowy, urząd był podzielony na Departamenty⁷ (Regulamin

7 Struktura organizacyjna obowiązująca przy wdrażaniu MRPO 2007–2013; w 2015 roku wprowadzono zmiany dostosowujące strukturę do wdrażania kolejnego programu RPO WN 2014–2020.

organizacyjny – stan na dzień 31 grudnia 2014 roku): Kontroli i Audytu, Budżetu i Finansów, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Edukacji i Kształcenia Ustawicznego, Funduszy Europejskich, Organizacyjno-Prawny, Polityki Regionalnej, Zdrowia i Polityki Społecznej, Rozwoju Gospodarczego, Rolnictwa i Geodezji, Środowiska, Transportu i Komunikacji, Turystyki, Sportu i Promocji. Ponadto funkcjonowała Kancelaria Sejmiku i Kancelaria Zarządu. Z perspektywy wdrażania programów i projektów unijnych swoją rolę pełniły także niektóre jednostki budżetowe województwa, tj. Wojewódzki Urząd Pracy, Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości i Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej.

Departamenty dzieliły się na mniejsze komórki organizacyjne – zespoły, w skład których wchodziły jednoosobowe i wieloosobowe stanowiska pracy. Funkcjonowały też samodzielne stanowiska pracy, poza zespołami. Struktura urzędu miała zhierarchizowany charakter, podział zadań i odpowiedzialności pomiędzy departamenty był wyraźny i unormowany w dokumentach (regulamin organizacyjny UMWM oraz zarządzenia Marszałka Województwa określające zadania poszczególnych departamentów i zespołów). W zakresie działań o charakterze operacyjnym istniało stosunkowo niewiele obszarów, gdzie wymagana była ścisła współpraca pomiędzy nimi. Częściej występowała ona w przypadku działań strategicznych i programowych.

Jednym z niewielu elementów potwierdzających macierzowy charakter powiązań wewnątrz urzędu były zespoły zadaniowe, które funkcjonowały jako struktury utworzone na czas realizacji danego przedsięwzięcia (projektu). Zapewniało to elastyczność, a także przepływ wiedzy, podnoszenie kompetencji, możliwość urozmaicenia pracy, a co najważniejsze – pozwalało na strategiczne podejście do problemów, jak również zwiększało poczucie utożsamiania się pracowników z celami organizacji.

3.2.2. Zarządzanie w UMWM

Zarządzanie przez cele i rezultaty to podstawowe wyznaczniki systemu zarządzania w urzędzie. Kolejne elementy systemu obejmują (Księga 2013):

- podejście procesowe i projektowe,
- jasność celów – określenie celów w oparciu o etapy, mierniki, efekty,
- decentralizację uprawnień i odpowiedzialności,

- partycypację wszystkich szczebli zarządzania w procesie podejmowania decyzji,
- systemy komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej,
- współpracę z partnerami zewnętrznymi,
- kulturę organizacyjną,
- założenie, że urząd jest organizacją uczącą się,
- system kontroli zarządczej.

UMWM od samego początku starał się profesjonalizować zarządzanie. Potwierdzeniem tego faktu było zakwalifikowanie urzędu, jako pierwszego w kraju, do Programu Rozwoju Instytucjonalnego finansowanego przez Bank Światowy w okresie 2001–2004. Z jednej strony świadczy to o wysokich standardach zarządczych, z drugiej pozwoliło na dalszy rozwój. Część działań doskonalących system zarządzania była wymuszona przez prawo, np. wdrożenie systemu audytu wewnętrznego czy kontroli zarządczej. Kolejne mechanizmy były warunkowane swoją przydatnością, ale także prestiżem, czy wręcz modą, np. Zintegrowany System Zarządzania Jakością bazujący na normach ISO. Działania z zakresu informatyzacji były prowadzone permanentnie we wszystkich aspektach funkcjonowania urzędu: sprzętowych, sieciowych, zabezpieczeń, oprogramowania, szkoleń.

Na powyższe czynniki nałożyły się wymagania oraz doświadczenia programów pomocowych, zarówno przedakcesyjnych, jak i tych w ramach polityki spójności, a także pozaunijnych. Do tego należy dodać współpracę międzynarodową z innymi regionami, wizyty studyjne oraz inne mechanizmy, np. współpracę ze środowiskami eksperckimi. W takim środowisku kształtował się system zarządzania urzędem, którego charakter obrazuje zapis w Księdze jakości UMWM (Księga 2013, s. 8): „Wykorzystywane są zasady organizacji uczącej (się), z wielką wagą budowane jest przywództwo organizacyjne oraz wdrażane są nowatorskie rozwiązania zarządcze (m.in. zarządzanie przez cele, *New Public Management*). Idea kształtowania otwartej na społeczeństwo „przyjaznej administracji” realizowana jest w procesie konsultowania i uspołeczniania decyzji oraz poprzez szeroko podejmowaną współpracę z partnerami zewnętrznymi Urzędu”.

Z punktu widzenia zarządzania strategicznego regionem oraz funkcjonowania UMWM jako kluczowego aktora w tym procesie wyróżniono pięć poziomów zarządzania (zob. tab. 20).

Tab. 20. Poziomy zarządzania w UMWM

Poziom	Cele	Narzędzia
Poziom I Marszałek i Zarząd Województwa	Ustalanie priorytetów wieloletnich, kadencyjnych, działania podejmowane przez Marszałka i Zarząd	Uchwały, stanowiska, informacje Zarządu, Budżet zadaniowy, który precyzuje działania: przedmiotowo, podmiotowo, finansowo i organizacyjne
Poziom II Sekretarz Województwa	Zapewnienie sprawnego funkcjonowania Urzędu, nadzór i koordynacja działalności departamentów, zarządzanie zasobami ludzkimi i materialnymi	Kontrola zarządcza, narady koordynacyjne, warsztaty kadry kierowniczej, audyty, kontrola wewnętrzna, spotkania z zarządem i dyrektorami departamentów, polecenia służbowe, zarządzanie projektami
Poziom III Dyrektorzy departamentów	Realizacja zadań strategicznych, programowanie i realizacja zadań departamentu, zarządzanie zasobami ludzkimi, wykonywanie przydzielonych zadań budżetowych, realizacja uchwał Sejmiku i Zarządu Województwa, nadzór nad podległymi jednostkami organizacyjnymi województwa	Polityki, plany, strategie, analizy eksperckie, programy, projekty, działania przy współudziale partnerów zewnętrznych, roczne i wieloletnie plany finansowe, umowy o świadczenie usług ze zleceniobiorcami, umowy związane z rozwojem infrastruktury
Poziom IV Kierownicy zespołów i projektów	Realizacja działań operacyjnych, wsparcie dyrektorów departamentów	Zarządzanie bieżącymi działaniami, zarządzanie projektami
Poziom V Pracownicy	Realizacja zadań	Wiedza, doświadczenie, zasoby materialne, teleinformatyczne i finansowe

Źródło: opracowanie własne (za: *Księga* 2013).

Powyżej zaprezentowane poziomy potwierdzają hierarchiczny charakter urzędu, nie oddają jednak w pełni przyjętej kultury organizacyjnej. Była ona oparta na pracy zespołowej, zwłaszcza podczas działań o koncepcyjnym charakterze. W tym przypadku wykorzystywany był mechanizm zespołów roboczych lub zadaniowych i zarządzanie projektami, kiedy grupa pracowników, kierowników, dyrektorów angażowała się na określony czas w dane przedsięwzięcie (równolegle do swoich obowiązków). Jednak w wielu przypadkach działania te nie miały sformalizowanej formuły i były realizowane w „naturalny”, roboczy sposób.

Zarządzanie przez cele i rezultaty pozwalało na zniwelowanie ryzyka szczególnie częstego w administracji, które ogranicza zarządzanie jedynie do delegowania zadań. Zaprezentowany pięciopoziomowy układ zarządzania wyraźnie wskazuje kompetencje poszczególnych podmiotów i umożliwia zdefiniowanie celów i rezultatów dla każdego z nich. Z jednej strony sprawia to, że zarządzanie może realizować funkcje koordynacyjne, a przede wszystkim inspiracyjne, mentorskie, a nie ograniczać się jedynie do wydawania poleceń i egzekwowania ich realizacji. Z drugiej jednak strony wielość poziomów i hierarchiczne relacje powodowały, że struktura była mało elastyczna, a procesy decyzyjne wydłużone.

3.2.3. Partnerzy

Wszystkie zadania samorządu wymagają utrzymywania relacji z partnerami zewnętrznymi, a kluczowym są mieszkańcy Małopolski. Ponadto są to, administracja zarówno samorządowa (gminy, powiaty, inne województwa) jak i państwowa (Wojewoda, poszczególne resorty, instytucje kontrolne), organizacje pozarządowe, organizacje biznesowe, organizacje społeczne, samorządowe, edukacyjne, uczelnie, instytucje badawczo-rozwojowe, media, dostawcy wyrobów i usług, środowiska eksperckie itp. Na szczególną uwagę zasługuje współpraca z organizacjami pozarządowymi, w tym szereg działań aktywizujących ten sektor podejmowanych przez urząd.

Współpraca z partnerami przyjmuje zróżnicowane formy, począwszy od udziału w gremiach, komitetach, komisjach, poprzez pracę ze środowiskami eksperckimi, a kończąc na realizacji wspólnych przedsięwzięć zarówno w zakresie infrastruktury, jak i rozwoju kapitału ludzkiego. W aspekcie współpracy z partnerami na uwagę zasługuje analiza narzędzi komunikacji. W urzędzie zdefiniowano dwa poziomy komunikacji: wewnętrzny i zewnętrzny (zob. tab. 21).

O ile narzędzia komunikacji wewnętrznej w większości mają charakter dwustronny, o tyle wśród instrumentów komunikacji z partnerami dominują te o naturze informacyjnej, a nie komunikacyjnej. Wskazuje to na deficyty w instrumentach współzarządzania publicznego.

Tab. 21. Komunikacja w UMWM

	Komunikacja wewnętrzna	Komunikacja zewnętrzna
Rodzaj przepływu informacji	poziomy i pionowy przepływ informacji w Urzędzie, konieczny do realizacji zadań	przepływy informacji w relacjach z partnerami
Narzędzia informacji	<ul style="list-style-type: none"> – komunikacja bilateralna – narady wewnętrzne – narady departamentowe – narady dyrektorów – narady kierowników – narady koordynacyjne – zespoły zadaniowe – szkolenia – Intranet – poczta elektroniczna – zgłoszenia w Helpdesk – partycypacja pracowników 	<ul style="list-style-type: none"> – komunikacja bezpośrednia – kampanie medialne – Internet – poczta elektroniczna – korespondencja – audycje, artykuły – konferencje – debaty publiczne – spotkania środowiskowe – udział w forach – komunikaty – monitoring administracyjny

Źródło: opracowanie własne (za: *Księga* 2013).

3.2.4. Zarządzanie zasobami

W urzędzie duże znaczenie przywiązuje się do optymalnego zarządzania zasobami: finansowymi (środki własne i zewnętrzne), ludzkimi (pracownicy) i materialnymi (powierzchnie biurowe, wyposażenie, komputery, specjalistyczne oprogramowanie, strony internetowe, Intranet, portal regionalny).

Główne źródła finansowania działań Województwa to środki własne oraz środki europejskie dostępne w ramach programów operacyjnych. Podstawowym narzędziem zarządzania finansowego jest budżet zadaniowy, proces ten jest wspomagany dedykowanym oprogramowaniem informatycznym (Eurobudżet). UMWM jako pierwszy urząd marszałkowski w kraju wdrożył w 2000 roku budżet zadaniowy. Podstawowe zalety tego narzędzia to: możliwość planowania środków poprzez przypisanie ich do konkretnych zadań, wyznaczenie celów, rezultatów, czasochłonności, mierników, wskazanie odpowiedzialnych osób oraz zapewnienie monitoringu wydatkowania środków, dodatkowo umożliwia ono porównania oraz standaryzację realizowanych przez urząd zadań (Uchwała Nr 915/10 ZWM).

Budżet zadaniowy został zintegrowany z mechanizmami kontroli zarządczej, w szczególności z analizą ryzyka, która obejmuje wskazanie potencjalnych ryzyk, mechanizmy kontrolne, prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka, skutek ryzyka, a także ocenę skuteczności mechanizmów kontrolnych (Uchwała Nr 915/10 ZWM). Budżet zadaniowy zapewnia transparentność oraz ułatwia zarządzanie środkami finansowymi, jednak jest to narzędzie wysoce sformalizowane i wymagające dużego nakładu pracy. Istnieje kilkadziesiąt formularzy budżetowych, które są niezbędne do przygotowania na etapie planowania budżetu, a następnie modyfikacji w przypadku zmian w budżecie. Procedury te niejednokrotnie usztywniają zarządzanie finansami.

Z punktu widzenia funkcjonowania urzędu środki dostępne na finansowanie wynagrodzeń, szkoleń, infrastruktury lokalowej, technicznej, komunikacyjnej częściowo warunkują jakość działania. W przypadku unijnych programów operacyjnych jest stosowany mechanizm pomocy technicznej zapewniający właściwe finansowanie. Jest to wydzielona część środków (nie przekracza 4% dostępnej alokacji danego programu), która jest przeznaczona na finansowanie procesu wdrażania programu w zakresie: promocji i informacji, szkoleń, wynagrodzeń, infrastruktury biurowej i telekomunikacyjnej, usług zewnętrznych itp.

Zasoby ludzkie

Koncepcja zarządzania urzędem zakłada, że pracownicy stanowią najważniejszy zasób – to ich wiedza, kompetencje i doświadczenie stanowią o skuteczności i jakości realizowanych zadań. Ten kluczowy obszar wyposażono w szereg narzędzi, które mają zapewnić optymalny dobór kadr, ich rozwój oraz warunki pracy. Są to m.in.: system zatrudniania pracowników i system służby przygotowawczej, regulamin wynagrodzenia i regulamin nagradzania pracowników, system rozwoju zasobów ludzkich i system ocen pracowników (Zarządzenia Marszałka 56/2013).

Dla nowo zatrudnionych pracowników realizowany jest program szkoleń w ramach służby przygotowawczej oraz tzw. szkoleń adaptacyjnych. W procesie tym wykorzystuje się głównie e-learning oraz bazy wiedzy. Co jednak ważniejsze, nowo zatrudnione osoby mają swoich opiekunów, którzy przez okres trzech miesięcy pełnią rolę tutorów.

Zapewnia to przepływ wiedzy i praktycznych doświadczeń. Opiekunowie otrzymują okresowe dodatki do wynagrodzeń jako motywację do realizacji tego odpowiedzialnego zadania. Mechanizmy te miały szczególne znaczenie w latach 2007–2009, kiedy zatrudniano nowych pracowników do realizacji MRPO. Wówczas grupa osób zaangażowanych w przygotowanie i realizację programu wzrosła z około 30 do ponad 200. Zinstrumentalizowany proces wdrażania nowych osób pozwolił na efektywne zrealizowanie tego procesu.

W aspekcie rozpatrywania urzędu jako organizacji uczącej się kluczowe znaczenie ma system rozwoju zasobów ludzkich, który zapewnia pracownikom możliwość podwyższania kwalifikacji zawodowych. Dokument określa: cele, zadania i korzyści pracownicz-instytucjonalne, założenia organizacyjne, metodykę analizy potrzeb szkoleniowych pracowników, specyfikację szkoleń, ich dywersyfikację, zasady kierowania i finansowania szkoleń, z uwzględnieniem różnych form podnoszenia kwalifikacji zawodowych, monitoring i ewaluację szkoleń. W 2014 roku około 98% pracowników urzędu posiadało wykształcenie wyższe, a także ukończyło szereg specjalistycznych szkoleń. Rozwój kadr nie koncentruje się wyłącznie na kompetencjach merytorycznych, skupia się także na zdolnościach menedżerskich. Poza bieżącymi szkoleniami dla kadry kierowniczej, w 2007 i 2008 roku przeprowadzono kompleksowy projekt szkoleniowy dla kadry zarządzającej średniego szczebla (kierownicy zespołów oraz naczelnicy wydziałów) – Akademia Menedżera. Szkolenia obejmowały kilkadziesiąt godzin zajęć teoretycznych oraz warsztatów w zakresie rozwijania poszczególnych kompetencji menedżerskich. Przedsięwzięcie to miało szczególne znaczenie z punktu widzenia budowania systemu wdrażania MRPO, który składał się z kilkunastu zespołów w różnych departamentach i wymagał bardzo sprawnego zarządzania oraz współpracy pomiędzy tymi zespołami. Szkolenia obejmowały sześć dwudniowych modułów, dzięki czemu możliwe było zbudowanie sieci kontaktów roboczych pomiędzy kadrą kierowniczą, które odegrały kluczową rolę w początkowej fazie wdrażania programu.

Informatyzacja

Od początku funkcjonowania w UMWM wdrażane były zaawansowane rozwiązania informatyczne wspomagające pracę, komunikację

i zarządzanie. Implementowano ponad 30 aplikacji wspomagających funkcjonowanie urzędu, m.in.: system obiegu dokumentów (Docman), system finansowo-księgowy (Eurobudżet), system Helpdesk. Działają także mechanizmy komunikacyjne, tj. strony internetowe, portal regionalny, poczta elektroniczna, Intranet. Osobną kategorię stanowią narzędzia wspomagające wdrażanie programów operacyjnych: KSI SIMIK, RSI, ACCESS, e-RPO, bazy wiedzy.

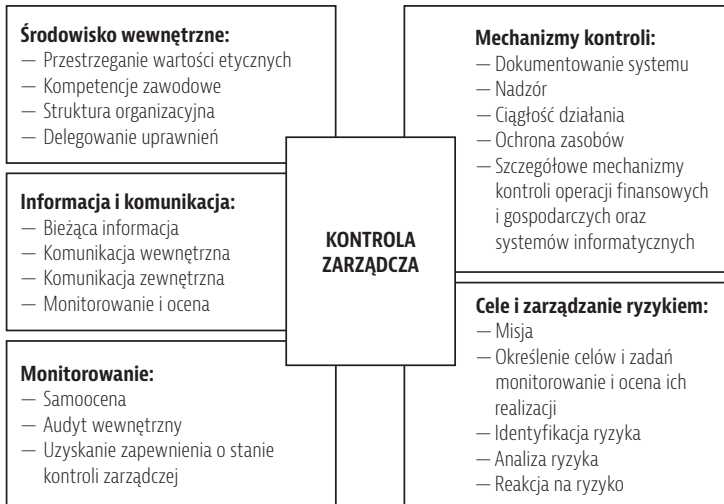
Skala informacji przetwarzanych przez urząd, a także potrzeba ich agregacji sprawiają, że zarządzanie nie byłoby możliwe bez wsparcia informatycznego znacznie przekraczającego funkcjonalności standardowych pakietów biurowych. Urząd jest laureatem głównej nagrody konkursu „Lider Informatyki 2005” w kategorii „Administracja publiczna”, zdobył także wyróżnienie w konkursie Raportu Teleinfo 100 w 2007 roku dla najlepiej z informatyzowanego przedsiębiorstwa i instytucji w Polsce w kategorii „Administracja i służby użyteczności publicznej”.

3.2.5. Audyt i kontrola zarządcza

Audyt wewnętrzny jako wyodrębniona komórka funkcjonuje w urzędzie od 2005 roku i podlega Marszałkowi województwa. Pełni on dwie funkcje, po pierwsze realizuje zadania audytowe, polegające na weryfikacji i ocenie procesów, zadań, czynności, wydatków, po drugie prowadzi zadania doradcze. Mechanizm ten pozwala na niezależną weryfikację i ocenę funkcjonowania urzędu. Audytorzy wewnętrzni ze względu na swoje doświadczenia oraz uprawnienia bazujące na międzynarodowych standardach audytu byli bardzo przydatni podczas opracowywania systemu wdrażania MRPO. Podejście procesowe, analiza ryzyk oraz narzędzia nieznanne wcześniej w administracji były już rozpowszechnione wśród audytorów. W trakcie realizacji poszczególnych procedur działania audytowe i doradcze pozwoliły wprowadzić wiele uproszczeń oraz zabezpieczyć się przed ewentualnymi ryzykami.

Jednym z narzędzi zarządzania o kompleksowym charakterze jest kontrola zarządcza. Mechanizm ten został wprowadzony obligatoryjnie do administracji samorządowej ustawą z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240). Szczegółowe wytyczne w tym zakresie precyzuje Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84).

Rys. 17. Elementy systemu kontroli zarządczej w UMWM



Źródło: opracowanie własne (za: Księga 2013).

Wprowadzenie tego mechanizmu w urzędzie miało jedynie formalny charakter. W związku z wdrożonym Zintegrowanym Systemem Zarządzania istniały wymagane procedury i narzędzia, dodatkowo wykorzystano budżet zadaniowy. Jedynym elementem, który rozbudowano była analiza ryzyk (mechanizm zastosowany już wcześniej w procedurach wdrożeniowych MRPO).

Kontrola zarządcza stanowi kolejne stadium rozwoju instrumentów kontrolno-audytowych, które są narzędziami zarządzania szczególnie przydatnymi w obszarze nadzoru, monitoringu i ewaluacji. Wcześniejsze działania to wprowadzenie mechanizmów kontroli wewnętrznej, następnie audytu wewnętrznego, w tym podkreślenie jego funkcji doradczej. Kontrola zarządcza stanowi zwieńczenie. Działania te mają także wymiar edukacyjny, a dzięki obowiązkom ustawowym możliwe jest spopularyzowanie tych narzędzi w administracji.

Analogicznego zjawiska można doszukiwać się wśród beneficjentów programów operacyjnych. Myślenie projektowe czy podejście do realizacji przedsięwzięć zgodnie z logiką interwencji udało się spopularyzować nie dzięki przydatności tych narzędzi, ale dzięki temu, że były one obligatoryjne w procesie aplikowania o środki unijne (por. Kendler, 2002/2003, s. 9–28).

Funkcjonowanie w UMWM kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego obrazuje zderzenie się dwóch podejść: pierwsze – legalistyczne, weberowskie (następcze kontrolowanie zgodności z prawem) i drugie – menedżerskie (dbanie o efektywność, optymalizacja działań). Kontrola zarządcza winna integrować te mechanizmy (por. Sześciło 2014).

3.2.6. Zintegrowany System Zarządzania

U progu wejścia Polski do Unii Europejskiej UMWM zdecydował o wdrożeniu Zintegrowanego Systemu Zarządzania Jakością, który z czasem został rozbudowany w kompleksowy Zintegrowany System Zarządzania (ZSZ). Oprócz aspektów jakościowych, obejmował on System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, System Zarządzania Środowiskowego, System Zarządzania Bezpieczeństwem i Higieną Pracy, a także System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji. Od grudnia 2010 roku Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego posiada Certyfikat Zintegrowanego Systemu Zarządzania według wymagań norm PN-EN ISO 9001:2001, PN-EN ISO 14001:2005, PN-N 18001:2004, PN-ISO/IEC 27001:2007.

Wdrożenie ZSZ było determinowane, poza wewnętrznymi potrzebami, jak racjonalizacja kosztów i podnoszenie jakości pracy, także czynnikami o zewnętrznym charakterze. Należy wymienić konieczność dostosowania do standardów integrującej się europejskiej administracji publicznej, przekładającego się na wzrost wiarygodności urzędu jako instytucji zarządzającej środkami pochodzącymi z funduszy europejskich. Fakt posiadania certyfikatów ISO miał duże znaczenie dla wyniku audytu zgodności przeprowadzonego przed wdrażaniem MRPO (zwłaszcza w zakresie rozwiązań informatycznych).

Dodatkowym narzędziem doskonalenia było wdrożenie w urzędzie modelu CAF – *Common Assessment Framework* (Powszechny Model Oceny), który jest rekomendowany m.in. przez Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht. Instrument ten pozwala na dokonanie diagnozy organizacji, wdrożenie działań rozwojowych w oparciu o logikę zarządzania jakością, a także prowadzenie *benchmarkingu* pomiędzy organizacjami sektora publicznego (Żabiński 2012).

Kluczowe znaczenie w budowaniu potencjału administracyjnego urzędu, jego kultury organizacyjnej, wizji, czy też standardów działania, zwłaszcza tych nieformalnych, ma fakt, że była to bardzo młoda

organizacja, którą tworzyli młodzi ludzie. Średnia wieku pracowników w UMWM w 2013 roku to 34,5 roku. Przy rozpoczynaniu prac nad programami operacyjnymi (2003) średnia ta była znacznie niższa. Do samorządu regionalnego trafiło dużo ludzi, którzy mimo niskiego poziomu wynagrodzeń angażowali się w pracę, mając świadomość udziału w przedsięwzięciu o epokowym wręcz charakterze. Budowanie narzędzi do wydatkowania środków europejskich, a tak naprawdę do kreowania rozwoju regionu, było wyzwaniem i dawało poczucie misji. Dla większości pracowników praca w urzędzie była pierwszym doświadczeniem zawodowym, co pozwoliło na wdrożenie od razu standardów koniecznych do zarządzania programami operacyjnymi, a także na wypracowanie własnych mechanizmów w tym zakresie.

Budowa i rozwój ZSZ w urzędzie miały miejsce w tym samym czasie, kiedy tworzone narzędzia wdrażania unijnej polityki spójności. W procesy te byli zaangażowani ci sami pracownicy, co spowodowało przenikanie się różnych koncepcji i pozyskiwanie nowych doświadczeń. Podejście procesowe, zarządzanie projektami, zarządzanie przez cele i rezultaty, a przede wszystkim procedury – te elementy kształtowały procesy zarządzania urzędem oraz zarządzania funduszami unijnymi. Podręcznik IZ MRPO w części tzw. instrukcji wykonawczych opracowano, bazując na podejściu procesowym wykorzystywanym w ZSZ. Bez wątplenia z tych doświadczeń wyniknęło także generalne założenie o konieczności sprecyzowania wszystkich aktywności urzędu w postaci procedur. Założenie to z jednej strony systematyzuje pracę, ułatwia wdrażanie nowych pracowników, zapewnia transparentność, jednak z drugiej strony znacząco usztywnia proces zarządzania sprawiając, że koncentruje się on na administrowaniu a nie na zarządzaniu. Przyczyny tego nie są jedynie wewnętrzne, co najmniej w równym stopniu odpowiadają za nie czynniki zewnętrzne, wytyczne resortowe, prawo krajowe i unijne, podejście służb kontrolnych itp.

Należy zaznaczyć, że wraz z rozpoczęciem wdrażania programów operacyjnych, zwłaszcza po 2007 roku, nastąpił wyraźny podział wśród pracowników UMWM: na administrację fundusзовą odpowiedzialną za programowanie i wdrażanie MRPO oraz na pozostałą część urzędu. Rozróżnienie to miało swoje źródła w kilku czynnikach. Po pierwsze, chodzi o inne standardy pracy, po drugie, finansowanie pracowników ze środków tzw. pomocy technicznej, co umożliwiło sfinansowanie

szerokiego zakresu szkoleń, zapewnienie odpowiedniej infrastruktury itp., a po trzecie (przyczyna prozaiczna) odrębną lokalizację kluczowych departamentów związanych z MRPO.

Część badawcza opracowania koncentruje się wyłącznie na „funduszowej” części UMWM. Negatywnym aspektem tego zjawiska były ograniczone możliwości przekładania doświadczeń funduszowych na inne obszary funkcjonowania urzędu, a zaletą specjalizacja w określonych aspektach działania.

Z powyższego przeglądu narzędzi zarządzania urzędem rysuje się wizja funkcjonalnego i efektywnego systemu, skoncentrowanego na przedsięwzięciach strategicznych i rozwoju województwa. Dopełnieniem tego obrazu jest struktura realizowanych zadań, która wyraźnie wskazuje, że zadania o bieżącym charakterze stanowią największy obszar aktywności urzędu, i to na nich skupia się praca. Przedsięwzięcia strategiczne, koncepcyjne, są najczęściej realizowane jako coś dodatkowego, na co brakuje czasu.

Kluczowe zasady organizacji i podziału pracy w urzędzie bazują zasadniczo na założeniach administracji klasycznej oraz menedżerskiego zarządzania publicznego, jednak można wśród nich odnaleźć elementy współzarządzania publicznego (*Księga* 2013). Będzie o tym mowa w dalszych częściach pracy

4. Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013

Zarządzanie polityką spójności na poziomie regionalnym zdefiniowano jako koordynowanie działań realizowanych przez określone podmioty, wykorzystujące zasoby w ramach ustalonych procedur w celu osiągnięcia założonych rezultatów. Natomiast system zarządzania polityką spójności w Małopolsce, w wąskim rozumieniu, należy traktować jako: zbiór spójnych reguł, procesów i zasobów (organizacyjnych, ludzkich i finansowych) zaangażowanych w realizację Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007–2013 (dalej: Program). Kluczowym aktorem tego systemu jest Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, który realizuje zadania z zakresu zarządzania programem operacyjnym. To właśnie na nim będzie skupiona analiza.

4.1. Charakterystyka programu

Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013 został zatwierdzony przez Komisję Europejską w 2007 roku. Jego głównym celem jest tworzenie warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a cele szczegółowe obejmują:

- podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki Małopolski,
- spójność wewnętrzną regionu osiąganą w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju,
- wzmacnianie potencjału instytucjonalnego podmiotów z terenu Małopolski.

Środki dostępne w ramach programu to ponad 1,3 mld euro, podzielone na 9 osi priorytetowych, a w ich ramach na działania i schematy.

Tab. 22. Priorytety, działania i schematy w ramach MRPO – alokacje finansowe

Oś priorytetowa	Działanie	Schemat	Alokacja w mln euro
Priorytet 1. Warunki dla rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy	1.1. Poprawa jakości usług edukacyjnych	A – Rozwój infrastruktury dydaktycznej szkolnictwa wyższego	83,2
		B – Rozwój infrastruktury kształcenia ustawicznego oraz kształcenia zawodowego	13,2
	1.2. Rozwój społeczeństwa informacyjnego		66,5
Priorytet 2. Gospodarka regionalnej szansy	2.1. Rozwój i podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw	A – Bezpośrednie wsparcie inwestycji w MŚP	115,2
		B – Wspólne przedsięwzięcia i tworzenie powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorstwami, w tym tworzenie klastrów	1,2
		C – Dotacje dla instytucji otoczenia biznesu	1,1
		D – Wsparcie funduszy zwrotnych przeznaczonych dla przedsiębiorstw	35,0
	2.2. Wsparcie komercjalizacji badań naukowych	A – Projekty badawcze	4,0
		B – Projekty inwestycyjne przedsiębiorstw z zakresu B +R	7,0

Oś priorytetowa	Działanie	Schemat	Alokacja w mln euro
Priorytet 3. Turystyka i przemysł kulturowy	3.1. Rozwój infrastruktury turystycznej	A – Budowa regionalnego systemu informacji turystycznej	3,4
		B – Inwestycje w obiekty i infrastrukturę uzdrowiskową	12,3
		C – Rozwój produktów i oferty turystycznej regionu	19,0
		D – Inwestycje w poprawę bazy noclegowej oraz przystosowanie obiektów zabytkowych do celów turystycznych	8,7
	3.2 Rozwój produktu dziedzictwa kulturowego	A – Dziedzictwo kulturowe i rewaloryzacja układów przestrzennych	25,6
		Schemat B – Dziedzictwo przyrodnicze	0,33
	3.3 Instytucje Kultury	A – Rozwój infrastruktury kulturalnej	24,6
		B – Organizacja imprez kulturalnych o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym	7,1
Priorytet 4. Infrastruktura dla rozwoju gospodarczego	4.1. Rozwój infrastruktury drogowej	A – Drogi o znaczeniu regionalnym	248,2
		B – Drogi w miastach na prawach powiatu	30,0
		C – Drogi powiatowe	43,0
	4.2. Zwiększenie roli transportu zbiorowego w obsłudze regionu	A – Transport miejski	10,0
		B – Tabor kolejowy	15,0
		C – Regionalna sieć kolejowa	18,1
	4.3. Tworzenie i rozwój stref aktywności gospodarczej	A – Strefy aktywności gospodarczej o powierzchni 2–20 ha	8,1
		B – Strefy aktywności gospodarczej o powierzchni powyżej 20 ha	46,0
Priorytet 5. Krakowski Obszar Metropolitalny	5.1. KOM jako ważny węzeł europejskiej przestrzeni badawczej		27,0
	5.2. Rozwój funkcji metropolitalnych Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego		118,3
	5.3. Rozwój zintegrowanego transportu metropolitalnego	A – Rozwój zintegrowanego transportu metropolitalnego	25,7
		B – Infrastruktura okołolotniskowa	4,2

Priorytet 6. Spójność wewnątrz-regionalna	6.1. Rozwój miast	A – Projekty realizowane wyłącznie w ramach programów rewitalizacji	60,0
		B – Projekty w zakresie rekreacji i sportu	9,7
	6.2. Rozwój obszarów wiejskich	A – Odnowa centrów wsi	10,8
		B – Infrastruktura społeczna, w tym edukacyjna i sportowa	33,9
		C – Likwidacja skutków klęsk żywiołowych	14,5
	6.3. Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców, w tym socjalnego i zdrowotnego	A – Ochrona zdrowia	30,3
		B – Opieka społeczna	10,0
C – Służby ratunkowe		2,1	
6.4. Infrastruktura opieki nad dziećmi do lat 3		4,7	
Priorytet 7. Infrastruktura ochrony środowiska	7.1. Gospodarka wodno-ściekowa		34,7
	7.2. Poprawa jakości powietrza i zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii		38,1
	7.3. Gospodarka odpadami		6,5
	7.4. Poprawa bezpieczeństwa ekologicznego oraz ochrona przed skutkami klęsk żywiołowych		18,6
Priorytet 8. Współpraca międzyregionalna	8.1. Promocja Małopolski na arenie międzynarodowej		4,6
	8.2. Budowanie pozycji Małopolski w europejskich sieciach współpracy		5,3
Priorytet 9. Pomoc Techniczna	9.1. Wsparcie zarządzania MRPO		40,0
	9.2. Działania informacyjne i promocyjne		4,0
	9.3. Przygotowanie inwestycji strategicznych		7,3
	SUMA		1356,13

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ramowego planu realizacji działań z 18 lipca 2013 roku.

Projekty były wybierane do dofinansowania w ramach jednej z pięciu ścieżek wyboru projektów: cztery dotyczą trybu konkursowego, w tym konkurs zamknięty, konkurs otwarty, procedura konkursowa z preselekcją, nabór projektów w ramach Programu Rozwoju Uzdrowisk / Programu Rewitalizacji oraz jedna ścieżka wyboru projektów indywidualnych.

4.2. Układ instytucjonalny

Zarząd Województwa Małopolskiego pełnił funkcję Instytucji Zarządzającej Małopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2007–2013. Odpowiadał za przygotowanie, a następnie wdrożenie MRPO. Instytucja Zarządzająca skorzystała z możliwości zlecenia części zadań wdrożeniowych innemu podmiotowi i powołała jednostkę budżetową Województwa Małopolskiego – Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości, która zajmowała się wsparciem przedsiębiorców w ramach MRPO – II oś priorytetowa – Gospodarka regionalnej szansy.

Na wyeksponowanie zasługuje fakt, że w latach 2006 i 2007 IZ MRPO rozpatrywało zlecenie wdrażania II osi priorytetowej podmiotowi prawa handlowego w drodze postępowania przetargowego, jednak z powodu problemów formalnoprawnych oraz długotrwałej procedury przetargowej zdecydowano o powołaniu jednostki wojewódzkiej. Próba urynkowienia wdrażania części programu operacyjnego nie doszła zatem do skutku. W proces zarządzania i wdrażania Programu zaangażowano 5 departamentów: Polityki Regionalnej (PR), Funduszy Europejskich (FE), Budżetu i Finansów (BF), Organizacyjno-Prawny (OR) oraz Kontroli i Audytu (AK). W strukturze organizacyjnej UMWM wydzielono funkcjonalnie dwie kluczowe jednostki odpowiedzialne za realizację MRPO, dokonując wyraźnego podziału kompetencji, a mianowicie: Jednostkę ds. Zarządzania oraz Jednostkę ds. Wdrażania.

Przywołane zadania poszczególnych departamentów obrazują charakter ich pracy, a pośrednio odnoszą się do narzędzi stosowanych przez te jednostki. Elementy te determinują podział badanej populacji na grupy zastosowany w modelu badawczym.

Skala danych koniecznych do zarządzania, monitorowania i ewaluacji interwencji strukturalnej wymaga narzędzi informatycznych. Krajowy System Informatyczny (KSI) umożliwia gromadzenie danych dotyczących realizowanych projektów, zarządzania finansowego, monitorowania, weryfikacji, audytu i oceny, certyfikacji. Dodatkowo, został stworzony Regionalny System Informatyczny (RSI), który obejmuje proces naboru wniosków oraz kontraktowania i wdrażania projektów w ramach MRPO. RSI jest głównym narzędziem służącym beneficjentom do przygotowywania i składania wniosków aplikacyjnych oraz wniosków o płatność. Na potrzeby zarządzania projektami

stworzono własnymi siłami zaawansowane narzędzie bazodanowe w postaci bazy ACCESS, które wspomagało pracę w departamencie Funduszy Europejskich. Gromadziło ono, agregowało i umożliwiało analizowanie szczegółowych danych dotyczących wszystkich etapów życia projektu. Ponadto, starając się wdrażać założenia wspólnotowej polityki *e-cohesion*, powstała pilotażowa aplikacja e-RPO do komunikacji z beneficjentami. Obsługiwała ona przekazywanie przez beneficjentów sprawozdań dotyczących trwałości projektów.

Tab. 23. Kompetencje kluczowych departamentów w ramach MRPO

Departament	Zadania
Departament Polityki Regionalnej Jednostka ds. Zarządzania	Przygotowanie MRPO oraz udział w negocjacjach Programu z Komisją Europejską. Przygotowanie Uszczegółowienia MRPO, Podręcznika Kwalifikowania Wydatków, Podręcznika Instytucji Zarządzającej MRPO. Zapewnienie efektywności i poprawności zarządzania i realizacji MRPO. Przygotowanie poświadczenia i deklaracji wydatków oraz wniosku o płatność od IZ do IC. Monitorowanie realizacji Programu, w tym prowadzenie sekretariatu Komitetu Monitorującego MRPO i zapewnienie mu wymaganych dokumentów Przygotowywanie sprawozdań rocznych i końcowych z realizacji Przygotowanie zbiorczych raportów o nieprawidłowościach Realizacja procedury odwoławczej w ramach Programu Prowadzenie kontroli systemowych Prowadzenie ewaluacji programu zgodnie z wymogami UE Koordynacja działań z zakresu realizacji Pomocy Technicznej MRPO Koordynacja przygotowania regionalnego programu operacyjnego na lata 2014–2020
Departament Funduszy Europejskich Jednostka ds. Wdrażania	Prowadzenie konkursów, w tym ocena projektów Zapewnienie, że ocena jest bezstronna i rzetelna i zgodna z kryteriami Zapewnienie, że projekty, są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi Wybór projektów – tworzenie list rankingowych, podpisywanie umów o dofinansowanie Monitorowanie realizacji projektów, przygotowywanie okresowych sprawozdań Weryfikacja wniosków o płatność od beneficjentów, w tym kontrola na miejscu Kontrola prawidłowości wydatkowania środków finansowych w ramach projektów Sporządzanie raportów i zestawień o nieprawidłowościach w projektach Monitoring i kontrole projektów w okresie trwałości Opracowanie i wdrażanie Zintegrowanego Planu Komunikacji Prowadzenie działań komunikacyjnych oraz szkoleniowych skierowanych do beneficjentów MRPO Prowadzenie elektronicznego systemu wdrażania MRPO oraz przechowywanie dokumentacji związanej z realizacją Programu zgodnie z wymogami UE

Źródło: opracowanie własne (za: *Podręcznik IZ MRPO* 2013).

Tab. 24. Kompetencje departamentów pomocniczych w ramach MRPO

Departament	Zadania
Departament Budżetu i Finansów	Przesyłanie do BGK zleceń płatności Wypłata dotacji beneficjentom Prowadzenie ewidencji kwot odzyskanych, do odzyskania, wycofanych oraz odzyskiwanie kwot, o których mowa w art. 207 ustawy o finansach publicznych Obsługa finansowo-księgową Programu
Departament Organizacyjno-Prawny	Zapewnienie zasobów ludzkich Obsługa organizacyjna i logistyczna (w tym informatyczna) Archiwizacja dokumentów Obsługa prawna
Departament Kontroli i Audytu	Prowadzenie audytów wewnętrznych (zadania sprawdzające i zadania doradcze)

Źródło: opracowanie własne (za: *Podręcznik IZ MRPO* 2013).

Skala danych koniecznych do zarządzania, monitorowania i ewaluacji interwencji strukturalnej wymaga narzędzi informatycznych. Krajowy System Informatyczny (KSI) umożliwia gromadzenie danych dotyczących realizowanych projektów, zarządzania finansowego, monitorowania, weryfikacji, audytu i oceny, certyfikacji. Dodatkowo, został stworzony Regionalny System Informatyczny (RSI), który obejmuje proces naboru wniosków oraz kontraktowania i wdrażania projektów w ramach MRPO. RSI jest głównym narzędziem służącym beneficjentom do przygotowywania i składania wniosków aplikacyjnych oraz wniosków o płatność. Na potrzeby zarządzania projektami stworzono własnymi siłami zaawansowane narzędzie bazodanowe w postaci bazy ACCESS, które wspomagało pracę w departamencie Funduszy Europejskich. Gromadziło ono, agregowało i umożliwiało analizowanie szczegółowych danych dotyczących wszystkich etapów życia projektu. Ponadto, starając się wdrażać założenia wspólnotowej polityki *e-cohesion*, powstała pilotażowa aplikacja e-RPO do komunikacji z beneficjentami. Obsługiwała ona przekazywanie przez beneficjentów sprawozdań dotyczących trwałości projektów.

Proces wdrażania Programu był z informatyzowany w bardzo wysokim stopniu, praktycznie każdy etap życia projektów oraz wdrażania Programu był obsługiwany przez dedykowane aplikacje, jednak

aplikacje te nie zostały zintegrowane. Powodowało to konieczność wprowadzania danych do kilku systemów, co rodziło ryzyko błędów.

4.3. Instrukcje realizacji procesów

Zdefiniowano 17 kluczowych procesów opisujących całość działań związanych z realizacją MRPO 2007–2013. Procesy regulowały przebieg wszystkich czynności oraz określały podział obowiązków pomiędzy poszczególne zespoły i stanowiska w strukturze organizacyjnej UMWM.

Tab. 25. Procesy i podprocesy w zakresie realizacji MRPO

Procesy	Podprocesy
Procesy finansowe	
PROCES 1 – Zarządzanie finansowe	1a. Zarządzanie finansowe
	1b. Dotacja celowa/budżet środków europejskich
	1c. Uruchamianie dotacji celowej
	1d. Monitoring zarządzania finansowego
PROCES 2 – Certyfikacja	
PROCES 3 – Poświadczanie wydatków, płatności	
PROCES 4 – Odzyskiwanie kwot	4a. Procedura administracyjna
	4b. Procedura sądowa
	4c. Umarzanie należności z tytułu zwrotu płatności
	4d. Odroczenie terminu spłaty należności albo rozłożenie na raty
Procesy projektowe	
PROCES 5 – Wybór projektów	5a. Procedura konkursowa
	5b. Procedura konkursowa z preselekcją
	5c. Indywidualne Projekty Kluczowe
	5d. Nabór ciągły
	5e. Programy Rozwoju Uzdrowisk / Programy Rewitalizacji
	5f. Likwidacja skutków klęsk żywiołowych (działanie 6.2 C)
	5g. Indywidualne Projekty Kluczowe dla działania 9.3

Procesy	Podprocesy
PROCES 6 – Kontraktowanie	6a. Umowy
	6b. Aneksy
PROCES 7 – Procedura odwoławcza – rozpatrywanie protestów	
PROCES 8 – Kontrola projektów	8a. Kontrola projektów
	8b. Kontrola w okresie trwałości
PROCES 9 – Nieprawidłowości	
PROCES 10 – Monitoring, sprawozdawczość	10a. Sprawozdanie roczne / końcowe
	10b. Sprawozdanie okresowe
	10c. Informacja kwartalna
	10d. Monitoring trwałości
	10e. Monitoring wskaźników
Procesy wspomagające	
PROCES 11 – Ewaluacja	
PROCES 12 – Informacja i promocja	
PROCES 13 – Kontrola systemowa	13a. Kontrola systemowa
	13b. Zarządzanie ryzykiem (monitoring bieżący)
PROCES 14 – Audyt wewnętrzny	14a. Działania audytowe
	14b. Działania doradcze
PROCES 15 – Zarządzanie Pomocą Techniczną	
PROCES 16 – Archiwizacja	–
PROCES 17 – Wprowadzanie zmian w systemie	

Źródło: Podręcznik IZ MRPO 2013.

Każdy proces został wyposażony w graficzną ilustrację przebiegu oraz tabelaryczny opis, który wskazuje: kto (jaki zespół, podmiot) odpowiada za daną czynność, jakie dokumenty rozpoczynają oraz kończą daną czynność, ile ona trwa oraz dla większości czynności zdefiniowano potencjalne ryzyka związane z ich realizacją oraz mechanizmy kontrolne, których zadaniem jest niwelacja wskazanych zagrożeń. Poszczególne procesy zaopatrzone we wzory dokumentów wdrożeniowych, np. formularze wniosków, listy sprawdzające, formularze finansowe. Co

ciekawe, zakładając konieczność permanentnych dostosowań procesów, jak i całego systemu, opracowano proces nr 17, który precyzował ścieżkę wprowadzania zmian. Opis Systemu Zarządzania i Kontroli wraz z instrukcjami realizacji procesów stanowi Podręcznik Instytucji Zarządzającej MRPO (ponad 1000 stron). Dokument ten miał charakter wewnętrzny i był przeznaczony dla pracowników urzędu. Podręcznik podlegał zewnętrznym weryfikacjom prowadzonym przez Instytucję Certyfikującą oraz Instytucję Audytową. Narzędzie to było nieocenione w procesie wdrażania nowych pracowników, a także podczas wszelkich kontroli zewnętrznych, w tym kontroli systemowych, jako główny punkt odniesienia podczas weryfikacji działań IZ MRPO.

4.4. Horyzontalne mechanizmy kontroli i zarządzania

Część mechanizmów kontrolnych wprowadzonych w MRPO miała charakter horyzontalny i była stosowana w przypadku większości podejmowanych działań. Najważniejsze z nich to systemy informatyczne wspomagające zarządzanie, konsultacje z radcą prawnym w procesie przygotowywania dokumentów, zasada „dwóch par oczu” przy weryfikacji dokumentów oraz procedury wewnętrzne UMWM, w tym w szczególności te dotyczące planowania budżetu, weryfikacji dokumentów księgowych, przygotowywania uchwał Zarządu Województwa.

Przejawem zarządzania uwzględniającego tzw. „podejście audytowe” było wskazanie czynności, a następnie stanowisk realizujących je, narażonych na szczególne ryzyka. Zdefiniowano w ten sposób katalog stanowisk wrażliwych, który obejmował stanowiska ds.: finansów MRPO, administrowania bazami danych, oceny projektów, realizacji projektów, kontroli projektów, rozliczeń finansowych projektów, windykacji, egzekucji i zabezpieczeń oraz obsługi finansowo-księgowej. Ustalono, że stanowiska te wymagają zachowania najwyższych standardów (kompetencje, wiedza, doświadczenie), co determinuje proces rekrutacji i szkoleń oraz wzmocnionego nadzoru przełożonych.

Przejawem horyzontalnego podejścia do zarządzania Programem były mechanizmy wpisane wprost w procedury realizacyjne, tj.: Przeglądy zarządzania MRPO oraz zespoły zadaniowe ds. Kwalifikowalności kosztów oraz Pomocy technicznej. Mechanizmy te zostały opisane w rozdziale piątym.

Analiza przykładowych zakresów czynności pracowników wskazuje, że dokumenty te w precyzyjny sposób definiowały: obowiązki pracownika, zakres odpowiedzialności, zakres uprawnień, zastępstwa, precyzując tym samym ramy funkcjonowania pracownika. Dodatkowo, w dokumencie tym osoby zaangażowane w realizację MRPO zobowiązywały się do informowania przełożonych w przypadku podejrzenia występowania nieprawidłowości w wydatkowaniu środków UE oraz w przypadku wystąpienia konfliktu interesów dotyczącego ich osoby (Wzór zakresu czynności MRPO).

5. Podsumowanie

Wdrażając MRPO, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego⁸ przeprowadził 46 konkursów, w ramach których oceniono 1840 projektów o łącznej wartości dofinansowania przekraczającej 7,2 mld zł. Zakontraktowano 1159 projektów o łącznej wartości dofinansowania przekraczającej 5 mld zł. Następnie zweryfikowano 7891 wniosków o płatność i przeprowadzono 1798 kontroli. Pozwoliło to na wydatkowanie wszystkich dostępnych środków i osiągnięcie założonych rezultatów⁹. Analiza danych obrazujących rezultaty MRPO, porównania do innych regionów oraz wysoka pozycja Małopolski w podziale środków w ramach Krajowej Rezerwy Wykonania w 2010 roku, potwierdzają skuteczność działań UMWM.

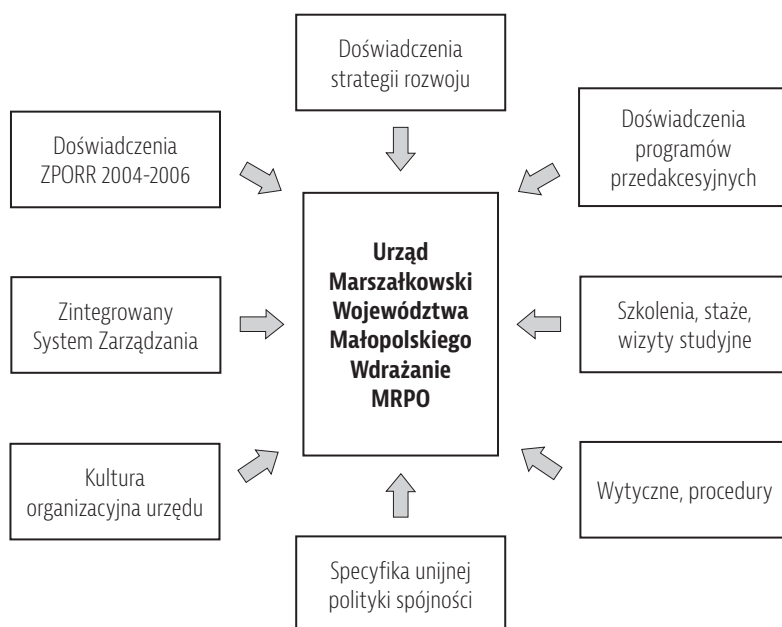
Aby analizować potencjał uczenia się organizacji, należy rozpatrywać specyfikę zadań, które realizuje oraz jej doświadczenia

8 Dane nie obejmują działań wdrażanych przez Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości w zakresie wsparcia przedsiębiorców.

9 Kluczowe wskaźniki rzeczowe MRPO objęły m.in.: 772 usług publicznych oferowanych on-line; ok. 3 tys. kilometrów sieci światłowodowych internetu szerokopasmowego, 107 nowo utworzonych, zmodernizowanych, obiektów kultury; 737 kilometrów nowych i zrekonstruowanych dróg regionalnych i lokalnych, 67 sztuk taboru transportu publicznego; 16 kilometrów zrekonstruowanych linii kolejowych; 760 hektarów stworzonych i rozbudowanych stref inwestycyjnych; 191 hektarów obszarów zrewitalizowanych; 449 kilometrów wybudowanej/zmodernizowanej sieci kanalizacyjnej; 121 kilometrów wybudowanej/zmodernizowanej sieci wodociągowej; 28 zmodernizowanych i wyposażonych żłobków.

i wewnętrzne uwarunkowania. Wspólnotowa polityka spójności to ponad pół wieku doświadczeń przekładających się na warstwę ideową oraz instrumentarium. UMWM to młoda regionalna administracja, która w 2006 roku stanęła przed wyzwaniem przygotowania i wdrożenia własnego Regionalnego Programu Operacyjnego. Kompilacja tych elementów wpłynęła na system wdrażania MRPO. Poniżej wskazano czynniki, które najintensywniej determinowały funkcjonowanie urzędu, przesądzając tym samym o sposobie pracy oraz wykorzystywanych narzędziach.

Rys. 19. Czynniki wpływające na sposób zarządzania polityką spójności przez UMWM



Źródło: opracowanie własne.

System zarządzania polityką spójności w Małopolsce w latach 2007–2013 został zbudowany na solidnych podstawach – wymogach formalnych, jak i doświadczeniach unijnej polityki spójności, które zostały inkorporowane do praktyki administracyjnej UMWM.

Powyższa, drobiazgowa analiza miała także na celu zarysowanie formalnych uwarunkowań czegoś co badacze starają się zamknąć w szerokim pojęciu: „klimat/środowisko/kultura” organizacji (Akhtar,

Khan 2011, s. 269). Te aspekty formalne (często proceduralne) stanowią tło dla istotniejszych uwarunkowań funkcjonalnych. Postaram się, w dalszej części, uzupełnić obraz klimatu/środowiska/kultury organizacyjnej UMWM o perspektywę uwzględniającą czynnik ludzki w organizacji – bazując na wynikach badania (ankieta i wywiady) oraz własnej ocenie jako członka organizacji.

Proces europeizacji ukształtował mechanizmy zarządzania polityką spójności w regionie. Za pozytywną weryfikacją tej hipotezy (hipoteza nr 2) przemawia także fakt, że nawet doświadczenia własne urzędu były ściśle związane ze wspólnotowymi standardami (np. doradztwo w ramach tworzenia strategii rozwoju – PHARE INRED). Co więcej, jako zasadniczy cel powstania regionów i obsługujących je urzędów marszałkowskich przytacza się unijną politykę regionalną i absorpcję środków pomocowych. Urzędy marszałkowskie, w części poddanej badaniu, od początku były dedykowane tym działaniom i od razu (dzięki młodej kadrze i strukturze) uczyły się pracy w unijnych standardach. Sposób realizacji polityki spójności w wymiarach Komisja Europejska – państwo członkowskie – regiony bardzo intensywnie wpływa na funkcjonowanie urzędu, zarówno w przypadku wewnętrznych procedur, jak i w relacjach z partnerami.

Dokonany przegląd modeli oraz analiza budowy systemu nie pozwalają na wiarygodne wskazanie, jaki model zarządzania publicznego funkcjonuje w administracji regionalnej. Zauważalne są oddziaływania każdego z modeli i można je analizować przez pryzmat stosowanych narzędzi. Narzędzia biurokratyczne uwidaczniają się na etapie wdrażania polityki spójności, szczególnie w obszarze, oceny projektów, kontroli, rozliczeń finansowych itp. Narzędzia o charakterze rynkowym są stosowane przy kontraktowaniu usług, zlecaniu zadań, systemach monitorowania wskaźników czy zarządzaniu przez rezultaty. Narzędzia partycypacyjne odgrywają największą rolę w działaniach strategicznych, czyli programowaniu polityki spójności, zarządzaniu nią w skali całego programu i ewaluacji. W związku z faktem, że poszczególne modele są związane ze zróżnicowanym potencjałem organizacyjnego uczenia się (najniższy w zarządzaniu biurokratycznym, umiarkowany w rynkowym, a najwyższy w partycypacyjnym) założono, że najczęściej stosowane przez dany zespół narzędzia, wywodzące się z poszczególnych modeli, determinują potencjał uczenia się tego zespołu.

Model oceny zdolności organizacyjnego uczenia się

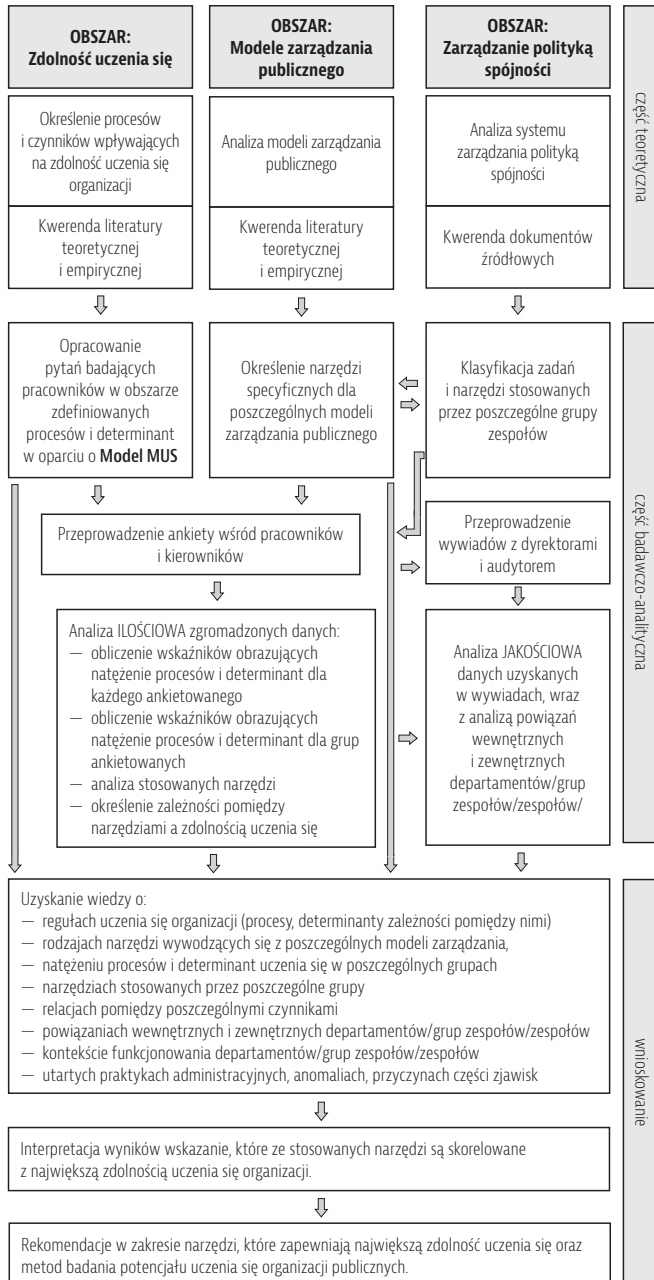
1. Wprowadzenie

Model badawczy obejmuje trzy obszary, tj. zdolność uczenia się, modele zarządzania publicznego oraz zarządzanie polityką spójności, będące odpowiednio przedmiotem rozdziałów 1, 2 i 3. W obszarze zdolności uczenia się kwerenda literatury pozwoliła na zdefiniowanie procesów uczenia się organizacji oraz determinant wpływających na te procesy. Następnie, bazując na Modelu MUS opracowano zestaw pytań ankietowych pozwalających ocenić intensywność występowania procesów i determinant w UMWM. Przegląd modeli zarządzania publicznego umożliwił natomiast określenie, z którego z trzech modeli zarządzania publicznego (biurokratyczny, rynkowy, partycypacyjny) wywodzą się poszczególne narzędzia stosowane w UMWM. Analiza zarządzania polityką spójności na poziomie regionu, w oparciu o dokumenty źródłowe, pozwoliła na poznanie systemu i implementacji MRPO.

W zakresie narzędzi badawczych wykorzystano, jako podstawę, Model MUS opracowany i przetestowany w ramach projektu „Ministerstwa uczące się (MUS) – zestaw narzędzi diagnozy i wsparcia mechanizmów organizacyjnego uczenia się kluczowych dla polityk publicznych opartych na dowodach”.

Dane zgromadzone dzięki badaniu ankietowemu stały się podstawą analizy ilościowej, jej uzupełnieniem były natomiast wywiady z dyrektorami oraz audytorem, analiza powiązań poszczególnych komórek oraz ugruntowanych praktyk administracyjnych. W oparciu o te kompleksowe dane dokonano analizy jakościowej, która pozwoliła ocenić, które zespoły (grupy zespołów) cechują się najwyższym potencjałem organizacyjnego uczenia się i z jakich narzędzi zarządzania publicznego korzystają.

Rys. 20. Schemat procesu badawczego



Źródło: opracowanie własne.

Badanie przeprowadzone na podstawie zaproponowanego modelu pozwoliło ocenić zdolność uczenia się UMWM w procesie zarządzania polityką spójności UE, zmierzyć potencjał dla grup zespołów oraz zweryfikować hipotezę badawczą, która zakłada, że większy potencjał organizacyjnego uczenia się wykazują zespoły korzystające z narzędzi partycypacyjnych w stosunku do tych korzystających z narzędzi o biurokratycznym charakterze. Poniższy schemat obrazuje proces badawczy (zob. rys. 20).

W badaniu zastosowano metodę studium przypadku. Ma ono charakter deskryptywno-eksplanacyjny i jest próbą wskazania związków przyczynowych pomiędzy determinantami a procesami uczenia się w organizacji (Ospina, Esteve, Lee 2018; Yin 2015). W mojej ocenie metoda ta pomimo swoich istotnych ograniczeń (subiektywna ocena danych jakościowych, nieporównywalność analizowanych danych, ograniczony potencjał do generalizacji wniosków (Wójcik 2013)), jest użyteczna w analizach złożonych procesów, gdzie istotną rolę odgrywa czynnik ludzki. Uwzględniając przywołane ograniczenia, studium przypadku pozwala na generalizację analityczną, dając możliwość praktycznego wykorzystania ustaleń przez inne organizacje publiczne.

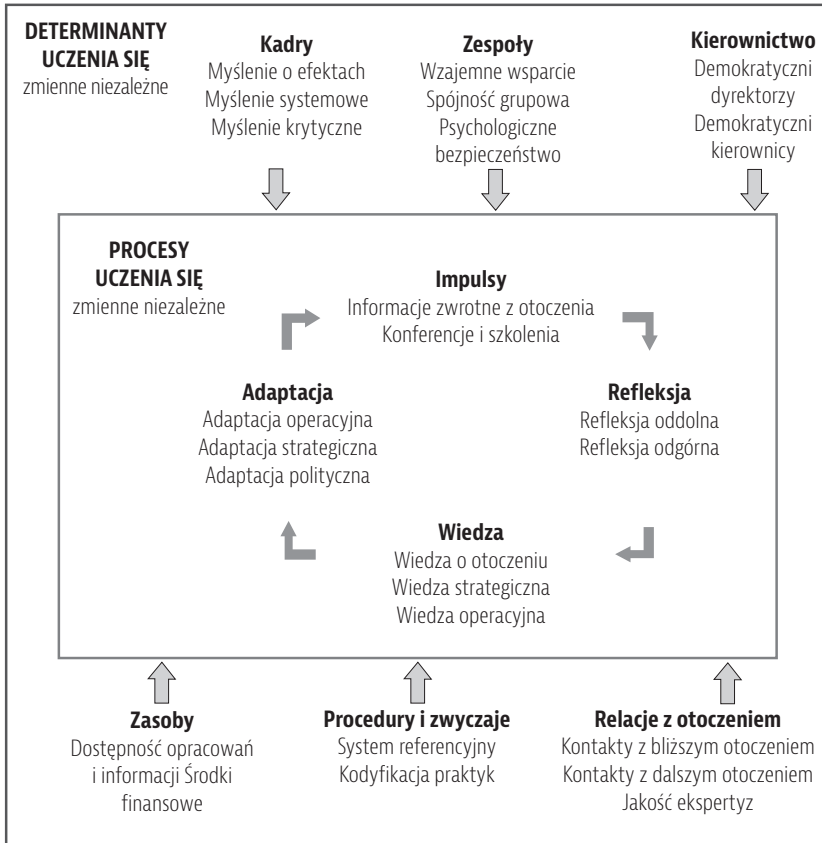
Istotne znaczenie dla analizy i wyboru studium przypadku jako metody badawczej miał fakt mojej pracy w UMWM i bezpośredniego zaangażowania (także decyzyjnego) w proces wdrażania polityki spójności w Małopolsce. Obserwacja uczestnicząca z interwencją w tym przypadku ułatwiła gromadzenie danych, bez wątpienia wpłynęła na ich interpretację, ale przede wszystkim dała szansę na refleksję i ocenę z perspektywy nie tylko badacza, ale i pracownika organizacji publicznej.

2. Rola zmiennych badanych w modelu

Model MUS składa się z dwóch głównych elementów:

1. Procesów uczenia się obrazujących cykl uczenia się organizacji,
2. Determinant, czynników wpływających na procesy uczenia się organizacji.

Rys. 21. Procesy i determinanty uczenia się w modelu MUS



Źródło: opracowanie własne (za: Olejniczak, 2012, s. 179).

2.1. Procesy uczenia się

Procesy uczenia się to cykl czterech elementów: (1) pozyskanie informacji, (2) refleksja pozwalająca przekształcić informację w (3) wiedzę oraz (4) adaptacja, czyli praktyczne wykorzystanie wiedzy. Każdy z tych elementów jest rozpatrywany w modelu jako proces, a nie jedynie jako zasoby konieczne do jego realizacji. Takie podejście pozwala ocenić potencjał organizacji do uczenia się poprzez uwzględnienie w ocenie dynamiki tych zjawisk.

2.1.1. Impulsy

Pierwszy element w pętli uczenia się to „Impulsy”, definiowane jako informacje wpływające do danego pracownika/zespołu/departamentu. Model jest zbudowany w oparciu o specyfikę administracji, uwzględniono w nim te impulsy, które mogą wywoływać zmiany o charakterze doskonalącym lub co najmniej korygującym. Dlatego też w Impulsach nie uwzględniono regulacji prawnych, wytycznych i innych aspektów, które w sposób obligatoryjny oddziałują na funkcjonowanie organizacji. Konferencje i szkolenia dostarczają do organizacji informacji o charakterze ogólnym, natomiast informacje zwrotne to reakcja otoczenia na działania organizacji.

Impulsy: Konferencje i szkolenia

Ten element służy ocenie, czy pracownicy biorą udział w konferencjach i szkoleniach związanych z obszarem ich pracy. W pytaniach szczegółowych został wyróżniony udział w konferencjach/spotkaniach zewnętrznych i wewnętrznych, aby zobrazować dwa niezależne, ale komplementarne kanały informacyjne o „miękkim” charakterze. Trzecim kanałem, który można nazwać już „sformalizowanym” sposobem pozyskiwania wiedzy jest udział w szkoleniach. Na etapie analizy uzupełnieniem danych pozyskanych od respondentów, obrazujących ich odczucia, są informacje o liczbie i specyfice szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy.

Konferencje, szkolenia i spotkania dostarczają nową wiedzę do organizacji, porządkują, a przy tym reorganizują strukturę i zawartość informacji. Są też sferą wymiany doświadczeń, swoistego *benchmarkingu*, impulsem do imitacji, ale i do innowacji. Dodatkowym elementem, poza poszerzeniem wiedzy merytorycznej, jest możliwość rozwoju osobistego pracownika związana z procesem szkolenia.

Impulsy: Informacje zwrotne

Zgodnie z zasadą „akcja-reakcja” działania danego zespołu/departamentu generują określone produkty, rezultaty i oddziaływania, w wielu sferach i różnych perspektywach czasowych. Informacje płynące z otoczenia są szczególnie cenne, bo pozwalają dokonać oceny podejmowanych działań, ale także ich efektów odniesionych do oczekiwań i uwarunkowań. Wyróżniono dwie kategorie informacji zwrotnych:

pierwsza dotyczy obszaru, w którym działa departament (diagnoza stanu), druga odnosi się do aktywności departamentu w tym obszarze. Zatem wszelkie dane pozwalające na analizę kluczowych kryteriów, takich jak efektywność, skuteczność, użyteczność, trafność czy trwałość realizowanych działań mogą wpływać na dalsze funkcjonowanie zespołu/departamentu. Forma tych informacji może być różna, zwykle to ekspertyzy, badania, analizy oraz opinie interesariuszy wewnętrznych (zwierzchnicy organizacyjni, zwierzchnicy polityczni, inne departamenty, zespoły, jednostki organizacyjne) i interesariuszy zewnętrznych (szeroko rozumiane otoczenie – aktorzy danej polityki, opinia publiczna, środowiska naukowe i eksperckie). Informacje zwrotne są kluczowym mechanizmem weryfikacji działania organizacji, stanowiąc swoiste domknięcie pętli uczenia się i jednocześnie impuls dla spirali uczenia się.

2.1.2. Refleksja

Aby impulsy mogły zostać przekształcone w wiedzę, konieczna jest refleksja. W modelu badawczym założono, że mamy do czynienia z mieszanym modelem – refleksja jest inicjowana oddolnie (*bottom up approach*) oraz odgórnie (*top down approach*).

Badane jest występowanie zachowań świadczących o refleksji oraz występowanie działań będących jej skutkiem. Kluczowe słowa w tym obszarze to „dyskusja” i „wspólnie”. Jedynie refleksja powstała w wyniku wspólnej dyskusji może świadczyć o uczeniu się organizacji, powinna także mieć charakter całościowy – im więcej aktorów w organizacji obejmuje, tym jest efektywniejsza.

Refleksja: Refleksja oddolna

Refleksja oddolna to dyskusje i analizowanie sytuacji, danych, strategii zbudowanych w oparciu o otrzymane impulsy, prowadzone na poziomie zespołów pracowników. Tematyka dyskusji obejmuje: efekty pracy zespołu/departamentu, porównywanie do innych jednostek/podmiotów, analizę jakości działań – poszukiwanie sposobów na doskonalenie, przyczyny problemów i sposoby ich rozwiązywania, weryfikację wyników wewnętrznych i zewnętrznych kontroli, audytów. Refleksja oddolna pozwala dokonać analizy napływających informacji i odnieść je do własnej pracy (poziom pracownika) oraz pracy zespołu/

departamentu, a następnie przełożyć te informacje na wiedzę użyteczną w konkretnym kontekście – stanowisko pracy/zespół (przyczynek do wiedzy operacyjnej, a pośrednio do wiedzy strategicznej).

Refleksja: Refleksja odgórna

Refleksja odgórna to również dyskusje i analizy, ale obejmujące szerszy zakres, tj. kwestie ważne dla całego departamentu/organizacji i prowadzone z aktywnym udziałem kierownictwa.

Badanie stara się określić, czy dyskusja ma miejsce oraz kiedy występuje, tzn. czy ma charakter „gaszenia pożarów” (doraźnego rozwiązywania problemów), czy jest codziennym standardem w pracy. Poprzez pryzmat toczonych dyskusji, są także oceniane: sposób weryfikacji wprowadzanych zmian, wyznaczanie priorytetów, ścieżki identyfikacji i rozwiązywania problemów oraz ścieżki zapobiegania problemom.

Refleksja odgórna pozwala pracownikom przeanalizować informacje ważne dla departamentu; wykorzystuje inicjatywę i potencjał kierownictwa, zwłaszcza dyrektorów. Kolejny krok jest analogiczny do refleksji oddolnej, umożliwi bowiem odniesienie pozyskanych informacji do swojej pracy i przekształcenie ich w wiedzę użyteczną w kontekście całego departamentu (budowanie wiedzy strategicznej).

2.1.3. Wiedza

Impulsy, dzięki refleksji, zostają przetworzone na użyteczną dla pracowników oraz dla organizacji (jej różnych szczebli) wiedzę. Wyróżniono wiedzę o otoczeniu oraz dwa rodzaje wiedzy na poziomie organizacji, czyli wiedzę strategiczną i operacyjną. W przyjętym modelu wiedza nie jest traktowana statycznie jako zasób, lecz jako dynamiczny proces. Ocena jej poziomu odnosi się do tego procesowego podejścia i obrazuje potencjał generowania wiedzy.

Wiedza: Wiedza o otoczeniu

Wiedza o otoczeniu to wiedza pracowników o środowisku zewnętrznym, w którym funkcjonuje zespół/departament; obejmuje aspekty oddziaływań politycznych, formalnoprawnych, a także odnosi się do sytuacji, trendów, kierunków zmian i możliwych przyczyn tych zjawisk w obszarze związanym z działaniem organizacji. Wiedza o otoczeniu pozwala zrozumieć, co dzieje się wokół departamentu – sytuuje

go w sieci powiązań i oddziaływań z otoczeniem, a wraz z nim dany zespół i danego pracownika.

Wiedza: Wiedza strategiczna

Wiedza strategiczna (*know why*) to jeden z kluczowych elementów procesu uczenia się. To ona gwarantuje właściwy kontekst funkcjonowania pracowników – tworzy go poprzez cele stawiane przed departamentem i oczekiwane efekty działań.

Badanie odnosi się także do udziału pracowników w wyznaczaniu tych celów, zarówno na poziomie departamentu, jak i zespołu, określając w ten sposób funkcjonujący w departamencie styl zarządzania. Wiedza strategiczna służy wyjaśnieniu pracownikom, w jaki sposób ich praca przyczynia się do realizacji zadań w zespole, departamencie i całej organizacji. Pozwala zrozumieć rolę danego pracownika, poznać przypisaną jej wagę, co jest konieczne, aby ukierunkować wysiłki pracowników na wspólny cel.

Wiedza: Wiedza operacyjna

Wiedza o technicznym, organizacyjnym charakterze, która bazuje na kompetencjach, umiejętnościach, zdolnościach danego pracownika (*know how*). Jest podstawą do wykonywania pracy wykorzystującej zasoby, przy użyciu narzędzi, w oparciu o procesy i procedury. Poza sposobami pracy, obejmuje ścieżki rozwiązywania problemów oraz aspekty związane ze współpracą w ramach zespołu. Wiedza operacyjna jest podstawą do bieżącego funkcjonowania organizacji i jej części, a z perspektywy uczenia się pozwala pracownikom doskonalić sposoby wykonywania zadań, procesy, procedury oraz zwiększa płynność pracy.

2.1.4. Adaptacja

Zmiana zachowań organizacji wynikająca z refleksji nad impulsami, która stała się wiedzą, jest zwieńczeniem procesu uczenia się. Dowodzi, że proces zachodzi i, co najważniejsze, przynosi rezultaty. Proces Adaptacji w modelu MUS jest rozpatrywany analogicznie do Wiedzy – na poziomie operacyjnym i strategicznym. Ze względu na specyfikę administracji zamieszczono także odniesienie do dostosowania o podłożu politycznym. Adaptacja jest jednocześnie czynnikiem uruchamiającym kolejny cykl w procesie uczenia się.

Adaptacja: Adaptacja operacyjna

Adaptacja operacyjna obejmuje zmiany w zakresie działań operacyjnych, sposobów wykonywania zadań, procesów, procedur itp. Koncentruje się ona na teraźniejszości, a jej źródłem jest najczęściej najniższy poziom w organizacji (pracownicy i zespoły). Dzięki adaptacji operacyjnej pracownik/zespół, a docelowo departament/organizacja, optymalizuje swoje codzienne zadania, wykonuje je sprawniej, efektywniej, szybciej, wydajniej, wykorzystuje synergię – to pojedyncza pętla uczenia się.

Adaptacja: Adaptacja strategiczna

Adaptacja strategiczna ma szerszy charakter od adaptacji operacyjnej, ponieważ odnosi się do zakresu przyszłych działań, ale także do sposobu postrzegania obszaru, w którym funkcjonuje departament/organizacja. Najczęściej jest ona inicjowana na poziomie departamentów, a realnie odzwierciedla się w działaniu całej organizacji. Adaptacja strategiczna jest wyrazem korelacji organizacji lub jej części z otoczeniem, jest swego rodzaju dopasowaniem się do potrzeb, uwarunkowań i wyzwań zmieniającego się środowiska. Jest źródłem inicjatywy organizacji, dzięki czemu poprawia się skuteczność i użyteczność jej działań – to podwójna pętla uczenia się.

Adaptacja: Adaptacja polityczna

Administracja działa jako aparat wykonawczy sfery politycznej. Z jednej strony, funkcjonuje w ramach prawa i procedur z niego wynikających, jednak z drugiej strony, zwłaszcza w obszarze rozwoju, liderzy polityczni mają bezpośredni wpływ na stawiane przed nią cele i sposoby ich realizacji. Adaptacja polityczna to dopasowanie kierunków działań, celów i środków ich realizacji pod wpływem zmian na poziomie politycznym. Zmiany te mogą mieć charakter polityczny (zmian opcji politycznej sprawującej władzę, zmiana koalicjanta) lub charakter personalny (zmiana osobowa na kluczowych stanowiskach politycznych w organizacji).

2.2. Determinanty uczenia się

Na procesy uczenia się wpływają różne czynniki. Wyróżniono sześć głównych grup czynników o największym oddziaływaniu. W wyniku

analiz i testów w modelu MUS uwzględniono determinanty o najsilniejszym pozytywnym wpływie na procesy uczenia się.

2.2.1. Kadry

Potencjał kadrowy jest jedną z kluczowych determinant uczenia się. Analizując go przez pryzmat „sposobu myślenia” pracowników i kadry zarządzającej, wskazano trzy cechy wspierające procesy uczenia się:

1. Myślenie o efektach – przyczyna – rezultat.
2. Myślenie systemowe – szeroki kontekst.
3. Myślenie krytyczne – weryfikacja i analiza danych, informacji, wiedzy.

Kadry: Myślenie o efektach

Myślenie o efektach to zdolność do analizowania rzeczywistości w kategoriach relacji przyczynowo-skutkowych, a następnie planowania działań w tym standardzie. W szerszym ujęciu, to stosowanie tzw. logiki projektowej: potrzeby – cele – działania i nakłady – produkty – rezultaty – oddziaływanie. Ten sposób myślenia pozwala pracownikom pozyskiwać i analizować dane z otoczenia w kontekście ich znaczenia dla organizacji, szczególnie informacje zwrotne odnoszące się do rezultatów działania organizacji. Identyfikacja i analizowanie zależności pomiędzy działaniami organizacji a efektami to podstawa refleksji.

Kadry: Myślenie systemowe

Podejście systemowe (strategiczne) to stosowanie szerokiej perspektywy w obserwacji otoczenia i w działaniu. Kontekst, w którym funkcjonuje organizacja, jej powiązania, oddziaływania i, co najważniejsze, długookresowa perspektywa czasowa analiz tworzą tło do refleksji i budowania wiedzy strategicznej. Myślenie systemowe umożliwia pozyskiwanie informacji, które mają strategiczną wartość dla zespołu/departamentu/organizacji.

Kadry: Myślenie krytyczne

Myślenie krytyczne, rozumiane jako wnikliwe (nie negatywne) podejście do rzeczywistości, jest wsparciem dla myślenia o efektach i myślenia systemowego. Rozpatrywanie alternatywnych wariantów, przewidywanie potencjalnych ryzyk i problemów, zdolność analizy danych i wnioskowania,

formułowania zagadnień i problemów umożliwia pracownikom weryfikację danych, informacji, wiedzy. Pozwala szukać rozwiązań na podstawie faktów (nie tylko opinii), daje narzędzia do argumentacji w pracy i dyskusji zespołowej. Dzięki myśleniu krytycznemu analizy opierają się na wiarygodnych danych i dowodach (polityka oparta na dowodach), a działania są podejmowane w wyniku zespołowej dyskusji, zdefiniowania problemów, wnioskowania, argumentacji, analizy wariantów.

2.2.2. Zespoły

Zespół to grupa pracowników, kierowana przez wyznaczoną osobę, która stanowi podstawowe ogniwo w procesach zespołowego uczenia się. To newralgiczny punkt przejścia z uczenia się jednostki do działań zmierzających w stronę uczenia się organizacji. Ta najmniejsza jednostka organizacyjna jest podstawą piramidy organizacyjnego uczenia się. Na tym poziomie działania pracowników są najbardziej jednorodne i tu właśnie najintensywniej zachodzą procesy uczenia się. Analiza zachowań zespołów pozwala obserwować perspektywę oddolnego podejścia do procesów uczenia się organizacji.

Zespoły: Wzajemne wsparcie

Wsparcie rozumiane jest jako możliwość „liczenia na” współpracowników w zakresie codziennej pracy oraz sytuacji problemowych. Poza prozaicznym pomaganiem sobie, przejawia się także jako wspólne wykonywanie części zadań oraz nieprzypadkowy podział zadań uwzględniający mocne i słabe strony pracowników. To podstawa pracy zespołowej, która przyczynia się do refleksji, a tym samym do budowania wiedzy operacyjnej.

Zespoły: Spójność grupowa

Jakość stosunków personalnych w grupie ludzi bezpośrednio współpracujących, życzliwość, wspólnota interesów, czyli tzw. „duch współpracy” są warunkiem koniecznym dla spójnego zespołu i otwartości jego członków – elementów stanowiących podstawę wspólnej refleksji.

Zespoły: Psychologiczne bezpieczeństwo

Uzupełnieniem powyższych aspektów pracy zespołowej jest psychologiczne bezpieczeństwo. To ono, z punktu widzenia jednostek tworzących zespół, zapewnia otwartość konieczną do krytycznej refleksji

– wyciągania wniosków z doświadczeń, szukania nowych rozwiązań. Możliwość nieskrępowanego wyrażania opinii, dyskusji wewnątrz zespołu oraz z przełożonymi, możliwość „wychylania się”, krytykowania, posiadania innego zdania, podejmowania ryzyka musi być uzupełniona wsparciem ze strony zespołu i jego kierownictwa. Aspekty te są dla pracowników determinantą kreatywności i uczenia się oraz dzielenia się doświadczeniami i wiedzą.

2.2.3. Kierownictwo

Kadra zarządzająca to, obok pracowników, kluczowy czynnik wpływający na zdolność uczenia się organizacji. Rozpatrywana na poziomie najniższym (kierownicy zespołów) oraz na wyższym (dyrekcja departamentów), stanowi całość relacji pracownik – kierownictwo. Analiza funkcjonowania poszczególnych szczebli kierownictwa daje szansę na zbadanie perspektywy odgórnego podejścia do procesów uczenia się organizacji.

Style kierowania stosowane przez poszczególnych kierowników/dyrektorów determinują procesy uczenia się. Trzy zastosowane w analizie sposoby zarządzania to: styl autorytarny, styl demokratyczny (zespołowy, transformacyjny) i styl biurokratyczny. Styl autorytarny i styl biurokratyczny nie stwarzają warunków do partnerskiej współpracy. Pierwszy ma charakter nakazowy – realizacja wyznaczonych przez zwierzchnika zadań. Drugi koncentruje się natomiast na procedurach – zadania wynikają nie z decyzji zwierzchnika, ale z procedur, jakakolwiek inicjatywa nie mieści się w tych ramach. Jedynie w przypadku stylu demokratycznego możliwe jest zapewnienie warunków do uczenia się organizacji.

Należy uwypuklić dwojaką perspektywę analizowania zachowań kierownictwa. Pierwszy aspekt to funkcje zarządcze i relacje z pracownikami, które przekładają się na tworzenie warunków do uczenia się podwładnych. Drugi aspekt to cechy osobowościowe i sposób działania danego kierownika/dyrektora oraz jego relacje z przełożonymi niższego szczebla, które z kolei determinują potencjał uczenia się kierownictwa.

Kierownictwo: Demokratyczny styl kierowania dyrektorów oraz kierowników

Cechy demokratycznego stylu kierowania są tożsame z determinantami wspierającymi procesy zespołowego uczenia się. Stwarzanie warunków do dyskusji, kreatywności, poddawania własnych pomysłów

i umożliwiania ich weryfikacji, samodzielności podwładnych, szanowania zdania innych członków zespołu, permanentne informowanie o celach, zadaniach i rezultatach pracy, szukanie konsensusu i kompromisu, niwelowanie nieporozumień, budowanie zaufania i przyjaznej atmosfery przyczyniają się do integracji zespołu, stwarzają warunki do refleksji i budują wiedzę na każdym poziomie: operacyjnym, strategicznym oraz wiedzę o otoczeniu. Należy jednak zaznaczyć, że ten styl kierowania cechuje się niższą efektywnością i dłuższym czasem podejmowania decyzji od stylu autorytarnego. W stosunku do stylu biurokratycznego trudniejsze jest natomiast zachowanie właściwej ścieżki audytu i „proceduralnej poprawności”, która w administracji zwykle odgrywa pierwszoplanową rolę.

Styl kierowania na poziomie kierownik – zespół (pracownicy) ma zasadnicze znaczenie w codziennej, operacyjnej działalności, kształtuje funkcjonowanie zespołu. Relacje na poziomie dyrektor – kierownicy – zespoły tworzą generalne ramy i wyznaczają kierunki, a często działają jako przykład i są imitowane na niższe poziomy, stąd ich duże oddziaływanie w całej organizacji.

2.2.4. Zasoby

Dostęp do informacji i możliwość zlecenia potrzebnych opracowań, zasoby organizacyjne, techniczne, a także środki finansowe pozwalające na dostęp do tych zasobów są konieczne do codziennego funkcjonowania organizacji i do uczenia się. Szkolenia są związane z rozwojem i uczeniem się głównie jednostek, niosą ze sobą także wartość dodaną w organizacyjnym uczeniu się, zwłaszcza gdy wykorzystują różne formy i następuje po nich dyfuzja wiedzy w organizacji.

Zasoby: Dostępność opracowań i informacji

Dostęp do informacji to często dostęp do internetu, czasopism specjalistycznych, baz danych itp., jednak w przypadku części potrzeb informacyjnych zasadne jest korzystanie z dedykowanych opracowań wykonywanych na zlecenie. Informacje te pozwalają na diagnozę rzeczywistości, pozyskiwanie informacji zwrotnych, impulsów, tym samym stają się źródłem inspiracji, a następnie refleksji. Od strony narzędziowej o potencjale uczenia się organizacji świadczy także sposób zarządzania danymi. Wykorzystanie Intranetu zapewnia szeroki

dostęp do tych zasobów wszystkim pracownikom, w systemowy sposób. Podobny efekt, ale w mniejszej skali, osiąga się np. poprzez gromadzenie danych na wspólnej przestrzeni dyskowej. Rozwiązaniem najmniej efektywnym jest indywidualne przechowywanie danych na komputerze lub w formie drukowanej.

Zasoby: Zasoby (finansowe, techniczne)

Środki finansowe dostępne dla departamentu na szkolenia, zakup ekspertyz, informacji, ale także sprzęt wykorzystywany w codziennej pracy pozwalają na sprawne działania operacyjne. Zasoby techniczne, zarówno sprzętowe (komputery, drukarki, telefony itp.), jak i oprogramowanie, ułatwiają gromadzenie i analizowanie danych, a także komunikację wewnątrz organizacji oraz organizacji z otoczeniem. Coraz większe znaczenie odgrywa specjalistyczne oprogramowanie (bazy danych, aplikacje) dedykowane poszczególnym obszarom działania czy częściom organizacji.

2.2.5. Procedury i zwyczaje

Funkcjonowanie administracji w dużej mierze bazuje na podejściu proceduralnym wynikającym wprost z zastosowania zasady państwa prawa.

Procedury należy rozpatrywać jednak w dwojaki sposób: po pierwsze, te sformalizowane, opisane i bazujące na szczegółowych uwarunkowaniach prawnych, po drugie, tzw. utarta praktyka administracyjna, będąca swego rodzaju zwyczajem, sposobem pracy, który nie jest unormowany formalnie, wynika z doświadczeń i często nie jest nawet opisany. Konglomerat tych elementów tworzy całościowy mechanizm działania. System referencyjny to środki umożliwiające pozyskiwanie informacji, a kodyfikacja praktyk to narzędzia pozwalające na zachowanie i wykorzystanie wiedzy w organizacji.

Procedury i zwyczaje: System referencyjny

Działania organizacji i ich rezultaty są przekładane na skwantyfikowane wskaźniki, co pozwala na monitorowanie efektów pracy oraz ich ocenę. System referencyjny to także wdrażane w administracji narzędzia benchmarkingowe, kontrola zarządcza, kontrola wewnętrzna i audyt, zarządzanie projektami, podejście procesowe, zintegrowany

system zarządzania jakością. Celem systemu referencyjnego jest przetwarzanie informacji zwrotnych (impulsów) napływających do organizacji. System ten stanowi ramy porządkujące informacje i konwertujące je na wiedzę.

Procedury i zwyczaje: Kodyfikacja praktyk

Procedury, wytyczne, podręczniki, opisy procesów, ścieżki postępowania, listy sprawdzające, instrukcje, narzędzia informatyczne, wewnętrzne akty organizacyjne, kodeksy etyczne – to wszystko formy kodyfikacji praktyk, czyli narzędzia zapisywania informacji/wiedzy i dzielenia się nią. Funkcjonująca kodyfikacja praktyk gwarantuje, że wypracowane w cyklu uczenia się rozwiązania staną się standardem, a nie incydentalnym zdarzeniem. Wspiera każdy rodzaj wiedzy, pozwala dystrybuować wiedzę w organizacji wśród pracowników, a także przekazywać ją w czasie (np. nowym pracownikom). Jej funkcjonalność jest uzależniona od permanentnej weryfikacji i doskonalenia tych praktyk.

2.2.6. Relacje z otoczeniem

Relacje organizacji z otoczeniem, ich częstotliwość, intensywność i jakość obrazują poziom otwartości organizacji, a tym samym determinują potencjał uczenia się. Wiedza o zaangażowanych podmiotach, formach relacji, ich intensywności pozwala zbudować obraz sieci, w której działa dana organizacja. Uzupełnieniem tego obrazu jest informacja o dostępności i jakości ekspertyz jako narzędzia pozyskiwania wiedzy.

Relacje z otoczeniem: Kontakty/Relacje z dalszym otoczeniem

W ramach kontaktów, mamy do czynienia z dwoma aspektami. Pierwszy aspekt dotyczy podmiotów, z którymi występują relacje: każdy z nich generuje inne doświadczenia. Drugi to forma komunikacji obrazująca ich charakter (spotkania bezpośrednie, sformalizowana korespondencja, konferencje, komunikaty, wytyczne). Intensywność i rozległość relacji organizacji z otoczeniem, ale także wewnątrz niej, poszerza spektrum źródeł informacji. Wielość tych źródeł pozwala na analizowanie problemów z różnych perspektyw, co z kolei obiektywizuje wiedzę.

Relacje z otoczeniem: Jakość ekspertyz

Dostępność danych, informacji i wiedzy poprzez ekspertyzy opracowywane przez profesjonalnych, niezależnych ekspertów (przy założeniu wysokiej jakości i wiarygodności tych opracowań) to efektywne narzędzie pozyskiwania precyzyjnych impulsów zwrotnych. Dzięki zasileniu organizacji tymi danymi możliwa jest wiarygodna refleksja, a następnie gromadzenie wiedzy.

Relacje z otoczeniem: Analiza sieci

Analiza powiązań danego zespołu z innymi zespołami, z innymi departamentami i z innym instytucjami w kontekście intensywności i jakości pozwala określić miejsce organizacji w sieci, a tym samym skuteczniej wykorzystywać potencjały do uczenia się organizacji.

3. Narzędzie badawcze

W wyniku zastosowania narzędzi wypracowanych w modelu MUS (ankieta, algorytmy obliczeniowe) możliwe było określenie w oparciu o wyniki badania ankietowego potencjału uczenia się organizacji poprzez wskazanie wartości osiągniętych w poszczególnych procesach (Impulsy – Refleksja – Wiedza – Adaptacja) oraz określenie intensywności występowania poszczególnych determinant (Kadry, Zespoły, Kierownictwo, Zasoby, Procedury i zwyczaje, Relacje z otoczeniem).

Model MUS jest jednym z niewielu narzędzi, które zostało stworzone do badania poziomu organizacyjnego uczenia się w administracji. Większość prezentowanych w literaturze modeli jest jedynie adaptowana do tego celu. Model ten został opracowany i przetestowany w polskiej administracji, co gwarantuje jego dopasowanie do uwarunkowań organizacyjnych, społecznych i kulturowych. Badanie MUS było przeprowadzane (w wersji pierwotnej oraz poprawionej) także wśród pracowników ówczesnego (2012 i 2014) Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, którego jedną z kluczowych kompetencji jest programowanie i wdrażanie unijnej polityki spójności, zatem model ten uwzględnia specyfikę tego obszaru. Model MUS cechuje duża adaptacyjność. Jest on na tyle elastyczny, że pozwala uwzględnić różny poziom organizacyjny (od pracownika, poprzez zespoły, do departamentów i całej

organizacji), a jego logika wyróżniająca procesy uczenia się i determinanty daje możliwość wielopłaszczyznowych analiz i oceny zależności występujących pomiędzy tymi elementami.

Model MUS został dopasowany do potrzeb badania, co umożliwiło weryfikację przyjętych hipotez badawczych. Adaptacja modelu MUS objęła następujące aspekty:

- dopasowanie brzmienia pytań do struktury organizacyjnej UMWM,
- uszczegółowienie treści części pytań w kontekście kultury organizacyjnej UMWM,
- zamieszczenie dodatkowych pytań w kilku obszarach,
- dodanie do modelu modułu III, którego zadaniem była ocena, z jakich narzędzi korzystają ankietowani¹⁰,
- dodanie metryczki pozwalającej na zgromadzenie podstawowych danych charakteryzujących ankietowanych,
- wypracowanie autorskich wag dla pytań w ramach badanych procesów i determinant,
- zastosowanie zmienionego formularza ankiety,
- zmiana sposobu prezentacji wyników, zastosowanie zagregowanych danych obrazujących natężenie poszczególnych procesów, determinant oraz ich sumaryczne wartości.

Zastosowane narzędzie badawcze składa się z trzech modułów (zob. tab. 26).

Dane do analizy ilościowej zostały zgromadzone przy użyciu ankiety. W ankiecie wykorzystano pięciostopniową skalę Likerta. Zastosowanie jednolitej skali pozwoliło na obrazowanie zmiennych w formie wskaźników informujących o intensywności badanych zjawisk. Pojedyncze pytania mierzyły częstotliwość występowania określonych zachowań i zjawisk w urzędzie, poszczególnych departamentach i zespołach. Zgrupowane w kilka obszarów pytania umożliwiały ocenę pojedynczych procesów lub determinant uczenia się. Dalsza agregacja wyników pozwoliła na zintegrowaną ocenę potencjału uczenia się badanych komórek organizacyjnych oraz ocenę natężenia poszczególnych determinant.

10 Dodany do modelu MUS moduł III (Narzędzia) mógłby być traktowany jako jeden z obszarów w ramach determinant, jednak cel pracy wymagał wydzielenia tego obszaru i poddania go autonomicznej analizie.

Tab. 26. Moduły narzędzia badawczego

Moduł badania	Opis, rola
Moduł I Procesy uczenia się 4 procesy	Proces uczenia się organizacji/departamentu/zespołu to cykl składający się z czterech kroków: Impulsy, Refleksja, Wiedza i Adaptacja. Impulsy (informacje z otoczenia) są przyczynkiem do Refleksji, wynikiem Refleksji jest nowa Wiedza, ona z kolei jest bazą do wprowadzania zmian, czyli Adaptacji. Zmierzenie natężenia, z jakim te elementy występują pozwoli na ocenę poziomu uczenia się oraz na diagnozę czy elementy te są we właściwy sposób łączone.
Moduł II Determinanty 6 determinant	Organizacja realizując swoje zadania, wykorzystuje zasoby ludzkie i materialne, działa w ramach procedur, utartych praktyk i jest w ciągłej relacji z otoczeniem. Model uwzględni te obszary, które w najistotniejszy sposób wpływają na procesy uczenia się. Pomiar natężenia, z jakim występują poszczególne determinanty pozwoli ocenić ich wpływ na potencjał uczenia się organizacji.
Moduł III Narzędzia 3 rodzaje narzędzi	Poszczególne zespoły wykorzystują w swojej pracy zróżnicowane narzędzia. Narzędzia wywodzą się z jednej z trzech grup, tj. są specyficzne dla zarządzania publicznego o charakterze biurokratycznym (Weberowskim), rynkowym (NPM) i partycypacyjnym (Governance). Pomiar umożliwi określenie, jakie narzędzia są charakterystyczne dla danego pracownika/zespołu, a następnie pozwoli zweryfikować, czy istnieje zależność pomiędzy stosowanymi narzędziami a poziomem uczenia się.
Metryczka	Uzupełnieniem badania jest zgromadzenie podstawowych informacji o ankietowanych. Umożliwią one analizę zależności pomiędzy poziomem uczenia się a doświadczeniem zawodowym, stanowiskiem i profilem wykształcenia pracowników.

Źródło: opracowanie własne.

3.1. Organizacja badania ankietowego

Grupę respondentów stanowili pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego odpowiedzialni za zarządzanie i wdrażanie MRPO¹¹, którzy realizowali zadania z zakresu: programowania,

11 Zarządzanie MRPO definiuję jako programowanie, ewaluację, zarządzanie finansowe całym programem, natomiast wdrażanie MRPO jako wszelkie działania związane z obsługą poszczególnych projektów. Analogiczny podział zastosowano w strukturze organizacyjnej UMWM opisanej w rozdziale trzecim.

zarządzania finansowego, koordynacji procesów i procedur, monitoringu i ewaluacji, wyboru projektów, kontraktacji projektów, rozliczania projektów, kontroli projektów, wsparcia informatycznego, audytu wewnętrznego. Byli to pracownicy Departamentów: Funduszy Europejskich, Polityki Regionalnej, Budżetu i Finansów, Kontroli i Audytu Wewnętrznego oraz Organizacyjnego. Reprezentowane były poszczególne poziomy zarządcze: pracownicy merytoryczni (w tym głównie specjaliści), kierownicy oraz dyrektorzy (z dyrektorami zostały przeprowadzone wywiady).

Badanie nie dotyczyło całego UMWM, ale jego części stanowiącej samodzielny, zintegrowany system realizacji polityki spójności na poziomie regionalnym¹². Badanie ankietowe zostało przeprowadzone jednokrotnie, a jego wyniki były porównywane, pomiędzy grupami zespołów. Dodatkowo wyniki zostały odniesione do rezultatów badania przeprowadzonego wśród pracowników ministerstw z 2014 roku w ramach projektu MUS.

Przeprowadziłem pilotaż narzędzia kwestionariuszowego, co pozwoliło doprecyzować brzmienie części pytań. Wszyscy respondenci wypełniali ten sam formularz ankiety. Zastosowano rozwiązanie pośrednie pomiędzy tradycyjną ankietą papierową a ankietą internetową. Ankieta była przygotowana w formie aktywnego pliku pdf, wypełnianego przez respondentów. Formularz ankiety przedstawiłem w załączniku. Ankieta składała się z części wprowadzającej, informującej o charakterze badania oraz czterech grup pytań dotyczących: procesów uczenia się (43 pytania), determinant uczenia się (80 pytań), stosowanych narzędzi (34 pytania) i metryczki (7 pytań). Zastosowane w kwestionariuszu pytania (poza metryczką) mają charakter jakościowy – respondenci wyrażali swoje opinie i dokonywali oceny.

Badanie wszystkich ankietowanych odbyło się w tym samym czasie, tj. w okresie od 1 do 30 października 2015 roku. Mając na uwadze dbałość o stopę zwrotu ankiet, termin badania wybrano celowo, tzn. po okresie wakacyjnym (duża absencja pracowników), a przed okresem największego obciążenia pracą, czyli przed końcem roku budżetowego. Zgromadziłem 156 ankiet od pracowników i kierowników. Badanie

12 W dalszej analizie odniesienie do UMWM oznacza część urzędu odpowiedzialną za realizację MRPO, która była objęta badaniem.

miało charakter pełny, a nie reprezentatywny, badana populacja obejmowała wszystkich pracowników badanych zespołów. Badanie i analiza odnoszą się do struktury organizacyjnej UMWM obowiązującej do dnia 31 grudnia 2014 roku. Od 1 stycznia 2015 roku wdrożono strukturę dopasowaną do potrzeb realizacji kolejnego programu operacyjnego, tj. RPO WM 2014–2020.

3.1.1. Podział populacji na grupy

Badanie objęło szesnaście zespołów w ramach pięciu departamentów. Pominięte zostały zespoły o tzw. „obsługowym” charakterze, czyli zajmujące się: logistyką, informatyką, obsługą kadrowo-płacową.

Tab. 27. Podział zespołów na grupy

Departament	Zespół	Symbol grupy
Departament Funduszy Europejskich	Zespół ds. Promocji	„1”
	Centrum Informacyjne FEM	
	Zespół ds. Wyboru Projektów	„2”
	Zespół ds. Realizacji Projektów	„3”
	Zespół ds. Płatności	
	Zespół ds. Kontroli Projektów	„4”
	Zespół ds. Wspierania Wdrażania	„5”
Departament Polityki Regionalnej	Zespół ds. Programowania/Planowania	„6”
	Zespół ds. Monitoringu i Pomocy Technicznej	„7”
	Zespół ds. Zarządzania Finansowego	
	Zespół ds. Odwołań	
Departament Budżetu i Finansów	Zespół ds. Funduszy Unijnych	„8”
	Zespół ds. Księgowości	
	Stanowisko ds. Windykacji, Egzekucji i Zabezpieczeń	
Departament Kontroli i Audytu	Stanowisko ds. Audytu	„9”
Departament Organizacyjny	Zespół Radców Prawnych	

Źródło: opracowanie własne.

Duże zróżnicowanie pomiędzy zespołami w ramach departamentów było powodem wprowadzenia dodatkowej klasyfikacji poprzez wyróżnienie grup zespołów. W wyniku analizy zakresów zadań, specyfiki wykonywanej pracy, relacji wewnętrznych i zewnętrznych szesnaście zespołów podzieliłem na grupy.

W ramach dziewięciu wyróżnionych grup została przeprowadzona dalsza analiza danych. Ta klasyfikacja ma charakter podstawowy, w części przypadków analiza odnosi się także do poziomu departamentów lub zespołów.

W okresie wdrażania programu, tj. w latach 2007–2014 liczba pracowników w poszczególnych zespołach zmieniała się. Początkowo wzrost zatrudnienia był związany z dochodzeniem do stanu docelowego, następnie występowały przepływy pracowników pomiędzy zespołami warunkowane cyklem pracy z projektami – wybór, realizacja, płatności, kontrola. Średnia liczba pracowników we wszystkich badanych departamentach wynosiła 180 osób, ankiety zostały wypełnione przez 156 osób, co stanowi 86% średniej liczby pracowników. Część z pracowników w czasie badania przebywała na urloпах macierzyńskich, dlatego nie mogła wypełnić ankiety.

3.2. Opracowanie danych

Pierwszym krokiem w trakcie opracowania danych było uzupełnienie brakujących rekordów w bazie, następnie zastosowanie wag dla pytań cząstkowych i normalizacja odpowiedzi.

3.2.1. Uzupełnienie brakujących danych

W bazie danych zlokalizowano wszystkie brakujące rekordy w ramach poszczególnych modułów.

Dla poszczególnych odpowiedzi, obliczono mediany w ramach każdej grupy ankietowanych (od „1” do „9”). Brakujące rekordy zostały uzupełnione obliczonymi w powyższy sposób medianami. Brakujące dane dotyczące profilu wykształcenia uzupełniono profilami występującymi najczęściej w danej grupie.

Tab. 28. Zestawienie pustych rekordów w modułach badania ankietowego

Moduł badania	Liczba rekordów	Liczba pustych rekordów	Odsetek pustych rekordów
Moduł I Procesy uczenia się	6708	14	0,2%
Moduł II Determinanty	12324	45	0,4%
Moduł III Stosowane Narzędzia	5304	10	0,2%
Metryczka	1092	49	4,4%
SUMA	25428	118	0,5%

Źródło: opracowanie własne.

3.2.2. Wagi pytań cząstkowych w modelu

W modelu MUS, w ramach procesów i determinant uczenia się, zastosowano dla pytań cząstkowych z ankiety wagi, które zostały wyliczone w oparciu o dane statystyczne pozyskane przez twórców modelu w wyniku badań pilotażowych, z wykorzystaniem narzędzi modelowania strukturalnego SEM.

W związku z modyfikacjami wprowadzonymi w modelu (m.in. dodanie pytań uzupełniających), po konsultacji z twórcami rozwiązań statystycznych w Modelu MUS, na potrzeby niniejszego badania wagi te, zostały ponownie określone w sposób ekspercki. Z grupy 156 ankietowanych osób wyłoniono grupę ekspercką liczącą prawie 10% badanej populacji – 15 osób. Kryterium udziału w tej grupie było doświadczenie w pracy związanej z realizacją MRPO, ścieżka dotychczasowego awansu (wybrano osoby, które rozpoczynały pracę jako szeregowi pracownicy), doświadczenie w pracy w różnych zespołach. W grupie znalazło się: 3 pracowników, 4 głównych specjalistów, 5 kierowników, 3 dyrektorów. Osoby te, po otrzymaniu instrukcji, wypełniły formularz, przypisując wagi poszczególnym pytaniom w ramach elementów obrazujących procesy uczenia się oraz determinanty. W oparciu o dane z 15 kwestionariuszy obliczono uśrednione wagi dla poszczególnych pytań. W porównywanych zakresach uzyskano zbliżone do Modelu MUS wartości wag.

3.2.3. Normalizacja odpowiedzi

Odpowiedzi były poddane procesowi konwersji w następujący sposób: w bazie danych dla każdego pytania skonwertowano odpowiedzi ankietowanych, zamieniając odpowiedzi negatywne (1 i 2 na skali Likerta) na zera, odpowiedzi pozytywne (3, 4 i 5) pozostały niezmienione.

W ankiecie, na skali Likerta, zostały oznaczone jedynie wartości krańcowe: „zdecydowanie się nie zgadzam” oraz „zdecydowanie się zgadzam”. Konsultacja z grupą ekspercką potwierdziła, że odpowiedź „3” była rozumiana jako najsłabsza zgoda na twierdzenie. W związku z tym odpowiedź „3” była traktowana jako odpowiedź pozytywna o najmniejszej intensywności.

Rys. 22. Przykładowe pytanie z ankiety

A1. W moim zespole: Pracownicy regularnie uczestniczą w zewnętrznych konferencjach/spotkaniach związanych z obszarem ich pracy.				
zdecydowanie się <u>nie</u> zgadzam				zdecydowanie się zgadzam
1 ○	2 ○	3 ○	4 ○	5 ○

Źródło: formularz ankiety.

Kolejnym krokiem było zsumowanie wartości (uwzględniających wagi) w ramach poszczególnych elementów – grup pytań. Podzielenie otrzymanych wartości przez maksymalną do uzyskania liczbę punktów, tj. przez 5, pozwoliło na znormalizowanie otrzymanych wyników i pokazanie ich jako zmiennych z przedziału od 0 do 1.

Grupy pytań składają się w poszczególne procesy i determinanty; obliczono indeksy z tych wartości, dodając je. W celu zachowania wartości znormalizowanych w przedziale od 0 do 1 po zsumowaniu zostały one podzielone przez maksymalną możliwą do osiągnięcia wartość (równa liczbie dodawanych elementów). Analogiczne działanie zostało wykonane przy obliczaniu syntetycznego wskaźnika obrazującego poziom natężenia wszystkich procesów uczenia się oraz wskaźnika obrazującego poziom natężenia wszystkich determinant.

W wyniku obliczeń możliwe było ustalenie, dla każdego ankietowanego, z jaką intensywnością w jego ocenie występują poszczególne

elementy procesu uczenia się oraz sumarycznie cały proces uczenia się. Podobnie w przypadku determinant, możliwe było określenie natężenia występowania poszczególnych z nich oraz sumy wszystkich. Dalsza analiza pozwoliła na wyznaczenie tych wartości dla każdej z grup zespołów – od „1” do „9”.

3.3. Analiza danych ilościowych

Poniżej opisano, jakie dane zostały pozyskane w ramach poszczególnych modułów oraz metryczki. Prezentacja rozpoczyna się od Modułu III – Stosowane narzędzia. Na podstawie jego wyników dokonano głównej klasyfikacji respondentów w badaniu, dzieląc ich na dziewięć grup. W rozdziale piątym przedstawiono wyniki analizy danych ilościowych oraz płynące z niej wnioski.

3.3.1. Stosowane narzędzia

Na podstawie części C ankiety: „Stosowane narzędzia” – pytania od C1 do C34, została przeprowadzona ocena, z jakich narzędzi korzystają poszczególni ankietowani. Ten moduł nie występował w Modelu MUS. Narzędzia podzielono na 3 grupy:

- Grupa „W” – narzędzia wywodzące się modelu biurokratycznego (**W**eberowskiego).
- Grupa „N” – narzędzia wywodzące się modelu rynkowego (**N**ew Public Management).
- Grupa „G” – narzędzia wywodzące się modelu partycypacyjnego (**G**overnance).

Każde z 34 pytań w przypadku odpowiedzi pozytywnej (3, 4, 5) oznacza, że ankietowany stosuje narzędzia specyficzne dla danego modelu/modeli. Pytania zostały skonstruowane w oparciu o studia literatury w zakresie modeli zarządzania publicznego i wywodzących się z nich narzędzi. Szczegółowo przedstawiono te model w rozdziale drugim. Uwzględniono także specyfikę zadań realizowanych przez UMWM w zakresie realizacji MRPO opisaną w rozdziale trzecim. Przy porządkowanie pytań do modeli, z uwzględnieniem wag, przedstawia poniższa tabela (zob. tab. 29).

Tab. 29. Pytania diagnozujące, jakie narzędzia stosują ankietowani

PYTANIE	W	N	G
C1● W moim zespole większość spraw jest prowadzona w oparciu o Kodeks Postępowania Administracyjnego	1		
C2● W moim zespole większość spraw jest prowadzona w oparciu o wytyczne		0,5	0,5
C3● Od decyzji podejmowanych przez nasz zespół zwykle istnieje możliwość odwołania się do innej instytucji	1		
C4● W pracy mojego zespołu często wykorzystywane są listy sprawdzające	1		
C5● W pracy mojego zespołu często wykorzystywany jest mechanizm „dwóch par oczu”	1		
C6● Działania realizowane przez mój zespół mają zwykle powtarzalny i standardowy charakter	1		
C7● Zakres działania mojego zespołu jest skoncentrowany na wąskim obszarze	1		
C8● W pracy mojego zespołu często wykorzystywane są narzędzia informatyczne o charakterze bazodanowym	0,7	0,3	
C9● W pracy mojego zespołu często wykorzystywane są narzędzia informatyczne o charakterze aplikacji wspomagających pracę, opracowane wyłącznie w tym celu (dedykowane oprogramowanie)		0,7	0,3
C10● W pracy mojego zespołu często wykorzystywane są narzędzia informatyczne o charakterze komunikacyjnym i informacyjnym		0,3	0,7
C11● Praca mojego zespołu jest związana z ciałami o charakterze: konsultacyjnym, monitorującym, doradczym (np. komitety monitorujące, fora subregionalne itp.)			1
C12● W pracy mojego zespołu często korzystamy ze wsparcia radcy prawnego urzędu	0,7	0,3	
C13● W moim zespole realizując zadania koncentrujemy się na ich zgodności z prawem	1		
C14● W moim zespole realizując zadania koncentrujemy się na ich efektywności i skuteczności		1	
C15● W moim zespole realizując zadania koncentrujemy się na spełnieniu oczekiwań naszych partnerów (w tym beneficjentów)			1
C16● Zewnętrzne kontrole weryfikując pracę mojego zespołu koncentrują się na jej zgodności z prawem	1		
C17● Zewnętrzne kontrole weryfikując pracę mojego zespołu koncentrują się na jej efektywności		0,7	0,3

PYTANIE	W	N	G
C18● Mój zespół jest zaangażowany w przygotowywanie dokumentów o charakterze strategicznym (np. strategia rozwoju, program operacyjny, programy wojewódzkie)			1
C19● Nasz departament ma wpływ na kształt aktów prawnych warunkujących naszą pracę (np.: ustawy, rozporządzenia)	0,7	0,3	
C20● Nasz departament ma wpływ na kształt dokumentów strategicznych warunkujących naszą pracę (np.: strategia rozwoju, program operacyjny)			1
C21● Nasz departament ma wpływ na kształt dokumentów wdrożeniowych warunkujących naszą pracę (np.: wytyczne, podręczniki procedur)		1	
C22● W pracy mojego zespołu często wykorzystywane są takie narzędzia, jak analiza SWOT, diagnoza stanu, analiza kosztów i korzyści		0,3	0,7
C23● W pracy mojego zespołu często korzystamy z usług podmiotów zewnętrznych		1	
C24● W pracy mojego zespołu często dokonujemy zamówień publicznych		0,7	0,3
C25● Praca mojego zespołu jest zwykle planowana w długookresowej perspektywie		0,3	0,7
C26● Dla działań mojego zespołu określone są konkretne rezultaty i koszty zobrazowane wskaźnikami		1	
C27● W zarządzaniu moim zespołem wykorzystywany jest budżet zadaniowy		1	
C28● Mój zespół często wykorzystuje narzędzia zewnętrznej ewaluacji (oceny)		0,5	0,5
C29● Zadania realizowane przez mój zespół są często poddawane wewnętrznym audytom i kontrolom	0,7	0,3	
C30● Zadania realizowane przez mój zespół są często poddawane zewnętrznym audytom i kontrolom		0,5	0,5
C31● Mój zespół często współpracuje z partnerami zewnętrznymi (np. uczelnie, inne samorządy, organizacje pozarządowe)			1
C32● Działania mojego zespołu zobrazowane są w formie powtarzalnych procesów	0,5	0,5	
C33● Mój zespół często wykorzystuje (organizuje) w swojej pracy warsztaty, konferencje, seminaria, debaty itp.			1
C34● Mój zespół często konsultuje z partnerami społecznymi i gospodarczymi przygotowywane dokumenty programowe i wdrożeniowe			1
	11,3	11,2	11,5

Źródło: opracowanie własne.

Dla poszczególnych ankietowanych, w oparciu o 34 odpowiedzi każdego z nich, określono wynik w każdej z kategorii W/N/G. Pozwoliło to wskazać, które ze stosowanych przez niego narzędzi mają dominujący charakter. Przyporządkowania ankietowanego do danej kategorii dokonano wybierając tę o największym udziale procentowym.

- Grupa W – objęła 80 ankietowanych, tj. 51,28%,
- Grupa N – objęła 33 ankietowanych, tj. 21,15%,
- Grupa G – objęła 43 ankietowanych, tj. 27,56%.

Kolejnym krokiem było określenie, z jakich narzędzi korzystają poszczególne grupy zespołów.

Tab. 30. Narzędzia stosowane w poszczególnych grupach zespołów

GRUPA	Liczba wskazań			Odsetek wskazań		
	W	N	G	W	N	G
„1”	1	3	10	7,14%	21,43%	71,43%
„2”	11	5	4	55,00%	25,00%	20,00%
„3”	21	7	6	61,76%	20,59%	17,65%
„4”	17	2	3	77,27%	9,09%	13,64%
„5”	2	7	4	15,38%	53,85%	30,77%
„6”	0	0	10	0,00%	0,00%	100,00%
„7”	9	3	6	50,00%	16,67%	33,33%
„8”	16	3	0	84,21%	15,79%	0,00%
„9”	3	3	0	50,00%	50,00%	0,00%
SUMA	80	33	43	51,28%	21,15%	27,56%

Źródło: opracowanie własne.

Dla poszczególnych grup określono jako dominujący typ narzędzi ten o największym udziale procentowym. Do każdej z grup zespołów zostały przypisane symbole literowe. Jeśli udział drugiego w kolejności typu narzędzi przekraczał 20%, to wskazywano go na drugiej pozycji w symbolu literowym. Dodatkowo, dokonano przeglądu zadań poszczególnych zespołów (i ich grup) opisanych w rozdziale trzecim. Z zakresu obowiązków grup zespołów częściowo wynikają stosowane w pracy narzędzia. Wynik tej analizy został porównany z danymi pochodzącymi

z ankiet. Porównanie to potwierdziło, że dominujące narzędzia w poszczególnych grupach zespołów są analogiczne w obydwu analizach.

W dalszej analizie wyniki dla grup są prezentowane zgodnie z kolejnością wynikającą z poniższej tabeli (zob. tab. 31). Jako pierwsze prezentowane są grupy z dominującymi narzędziami biurokratycznymi (W), w środku znajdują się grupy korzystające z narzędzi mieszanych ze znaczącym udziałem narzędzi rynkowych (N), a na końcu grupy stosujące narzędzia wywodzące się z zarządzania partycypacyjnego (G).

Tab. 31. Symbole oznaczające poszczególne grupy zespołów

DEPARTAMENT	ZESPÓŁ	Grupa	Symbol
Departament Budżetu i Finansów	Zespół ds. Funduszy Unijnych	„8”	„8”-W
	Zespół ds. Księgowości		
	Stanowisko ds. Windykacji, Egzekucji i Zabezpieczeń		
Departament Funduszy Europejskich	Zespół ds. Kontroli Projektów	„4”	„4”-W
Departament Funduszy Europejskich	Zespół ds. Realizacji Projektów	„3”	„3”-W
	Zespół ds. Płatności		
Departament Funduszy Europejskich	Zespół ds. Wyboru Projektów	„2”	„2”-WN
Departament Kontroli i Audytu	Stanowisko ds. Audytu	„9”	„9”-WN
Departament Organizacyjny	Zespół Radców Prawnych		
Departament Polityki Regionalnej	Zespół ds. Monitoringu i Pomocy Technicznej	„7”	„7”-WG
	Zespół ds. Zarządzania Finansowego		
	Zespół ds. Odwołań		
Departament Funduszy Europejskich	Zespół ds. Wspierania Wdrażania	„5”	„5”-NG
Departament Funduszy Europejskich	Zespół ds. Promocji	„1”	„1”-GN
	Centrum Informacyjne FEM		
Departament Polityki Regionalnej	Zespół ds. Programowania/Planowania	„6”	„6”-G

Źródło: opracowanie własne.

3.3.2. Procesy uczenia się

Moduł I obejmował 43 pytania (A1 – A43) oceniające czy zachodzą procesy uczenia się (elementy składowe procesu uczenia się: IMPULSY – REFLEKSJA – WIEDZA – ADAPTACJA).

Rezultatem analizy było obliczenie dla każdego ankietowanego wyników w ramach elementów procesów uczenia się, następnie poszczególnych procesów uczenia się oraz wskaźnika syntetycznego obrazującego całościowo poziom uczenia się. Wskaźniki zostały następnie wyliczone dla poszczególnych grup zespołów.

Tab. 32. Procesy uczenia się – intensywność w poszczególnych grupach

GRUPA	IMPULSY	REFLEKSJA	WIEDZA	ADAPTACJA	PROCESY
„8”-W	0,222	0,661	0,813	0,386	0,521 (9)
„4”-W	0,518	0,734	0,822	0,464	0,634 (6)
„3”-W	0,508	0,557	0,715	0,471	0,563 (8)
„2”-WN	0,568	0,719	0,826	0,502	0,654 (5)
„9”-WN	0,674	0,768	0,889	0,503	0,708 (3)
„7”-WG	0,576	0,772	0,870	0,446	0,666 (4)
„5”-NG	0,433	0,628	0,840	0,550	0,613 (7)
„1”-GN	0,731	0,770	0,836	0,515	0,713 (2)
„6”-G	0,787	0,767	0,863	0,633	0,763 (1)
całość	0,528	0,687	0,811	0,483	0,627

Źródło: opracowanie własne.

3.3.3. Determinanty uczenia się

Moduł II obejmował 80 pytań (B1 – B80) odnoszących się do występowania determinant uczenia się (determinanty: KADRY, ZESPOŁY, KIEROWNICTWO, ZASOBY, PROCEDURY I ZWYCZAJE, RELACJE Z OTOCZENIEM).

Rezultatem analizy było określenie dla każdego ankietowanego wyników obrazujących, z jakim natężeniem występuje dana determinanta oraz określenie tych wskaźników dla poszczególnych grup.

Nie wszystkie pytania w ankiecie dotyczące determinant były sformułowane w sposób umożliwiający udzielenie odpowiedzi z wykorzystaniem skali Likerta. W przypadku pytania 48, przyjęto następujący sposób interpretacji wyników, pozwalający na zastosowanie skali Likerta: odpowiedź a) – 5, a) i b) – 5, a) i b) i c) – 5, b) – 3, b) i c) – 3, a) i c) – 3, c) – 1. Po przekształceniu odpowiedzi na skalę Likerta pytanie włączono do dalszej analizy. Pytanie B72, określające współpracujące podmioty, wyłączono z analizy. Zostało ono uwzględnione w analizie powiązań zespołów/departamentów.

W zakresie DETERMINANT występowały pytania „negatywne”: B8, B17, B19, B21, B74 – w ich przypadku odwrócono skalę (tzn. 1=5, 2=4, 3=3), następnie traktowane były analogicznie do pozostałych pytań.

W przypadku pytań oceniających styl zarządzania Kierowników (B24–B34) oraz Dyrektorów (B35–B46) pytania te podzielono na 3 grupy oceniające różne style kierowania, tj.: styl zespołowy, styl biurokratyczny, styl autorytarny (wyróżnione w Modelu MUS). Wskaźniki zostały przyporządkowane do każdego stylu (grupy pytań). W rezultacie wynik osiągnięty w poszczególnych grupach pytań pozwolił ocenić, jaki styl kierowania jest charakterystyczny dla przełożonych w ocenie danego ankietowanego. Zatem każdy ankietowany ma przypisany dominujący styl kierowania swojego kierownika i swojego dyrektora. Na poziomie poszczególnych ankietowanych obliczono wyniki dla każdego stylu kierowania: jeśli styl kierowania zespołowego był dominujący, to do dalszej analizy wzięto pod uwagę ten wynik, jeśli natomiast dominował inny styl, to wprowadzono wartość „0”, która oznacza, że styl kierowania nie miał pozytywnego wpływu na procesy uczenia się. Dodatkowo, określono style zarządzania w ramach poszczególnych grup ankietowanych. Jako styl dominujący wskazywano ten o największym udziale procentowym, a jeśli któryś z pozostałych stylów miał udział powyżej 20%, to był wskazany jako alternatywny.

Tab. 33. Style kierowania wśród kierowników w poszczególnych grupach

GRUPA	zespołowy	biurokratyczny	autorytarny	Dominujący styl	Alternatywny styl
„1”	48,56%	38,39%	13,05%	Zespołowy	biurokratyczny
„2”	62,19%	37,81%	0,00%	Zespołowy	biurokratyczny
„3”	46,97%	37,56%	15,46%	Zespołowy	biurokratyczny
„4”	47,41%	37,38%	15,21%	Zespołowy	biurokratyczny
„5”	45,88%	38,18%	15,94%	Zespołowy	biurokratyczny
„6”	50,41%	38,14%	11,45%	Zespołowy	biurokratyczny
„7”	50,78%	37,78%	11,44%	Zespołowy	biurokratyczny
„8”	53,95%	44,60%	1,45%	Zespołowy	biurokratyczny
„9”	49,76%	45,84%	4,40%	Zespołowy	biurokratyczny

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 34. Style kierowania wśród dyrektorów w poszczególnych grupach

GRUPA	zespołowy	biurokratyczny	autorytarny	Dominujący styl	Alternatywny styl
„1”	47,05%	38,21%	14,74%	Zespołowy	biurokratyczny
„2”	53,32%	39,23%	7,45%	Zespołowy	biurokratyczny
„3”	42,15%	39,28%	18,57%	Zespołowy	biurokratyczny
„4”	50,74%	34,12%	15,14%	Zespołowy	biurokratyczny
„5”	45,05%	44,91%	10,04%	Zespołowy	biurokratyczny
„6”	52,67%	41,25%	6,08%	Zespołowy	biurokratyczny
„7”	50,00%	38,75%	11,25%	Zespołowy	biurokratyczny
„8”	31,69%	46,74%	21,57%	biurokratyczny	zespołowy/ autorytarny
„9”	41,11%	39,73%	19,16%	Zespołowy	biurokratyczny

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie danych cząstkowych wynikających z oceny pojedynczych pytań obliczono wskaźniki dla poszczególnych determinant oraz wskaźnik zintegrowany.

Tab. 35. Determinanty uczenia się – intensywność w poszczególnych grupach

GRUPA	KADRY	ZESPOŁY	KIEROWNICTWO	ZASOBY	PROCEDURY	RELACJE	DETERMINANTY
„8”-W	0,732	0,821	0,511	0,587	0,613	0,466	0,622 (8)
„4”-W	0,836	0,765	0,659	0,658	0,753	0,489	0,693 (6)
„3”-W	0,783	0,778	0,547	0,616	0,689	0,545	0,660 (7)
„2”-WN	0,803	0,816	0,816	0,708	0,679	0,494	0,719 (4)
„9”-WN	0,853	0,871	0,531	0,796	0,723	0,570	0,724 (2)
„7”-WG	0,824	0,860	0,675	0,695	0,730	0,550	0,723 (3)
„5”-NG	0,755	0,787	0,449	0,545	0,648	0,538	0,620 (9)
„1”-GN	0,782	0,802	0,622	0,661	0,674	0,627	0,695 (5)
„6”-G	0,825	0,829	0,807	0,675	0,604	0,615	0,726 (1)
całość	0,794	0,805	0,622	0,648	0,683	0,534	0,681

Źródło: opracowanie własne.

3.3.4. Analiza powiązań

W ramach Determinant jako jeden z czynników wpływających na procesy uczenia się badane były powiązania zewnętrzne i wewnętrzne poszczególnych zespołów.

Analiza powiązań zewnętrznych została dokonana w oparciu o dane zgromadzone w badaniu ankietowym. Respondenci wskazywali instytucje, z którymi współpracują, wybierając je z listy (mieli także możliwość wskazania innych instytucji). Na podstawie tych danych określono wskaźniki obrazujące natężenie współpracy zewnętrznej dla grup zespołów.

Analiza powiązań wewnętrznych miała charakter oceny eksperckiej, została dokonana przez kierowników zespołów. Każdy z kierowników wypełnił ankietę, w której oceniał w skali od 0 (brak współpracy) do 5 (bardzo intensywna współpraca) natężenie współpracy z innymi zespołami zaangażowanymi w realizację MRPO.

Tab. 36. Macierz powiązań zewnętrznych – wskaźniki

GRUPA	Beneficjenci programów operacyjnych	Firmy szkoleniowe, doradcze	Instytucje naukowe	Sektor pozarządowy	Eksperti niezależni	Ministerstwa	Jednostki podległe UMWM	Instytucje Unii Europejskiej	Inne instytucje, organizacje	Średnia dla grupy
„1”	1,000	0,786	0,643	0,857	0,429	1,000	0,714	0,500	0,357	0,698
„2”	1,000	0,800	0,850	0,700	1,000	1,000	0,900	0,450	0,050	0,750
„3”	1,000	0,294	0,471	0,206	0,118	0,676	0,559	0,265	0,059	0,405
„4”	0,955	0,091	0,091	0,091	0,091	0,500	0,273	0,273	0,455	0,313
„5”	0,846	0,385	0,385	0,231	0,231	0,846	0,615	0,308	0,077	0,436
„6”	0,600	0,800	1,000	0,700	1,000	0,900	0,900	0,800	0,100	0,756
„7”	0,444	0,000	0,167	0,000	0,222	0,833	0,944	0,722	0,278	0,401
„8”	0,474	0,000	0,053	0,000	0,000	0,421	0,474	0,053	0,368	0,205
„9”	0,500	0,000	0,167	0,000	0,000	0,333	0,833	0,667	0,167	0,296
całość*	0,808	0,333	0,410	0,288	0,314	0,724	0,647	0,391	0,212	0,459

* Nagłówek „całość” stosowany w tabelach i wykresach odnosi się do wyników obliczonych dla 156 respondentów bez uwzględnienia podziału na grupy.

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie danych dla pojedynczych zespołów obliczono wskaźniki dla grup zespołów, a następnie syntetyczny wskaźnik obrazujący natężenie relacji pomiędzy grupami zespołów.

Wskaźnik syntetyczny dla każdej grupy uwzględnia ocenę zarówno kierownika danego zespołu w zakresie współpracy z drugim zespołem, jak i ocenę kierownika drugiego zespołu w zakresie współpracy z badanym zespołem. Za takim podejściem przemawiały bardzo niewielkie różnice w ocenach intensywności współpracy pomiędzy kierownikami.

Tab. 37. Macierz powiązań wewnętrznych – wskaźniki

GRUPA	„1”	„2”	„3”	„4”	„5”	„6”	„7”	„8”	„9”	średnia
„1”	X	0,7	0,55	0,5	0,5	0,7	0,23	0,17	0,6	0,494
„2”	0,7	X	0,9	1	0,8	1	0,73	0,00	0,7	0,729
„3”	0,55	0,9	X	1	0,8	0,7	0,47	0,60	0,7	0,715
„4”	0,5	1	1	X	0,8	0,6	0,27	0,00	0,7	0,608
„5”	0,5	1	0,8	0,8	X	0,8	0,73	0,07	0,7	0,675
„6”	0,7	1	0,6	0,6	0,8	X	0,8	0	0,8	0,663
„7”	0,23	0,73	0,47	0,33	0,73	0,8	X	0,33	0,77	0,550
„8”	0,2	0	0,6	0	0,2	0	0,36	X	0,6	0,244
„9”	0,45	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,77	0,43	X	0,644
średnia	0,479	0,754	0,702	0,617	0,667	0,663	0,544	0,200	0,696	

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 38. Jakość współpracy – wskaźniki

GRUPA	Współpraca wewnątrz departamentu	Współpraca wewnątrz urzędu	Współpraca wewnętrzna	Współpraca zewnętrzna	Wskaźnik syntetyczny
„8”-W	0,726	0,674	0,700	0,674	0,691
„4”-W	0,664	0,627	0,646	0,736	0,676
„3”-W	0,741	0,729	0,735	0,729	0,733
„2”-WN	0,670	0,600	0,635	0,690	0,653
„9”-WN	0,833	0,867	0,850	0,833	0,844
„7”-WG	0,789	0,733	0,761	0,789	0,770
„5”-NG	0,738	0,708	0,723	0,754	0,733
„1”-GN	0,771	0,686	0,729	0,829	0,762
„6”-G	0,740	0,760	0,750	0,740	0,747
całość	0,731	0,694	0,713	0,741	0,722

Źródło: opracowanie własne.

Ankietowani oceniali jakość współpracy pomiędzy zespołami w ramach departamentu, pomiędzy departamentami oraz pomiędzy departamentami a innymi instytucjami. Pozwoliło to na wyznaczenie wskaźników jakości współpracy wewnętrznej, zewnętrznej oraz wskaźnika syntetycznego.

3.3.5. Wpływ determinant na procesy uczenia się

Wpływ determinant na procesy uczenia się jest zróżnicowany. W ramach Modelu MUS, badacze określili, które determinanty najintensywniej wpływają na poszczególne procesy uczenia się. Dokonali tego na podstawie analizy literatury, dotychczasowych badań oraz wyników badań własnych przeprowadzonych w ministerstwach.

Tab. 39. Oddziaływanie determinant na procesy uczenia się w Modelu MUS

IMPULSY		REFLEKSJA	
Kadry Zasoby	Procedury i zwyczaje Relacje z otoczeniem	Kadry Zespoły Kierownictwo	Zasoby Procedury i zwyczaje Relacje z otoczeniem
ADAPTACJA		WIEDZA	
Dostępność opracowań i informacji (Zasoby) Kodyfikacja praktyk (Procedury i zwyczaje) Relacje z otoczeniem		Kadry Zespoły Kierownictwo	Zasoby Procedury i zwyczaje Relacje z otoczeniem

Źródło: opracowanie własne (za: Olejniczak 2012, s. 180).

W przypadku Refleksji i Wiedzy każda z determinant wpływa na te dwa procesy uczenia się, jednocześnie wyniki osiągnięte w badaniu dla tych procesów są wysokie i zrównoważone pomiędzy grupami.

W zakresie Impulsów i Adaptacji powiązania z determinantami są dużo węższe. Kluczowe znaczenie dla procesu Impulsy mają: Kadry, Zasoby, Procedury i zwyczaje oraz Relacje z otoczeniem. Natomiast dla procesu Adaptacji: Dostępność opracowań i informacji (Zasoby), Kodyfikacja praktyk (Procedury i zwyczaje) i Relacje z otoczeniem. Te dwa procesy osiągnęły niższe wyniki w całym cyklu uczenia się i cechuje je duże zróżnicowanie pomiędzy grupami.

Przegląd determinant na poziomie elementów cząstkowych i ich wpływu na procesy pozwala wskazać, które z nich mają kluczowe

znaczenie dla uczenia się organizacji, wpływając na największą liczbę procesów uczenia się.

Tab. 40. Oddziaływanie determinant na procesy

Determinanta	Liczba cząstkowych procesów uczenia się, na które wpływa dana determinanta	Poziom oddziaływania na uczenie się organizacji
Dostępność opracowań i informacji (ZASOBY)	7	wysoki
Kodyfikacja praktyk (PROCEDURY)	7	
Kontakty z otoczeniem (RELACJE)	6	
Myślenie o efektach (KADRY)	5	średni
Myślenie krytyczne (KADRY)	5	
Demokratyczni kierownicy (KIEROWNICTWO)	5	
Zasoby finansowe, techniczne (ZASOBY)	5	
Jakość ekspertyz (RELACJE)	5	
Myślenie systemowe (KADRY)	4	
Psychologiczne bezpieczeństwo (ZESPOŁY)	4	
Demokratyczni dyrektorzy (KIEROWNICTWO)	4	niski
System referencyjny (PROCEDURY)	3	
Wzajemne wsparcie (ZESPOŁY)	2	
Spójność grupowa (ZESPOŁY)	2	

Źródło: opracowanie własne.

W rozdziale piątym w trakcie analizy danych odwołuję się do przytoczonego powyżej poziomu oddziaływania determinant.

3.3.6. Dane z metryczki

Należy podkreślić, że opracowany model badawczy ocenia tylko i wyłącznie organizację, jej specyfikę, uwarunkowania działania, przyjęte rozwiązania – nie odnosi się do poszczególnych pracowników, ich kwalifikacji, umiejętności, predyspozycji itp. Dlatego też dane zgromadzone w ramach metryczki mają pomocniczy charakter. Staż pracy zawodowej, staż pracy w UMWM, stanowisko i profil wykształcenia są analizowane jako czynniki wpływające na potencjał uczenia się jednostek, a jedynie pośrednio na potencjał organizacyjnego uczenia się.

4. Korelacje

W trakcie prac nad Modelem MUS, jego twórcy dokonali analizy kilkudziesięciu różnych determinant wpływających na procesy uczenia się. Po zgromadzeniu danych empirycznych oraz weryfikacji zależności pomiędzy determinantami i procesami w końcowej wersji modelu autorzy wykorzystali jedynie te determinanty, których wpływ na procesy był znaczący i dowiedziono istnienia związków przyczynowo-skutkowych (por. Możdżeń, Chrabąszcz 2011).

Dla zmiennych wykonano analizę współzależności, ale miała ona jedynie charakter pomocniczy.

W powyższej tabeli wskazano (ciemne pola) najsilniejsze relacje pomiędzy procesami uczenia się a poszczególnymi determinantami, które zdiagnozowali autorzy MUS. Dla tych relacji podano dodatkowo korelacje występujące w badaniu przeprowadzonym w UMWM (n=156). Wartości te kształtują się od poziomu potwierdzającego występowanie nieznaczącego związku, do tych świadczących o związkach na poziomie umiarkowanym (od 0,3 do 0,6). Dodatkowo, obliczono korelacje pomiędzy czterema procesami uczenia się i sześcioma determinantami. Wyliczeń dokonano dla całej badanej populacji (n=156) oraz dla trzech grup wynikających z dominujących narzędzi stosowanych przez respondentów (grupa W, gdzie n=80, grupa N, gdzie n=33 i grupa G, gdzie n=43).

Tab. 41. Relacje pomiędzy procesami a determinantami w Modelu MUS

Determinanty / Procesy		Impulsy		Refleksja		Wiedza			Adaptacja		
		Konferencje i szkolenia	Informacje zwrotne	Refleksja oddolna	Refleksja odgórna	Wiedza o otoczeniu	Wiedza strategiczna	Wiedza operacyjna	Adaptacja operacyjna	Adaptacja strategiczna	Adaptacja polityczna
Kadry	Myslenie o efektach		0,092	0,249	0,305		0,318				
	Myslenie systemowe		0,217	0,192	0,138	0,310					
	Myslenie krytyczne		0,192	0,243	0,197	0,164	0,250				0,172
Zespoły	Wzajemne wsparcie			0,199							0,202
	Spójność grupowa			0,071							0,388
	Psychologiczne bezpieczeństwo			0,216		0,138	0,400				0,349
Kierownictwo	Demokratyczni dyrektorzy			0,483	0,285	0,145	0,331				
	Demokratyczni kierownicy			0,230	0,456	0,195	0,400				0,265

Zasoby	Dostępność opracowań i informacji	0,171		0,111	0,204	0,067	0,138	0,030		0,217	
	Zasoby finansowe, techniczne	0,478	0,353		0,227	0,108	0,200				
Procedury i zwyczaje	System referencyjny	0,357	0,435		0,308						
	Kodyfikacja praktyk		0,120		0,300	0,065	0,259	0,239	0,282	0,254	
Relacje z otoczeniem	Kontakty z otoczeniem		0,311		-0,020	-0,086	-0,010	-0,006			0,116
	Jakość ekspertyz		0,430		0,223	0,180	0,247		0,301		

Źródło: opracowanie własne (za: Olejniczak 2012, s. 180).

Tab. 42. Relacje (współczynniki korelacji) pomiędzy procesami a determinantami z uwzględnieniem stosowanych narzędzi

Cała populacja	Impulsy			Refleksja			Wiedza			Adaptacja		
Kadry	0,271			0,330			0,422			0,276		
Zespoły	0,128			0,448			0,339			0,155		
Style kierowania	0,365			0,520			0,336			0,326		
Zasoby	0,487			0,430			0,198			0,166		
Procedury i zwyczaje	0,357			0,530			0,336			0,296		
Relacje z otoczeniem	0,424			0,287			0,130			0,271		
Populacja w podziale na grupy W/N/G	Impulsy			Refleksja			Wiedza			Adaptacja		
	W	N	G	W	N	G	W	N	G	W	N	G
Kadry	0,37	0,06	0,19	0,26	0,54	0,44	0,35	0,43	0,69	0,27	0,42	0,14
Zespoły	0,10	0,01	0,06	0,45	0,50	0,25	0,19	0,36	0,70	0,10	0,40	-0,06
Style kierowania	0,33	0,11	0,57	0,54	0,40	0,49	0,34	0,19	0,30	0,31	0,20	0,37
Zasoby	0,50	0,60	0,57	0,49	0,37	0,45	0,34	-0,08	0,26	0,20	-0,18	0,42
Procedury i zwyczaje	0,48	0,00	0,45	0,63	0,40	0,42	0,40	0,47	0,23	0,35	0,22	0,30
Relacje z otoczeniem	0,35	0,41	0,49	0,29	-0,05	0,48	0,14	-0,14	0,23	0,23	0,24	0,32

Źródło: opracowanie własne.

Kolorem wyróżniono statystycznie istotne współczynniki korelacji. Analiza korelacji na poziomie zagregowanych danych dla procesów oraz determinant wskazuje, że występują one zwykle na poziomie umiarkowanym. Wyższe poziomy korelacji uwidaczniają się w analizie poszczególnych grup W, N i G, na które została podzielona populacja.

5. Wywiady – badanie jakościowe

Wywiady są narzędziem komplementarnym w stosunku do ankiet: umożliwiają pogłębioną analizę, poznanie przyczyn części zjawisk oraz weryfikację wyników uzyskanych w badaniu ilościowym. Narzędzie to zastosowano w końcowej fazie badania, aby lepiej zrozumieć i zinterpretować wyniki analizy ilościowej.

Po analizie wyników ankiet zdefiniowano kilka obszarów wymagających uszczegółowienia. Na tej podstawie zostały opracowane zagadnienia w formie pytań otwartych, wykorzystane następnie w wywiadach.

Głównym celem wywiadów było zdobycie dodatkowych informacji o procesach uczenia się organizacji, w szczególności zgromadzenia danych obrazujących kontekst funkcjonowania poszczególnych zespołów i departamentów. Drugim celem było zidentyfikowanie utartych praktyk administracyjnych, które w indywidualny sposób wpływały na procesy uczenia się lub były związane z narzędziami stosowanymi przez te zespoły i departamenty.

Wywiady zostały przeprowadzone w 2016 roku po analizie danych ilościowych pochodzących z ankiet, objęły pięciu dyrektorów i zastępców dyrektorów oraz audytora wewnętrznego. Respondenci zostali dobrani w taki sposób, aby jak najlepiej reprezentowali dany departament lub grupę zespołów.

Tab. 43. Wywiady – miejsce respondentów w strukturze UMWM

Wywiad	Departament	Grupy zespołów podległe respondentowi	Stosowane narzędzia
a	Funduszy Europejskich	1, 2, 5	„1”-GN, „2”-WN, „5”-NG
b	Funduszy Europejskich	3, 4	„3”-W, „4”-W
c	Polityki Regionalnej	6	„6”-G
d	Polityki Regionalnej	7	„7”-WG
e	Budżetu i Finansów	8	„8”-W
f	Kontroli i Audytu	9 (częściowo)	„9”-WN

Źródło: opracowanie własne.

Wywiady były prowadzone osobiście, w żadnym przypadku (w momencie wywiadów) nie występowała zależność służbowa pomiędzy mną (autorem) a rozmówcą.

Scenariusz wywiadu obejmował pięć grup zagadnień, umownie podzielonych na obszary związane z procesami uczenia się: Impulsy, Refleksja, Wiedza i Adaptacja oraz tzw. pytania pozostałe. Tematy obejmowały m.in.:

IMPULSY:

- Kluczowe impulsy zewnętrzne/wewnętrzne, które wpływały na funkcjonowanie departamentu, w tym wyniki pracy Małopolskich Obserwatoriów Rozwoju.
- Wyniki kontroli, audytów jako źródło informacji.
- Działania dodatkowe, których celem było pozyskanie informacji zwrotnych z otoczenia.
- Rolę współpracy zewnętrznej/wewnętrznej w działaniach departamentu.

REFLEKSJA:

- Kluczowe narzędzia refleksji, które były wykorzystywane w pracy departamentu.
- *Benchmarking* z innymi regionami.
- Praca zespołowa i narzędzia z nią związane, w tym dyskusja.
- Myślenie krytyczne, myślenie systemowe na poziomie pracowników.
- Rola narzędzi zarządczych (np.: budżet zadaniowy, kontrola zarządcza, Zintegrowany System Zarządzania) oraz Kodeksu etycznego w funkcjonowaniu departamentu.

WIEDZA:

- Kluczowe narzędzia gromadzenia, agregowania i dystrybuowania wiedzy.
- Mierniki rezultatów w departamencie.
- Podział wiedzy na operacyjną i strategiczną na poziomie departamentu.
- Efektywność szkoleń zewnętrznych i wewnętrznych oraz innych formy kształcenia.
- Narzędzia kodyfikacji praktyk.

ADAPTACJA:

- Kluczowe działania adaptacyjne, korygujące, doskonalące.
- Elastyczność systemu realizacji MRPO.

- Użyteczność wyników kontroli i audytów (UKS, ETO, IPOC itp.), poziom refleksji przy ich analizie, ich wpływ na działania dostosowawcze.
- Inne czynniki, które powodowały zmiany w funkcjonowaniu departamentu.

POZOSTAŁE:

- Ocena procesu uczenia się przez departament w trakcie realizacji MRPO.
- Styl kierowania departamentem w trakcie wdrażania MRPO (poziom zaufania).
- Dostępność i jakość zasobów.
- Ścieżka kariery i rozwój pracowników w UMWM.
- Sposób działania departamentu.
- Wpływ doświadczeń MRPO 2007–2013 na RPO WM 2014–2020.

W trakcie wywiadów sporządzono notatki, które zostały zweryfikowane i uzupełnione cytatami po odsłuchaniu nagrań. Kolejnym krokiem była kategoryzacja zebranych informacji oraz analiza i wnioskowanie w oparciu o zagregowany materiał. Nie prowadzono analizy ilościowej informacji pozyskanych podczas wywiadów, ze względu na małą próbę, a także na fakt, że respondenci byli związani z różnymi grupami zespołów, traktowanymi indywidualnie w analizie wyników.

Informacje uzyskane poprzez wywiady mają charakter dodatkowy, jednak kluczowa rola decyzyjna rozmówców w systemie wdrażania MRPO oraz ich horyzontalny punkt widzenia (potwierdzony w wywiadach) uprawniają do traktowania tych wyników jako wiarygodnych. Należy jednak pamiętać, że stanowią one obraz postrzegany przez kadrę zarządzającą departamentami, nie uwzględniają stanowiska pracowników i kierowników, które było przedmiotem badania ankietowego.

6. Podsumowanie

Model badawczy MUS został opracowany przez zespół naukowców w oparciu o bardzo szerokie studia literatury i modeli empirycznych, a następnie przetestowany zarówno w zakresie analizy danych ilościowych, jak i jakościowych. Założenia modelu były także zweryfikowane

ze środowiskiem międzynarodowych badaczy (Olejniczak 2012, s. 20). Ewolucja modelu, polegająca na weryfikacji poprzez testy i doskonaleniu poszczególnych mechanizmów, umożliwiła opracowanie narzędzia, które w rzetelny sposób pozwala ocenić intensywność procesów uczenia się w organizacji oraz intensywność występowania kluczowych determinant oddziałujących na te procesy.

Wykorzystanie Modelu MUS pozwoliło na uwiarygodnienie wyników badań przeprowadzonych w UMWM. Modyfikacje dokonane w modelu nie ingerowały w jego logikę, wprowadziłem zmiany dopasowujące model do specyfiki urzędu oraz dodałem moduł diagnozujący, z jakich narzędzi korzystają ankietowani. Tak zmodyfikowany model badawczy umożliwił mi zgromadzenie danych dotyczących:

- natężenia procesów uczenia się (poziomy: elementów składowych, czterech procesów, wskaźnika syntetycznego),
- natężenia determinant uczenia się (poziomy: elementów składowych, sześciu determinant, wskaźnika syntetycznego),
- charakteru narzędzi dominujących w poszczególnych grupach zespołów,
- natężenie relacji wewnętrznych pomiędzy grupami zespołów,
- natężenie relacji zewnętrznych pomiędzy grupami zespołów a innymi instytucjami,
- jakości relacji wewnętrznych oraz zewnętrznych,
- korelacji pomiędzy procesami i determinantami,
- doświadczenia zawodowego ankietowanych, stanowisk, profilu wykształcenia.

Wszystkie wyniki dostępne są w przekrojach: poszczególni pracownicy (156 ankietowanych), grupy zespołów (9 grup) oraz UMWM.

Dane zgromadzone dzięki wywiadam z kierownictwem departamentów i audytorem pozwoliły zweryfikować zjawiska zdiagnozowane w analizie ilościowej oraz uzupełnić obraz badanej organizacji w trudno mierzalnych obszarach, np. utarte praktyki administracyjne.

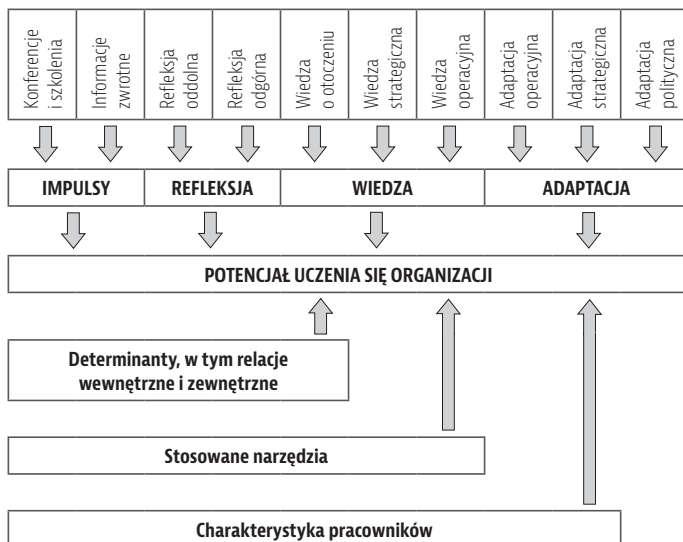
Rozdział 5

Ocena zdolności organizacyjnego uczenia się Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w procesie zarządzania polityką spójności

1. Wprowadzenie

Celem przeprowadzonego badania była ocena zdolności uczenia się Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (UMWM) w procesie zarządzania polityką spójności Unii Europejskiej w latach 200–2013.

Rys. 23. Potencjał uczenia się organizacji – procesy uczenia się, elementy składowe i czynniki



Źródło: opracowanie własne.

Zdolność (potencjał) uczenia się definiuję jako intensywność występowania w organizacji (i jej częściach) poszczególnych procesów uczenia się oraz ich elementów cząstkowych. Na procesy uczenia się i ich elementy składowe wpływają następujące czynniki: determinanty (w tym relacje wewnętrzne i zewnętrzne), stosowane narzędzia, charakterystyka pracowników.

Interpretację wyników badania przeprowadziłem przez pryzmat procesów uczenia się obejmujących: Impulsy, Refleksję, Wiedzę, Adaptację.

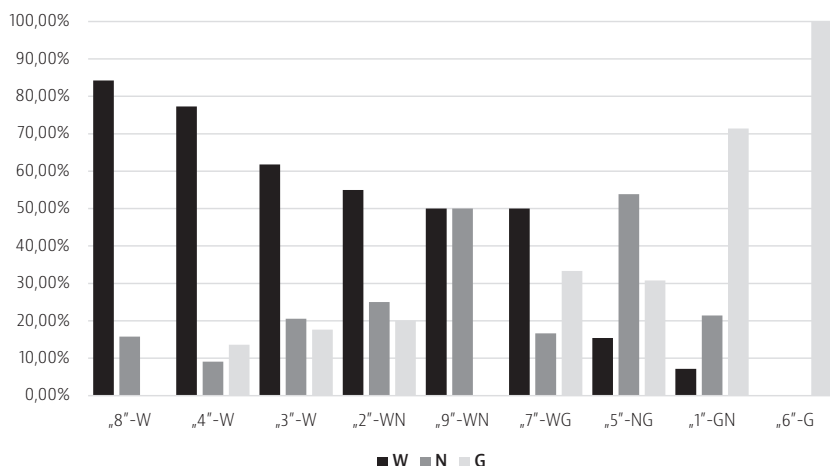
2. Narzędzia stosowane przez ankietowanych

Ze względu na fakt, że stosowane narzędzia są jednym z kluczowych elementów analizy, dla przejrzystości wyników są one prezentowane w podziale na grupy zespołów, z uwzględnieniem stosowanych narzędzi. Analiza odpowiedzi wszystkich respondentów dowodzi, że w przypadku ponad połowy ankietowanych (51,28%) dominującymi narzędziami stosowanymi w pracy były narzędzia o charakterze biurokratycznym (W). W każdej z badanych grup zespołów były realizowane zadania o formalnym (proceduralnym) charakterze, stąd też dla znacznej części pracowników narzędzia wywodzące się z modelu weberowskiego były powszechne. Ponadto, podstawowa zasada administracji czyli zasada legalizmu w istotny sposób oddziałuje na narzędzia realizacji zadań. Narzędzia o charakterze rynkowym (N) dominują w przypadku ponad 21% ankietowanych, a narzędzia wywodzące się z zarządzania partycypacyjnego (G) jako kluczowe wskazało prawie 28% respondentów.

Wykres 1 prezentuje dominujące narzędzia w przekroju grup zespołów. Bardzo wyraźnie rysuje się zależność pomiędzy narzędziami biurokratycznymi a narzędziami partycypacyjnymi – im większy odsetek narzędzi biurokratycznych, tym mniejszy udział tych partycypacyjnych.

Największy odsetek narzędzi biurokratycznych występuje w grupie „8”, która obejmuje zespoły Departamentu Budżetu i Finansów. Ich zakres działania to obsługa finansowa i księgowość. W tej grupie żaden z respondentów nie wskazał jako dominujących narzędzi partycypacyjnych.

Wykres 1. Narzędzia stosowane przez poszczególne grupy (W – biurokratyczne; N – rynkowe; G – partycypacyjne)



Źródło: opracowanie własne.

Grupy „4”, „3” i „2” to zespoły zajmujące się obsługą projektów dofinansowanych w ramach MRPO. Zespół kontroli („4”) realizuje zadania polegające na weryfikacji działań beneficjentów, przede wszystkim ich zgodności z prawem (prawo zamówień publicznych, prawo środowiskowe, prawo budowlane, finanse publiczne). Zespoły realizacji projektów i płatności („3”) czuwają nad wdrażaniem dofinansowanych zadań i rozliczają poniesione wydatki – pracownicy są opiekunami poszczególnych projektów. Zespół wyboru projektów („2”) odpowiada za przeprowadzenie konkursów, w wyniku których wybierane są najlepsze projekty. W każdej z tych grup wyraźnie dominują narzędzia biurokratyczne (od 55% do 77%), jednak wzrasta udział narzędzi rynkowych i partycypacyjnych. Wzrost ten jest powiązany z realizowanymi zadaniami: zespół kontroli ma najbardziej sformalizowane procedury działania, zespół wyboru projektów pomimo restrykcyjnych procedur, często w sposób partnerski współpracuje z wnioskodawcami, jednocześnie korzystając z usług zewnętrznych (asesorzy merytorycznie oceniający projekty).

Interesująca jest grupa „9”, która obejmuje dwa specyficzne zespoły: zespół radców prawnych oraz zespół audytorów wewnętrznych. W przypadku tej grupy radcy prawni wskazali na narzędzia biurokratyczne, a audytorzy na narzędzia rynkowe jako dominujące.

Grupa „7” obejmuje trzy zespoły z Departamentu Polityki Regionalnej odpowiedzialne za zarządzanie MRPO, zwłaszcza w aspektach finansowych, zarządzanie pomocą techniczną oraz obsługę procedury odwoławczej. Połowa respondentów z tych zespołów (50%) wskazała jako dominujące narzędzia biurokratyczne. Co istotne, w związku ze zwiększoną liczbą relacji zewnętrznych tych zespołów (kontakty z beneficjentami i z ministerstwami) wzrasta odsetek narzędzi partycypacyjnych (ponad 33%).

Grupa „5” to zespół wspierania wdrażania w strukturze Departamentu Funduszy Europejskich. Jego zadania wiązały się z kontrakowaniem usług zewnętrznych, zapewnieniem obsługi informatycznej (dedykowane oprogramowanie wdrożeniowe), a także gromadzeniem danych koniecznych do zarządzania departamentem. Stąd najwyższy wśród badanych grup udział narzędzi rynkowych (prawie 54%).

Dwie ostatnie grupy („1” i „6”) to zespoły o najintensywniejszych relacjach zewnętrznych i najwyższym odsetku wskazań narzędzi partycypacyjnych. Zadania z zakresu promocji i informacji były realizowane przez grupę „1” – aż 77% respondentów wskazało narzędzia partycypacyjne, a ponad 20% narzędzia rynkowe. Zespół organizował i prowadził indywidualne konsultacje z beneficjentami, konferencje, szkolenia, imprezy promocyjne oraz kontraktował usługi promocyjne u zewnętrznych podmiotów.

Zespół „6” odpowiadał natomiast za etap programowania i ewaluacji w cyklu zarządzania Programem i był zaangażowany w najszerszy zakres relacji zewnętrznych. Prowadził on konsultacje społeczne, współpracował z organizacjami i instytucjami zaangażowanymi w rozwój regionalny. W przypadku tego zespołu wszyscy ankietowani jako dominujące wskazali narzędzia partycypacyjne.

W dalszej części rozdziału zarówno procesy uczenia się, jak i determinanty są prezentowane z uwzględnieniem powyższego podziału na grupy zespołów, wraz ze wskazaniem dominujących narzędzi (symbole literowe przy numerach grup). W ramach podsumowania wyników stosowana jest dodatkowa klasyfikacja odnosząca się do podziału populacji jedynie na trzy grupy wynikające ze dominujących narzędzi: W, N, G.

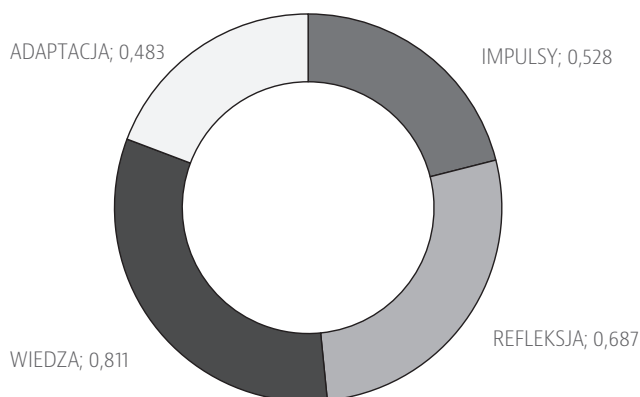
Analizując część bardzo wysokich ocen (wyników) w przypadku procesów i determinant, pamiętać należy o charakterze pytań

ankietowych, które badały postrzeganie zjawisk przez respondentów i opierały się na jego odczuciach i deklaracjach. W analizie powołano się również na wyniki uzyskiwane przez poszczególne grupy zespołów w ramach pojedynczych pytań ankietowych.

3. Procesy uczenia się

Rezultatem analizy procesów uczenia się, było określenie dla każdego ankietowanego wyników w ramach każdego z procesów uczenia się (wartości wskazane na wykresie 2), następnie określenie tych wskaźników dla poszczególnych grup oraz dla całej organizacji.

Wykres 2. Intensywność procesów w cyklu organizacyjnego uczenia się UMWM



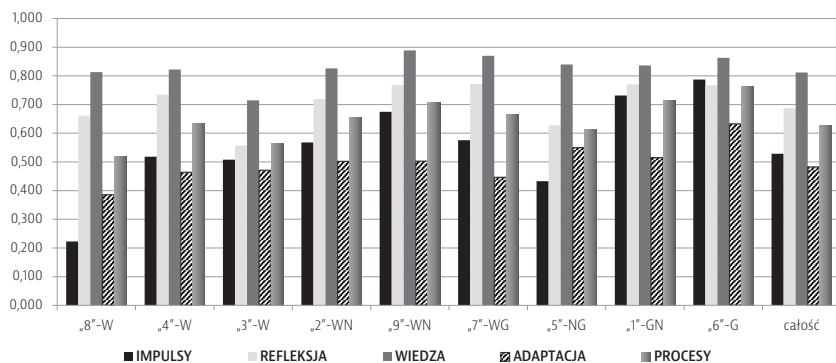
Źródło: opracowanie własne.

Wskaźniki obrazujące zachowania wszystkich badanych części organizacji, ilustrują duże zróżnicowanie pomiędzy procesami uczenia się: najwyższy wynik osiągnęła Wiedza (0,881), następnie Refleksja (0,687), na niższym poziomie oceniono Impulsy (0,528) i Adaptację (0,483). Wskaźnik dla wszystkich procesów uczenia się wynosi 0,627. Bardzo wysoki poziom Wiedzy i Refleksji, prowadzi do pierwszego wniosku: że procesy wewnątrz organizacji działają sprawnie, natomiast elementy związane z otoczeniem, czyli Impulsy i Adaptacja są oceniane niżej. Ta dysproporcja obrazuje słabości organizacji w kluczowych momentach cyklu uczenia się, tj. na początku pętli oraz na

końcu, który powinien stanowić przyczynek do kolejnego cyklu. Szczególnie niepokoi słaby wynik procesu Adaptacji, który jest podsumowaniem cyklu. To on dowodzi, że wygenerowana wiedza jest kapitalizowana w postaci wdrażanych w życie rozwiązań.

Zasadnicze znaczenie ma analiza wyników w podziale na grupy zespołów i stosowane przez nie narzędzia.

Wykres 3. Procesy uczenia się w podziale na grupy zespołów



Źródło: opracowanie własne.

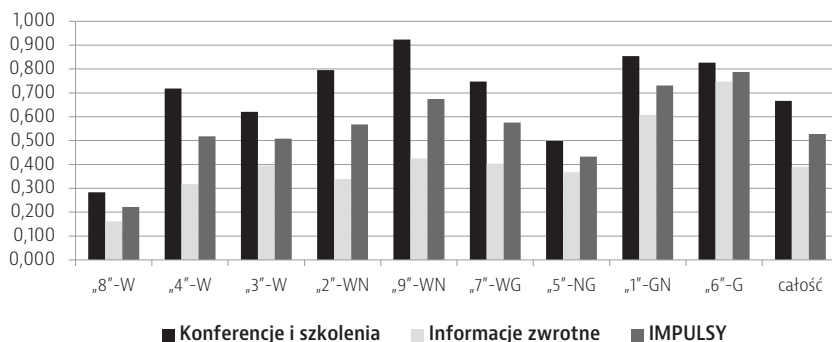
Wyniki zaprezentowane na wykresie 3 wskazują na duże zróżnicowanie. Grupa „6”-G osiągnęła najlepszy wynik sumaryczny (0,763) oraz najwyższe wyniki dla niemal wszystkich procesów częściowych. Dla tej grupy występuje także najmniejsze zróżnicowanie wyników częściowych. Drugą pozycję zajmuje grupa „1”-GN (0,713). Najsłabsze wyniki częściowe i sumaryczne (0,521) osiągnęła grupa „8”-W. Wskaźnik syntetyczny dla procesów potwierdza, że w grupach korzystających z narzędzi o charakterze partycypacyjnym (G) proces uczenia się jest intensywniejszy niż w grupach korzystających z narzędzi biurokratycznych (W) i rynkowych (N). Poniżej dokonano analizy poszczególnych procesów częściowych, uwzględniając przekrój grup zespołów.

3.1. Impulsy

Bardzo wysoki poziom wskazań dla Konferencji i szkoleń (0,666) świadczy o tym, że pracownicy intensywnie podnoszą swoje kompetencje. Potwierdzeniem tych wyników jest analiza danych o szkoleniach

pracowników w okresie od 2007 roku do 2014 roku, przywołana w dalszej części rozdziału. W przypadku grupy „9”-WN obejmującej radców prawnych oraz audytorów ponadprzeciętny wynik dla Konferencji i szkoleń wynika z faktu, iż osoby te posiadają sformalizowane uprawnienia, w ramach których zobligowane są do samokształcenia i uczestnictwa w cyklicznych szkoleniach zawodowych.

Wykres 4. Analiza IMPULSÓW



Źródło: opracowanie własne.

Grupa „1”-GN, która osiągnęła drugi wynik w obszarze Konferencji i szkoleń, obejmuje grupę konsultantów, którzy brali udział w regularnych (systemowych) szkoleniach podnoszących ich kompetencje, organizowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Słaby wynik w tym obszarze w przypadku grupy „8”-W wynika z faktu, że zespoły zajmujące się obsługą finansowo-księgową realizują powtarzalne, formalnie sprecyzowane zadania. Jest to obszar stosunkowo stabilny w zakresie przyjętych rozwiązań i legislacji, co sprawia, że raz przeszkoleni pracownicy nie muszą się okresowo dokształcać. W przypadku grupy „5”-NG, realizującej zróżnicowane działania, powodem małej liczby wskazań jest brak oferty szkoleniowej, która wpisywałaby się w potrzeby zespołu.

Analiza odpowiedzi na pytania szczegółowe wskazuje, że spotkania wewnętrzne oceniono na wysokim poziomie (0,720), a konferencje i spotkania zewnętrzne niżej (0,59). Obrazuje to pozytywne zjawisko, tj. mnogość wewnętrznych okazji do wymiany informacji, co potwierdza, że w organizacji istnieje kultura dialogu.

Zmienna Informacje zwrotne uzyskała słaby wynik (0,390), zwłaszcza na tle Konferencji i szkoleń (0,666). Obrazuje to problemy

z pozyskiwaniem zewnętrznych informacji, które są kluczowe dla procesów uczenia się. O ile Konferencje i szkolenia stanowią najprostsze (dostępne na rynku) źródło danych, o tyle cenne dla organizacji Informacje zwrotne dużo trudniej pozyskać.

W większości wywiadów rozmówcy podkreślali, że największe znaczenie jako Impulsy miały uwarunkowania prawne oraz wytyczne krajowe, a następnie decyzje podejmowane przez ZWM oraz wyniki kontroli/audytów zewnętrznych. Chęć doskonalenia systemu, rekomendacje z przeglądów zarządzania czy z audytów wewnętrznych wymieniano jako kolejne Impulsy. W przypadku grupy „6”–G w wywiadzie wskazano Impulsy związane z narzędziami partycypacyjnymi.

Informacje od beneficjentów, doświadczenia z wdrażania, współpraca uczelniami, partnerami społeczno-gospodarczymi, konsultacje społeczne, udział w grupach roboczych przy ministerstwie – to wpływało na proces tworzenia Programu i systemu wdrażania. Przygotowanie Programu było działaniem w środowisku niepewności, kluczowe uwarunkowania i dokumenty na poziomie kraju były tworzone równoległe, w trakcie prac nad Programem – np. linia demarkacyjna, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia. [...] udział w negocjacjach z KE, tworzenie mandatu negocjacyjnego, spotkania itp. – to był nasz realny wpływ na kształt programu (wywiad c).

Ekspertyzy; badania (Informacje zwrotne) były zlecane w obszarach ściśle związanych z programowaniem polityki rozwoju, najczęściej jako diagnozowanie określonych zjawisk, oraz w obszarze ewaluacji – ocena podjętych interwencji. Stąd też poziom tej zmiennej dla zespołu „6”–G (odpowiedzialnego za programowanie i ewaluację) osiąga najwyższą wartość (0,75) wśród wszystkich grup.

Działania podejmowane z własnej inicjatywy, dostarczające wiedzy do departamentu obejmowały: współpracę z krakowskimi uczelniami, doradztwo, ekspertyzy, udział w zespołach roboczych, konferencjach, warsztaty konsultacyjne z różnymi środowiskami. Dodatkowo połączenie prac nad MRPO z pracą nad Strategią Województwa zapewniło znacznie szersze uspołecznienie tego procesu, warsztaty powiatowe, spotkania z innymi regionami, wymiana doświadczeń, wspólne wypracowywanie rozwiązań, konferencje, poszerzenie składu Komitetu Monitorującego ponad obowiązkowy zakres, aby zapewnić jak najszerszy udział partnerów (wywiad c).

Drugi, najlepszy wynik dla Informacji zwrotnych przypadł grupie „1”–GN, gdzie organizowane były m.in. szkolenia; doradztwo, w ramach których regularnie przeprowadzano ankiety wśród uczestników

w celu oceny i doskonalenia tych działań. W pozostałych zespołach, wartości te kształtują się na znacząco niższych poziomach.

Poszukiwanie dodatkowej wiedzy było standardem nie tylko w departamencie odpowiedzialnym za programowanie wsparcia, ale także w tym zajmującym się wdrażaniem. Zlecano ekspertyzy dotyczące np.: systemu oceny projektów, występowania pomocy publicznej, poprawności postępowań przetargowych (*Udoskonalenie... 2008, Badanie jakościowe... 2009, Analiza prawidłowości... 2009*). Dodatkowym elementem było zapewnienie wsparcia dla beneficjentów poprzez zakontraktowanie usług doradczych w zakresie aspektów środowiskowych w projektach oraz analiz ekonomiczno-finansowych, ponieważ z tymi zagadnieniami beneficjenci mieli najpoważniejsze problemy (*Opinie eksperckie... 2009, Doradztwo..., 2010, 2011, Doradztwo specjalistyczne... 2010, 2011*).

Poza ekspertyzami, ewaluacjami, doradztwem to ciągłe robocze spotkania z beneficjentami, asesorami oceniającymi projekty, udział w obradach Komitetu Monitorującego itp. dostarczały wiedzę pozwalającą zrozumieć potrzeby i podejście naszych interesariuszy (wywiad a).

Robocze relacje wewnętrzne i zewnętrzne zapewniały informacje zwrotne niezbędną kadrze kierowniczej (wywiad e).

Ewaluacja wynika z prawnych uwarunkowań realizacji programów operacyjnych – do jej prowadzenia zobligowano instytucje zarządzające zarówno przed uruchomieniem programów (ocena *ex-ante*), w ich trakcie (ocena *on-going*), jak i na zakończenie (ocena *ex-post*). To formalne wprowadzenie obowiązku oceny pozwala wdrażać podejście polityki opartej na dowodach.

Wyniki badania potwierdzają, że zasadniczo ocena, była stosowana w tych obszarach, gdzie wynikała z uwarunkowań prawnych, jednak bywała także wykorzystywana jako narzędzie wspomagające bieżące zarządzanie. Badania ewaluacyjne można podzielić na dwa główne obszary: pierwszy dotyczy działań merytorycznych (np. kierunki interwencji, oddziaływanie projektów itp.), a drugi to sposób zarządzania programem, w tym ocena funkcjonowania UMWM. Dla MRPO 2007–2013 przeprowadzono 22 badania ewaluacyjne, z czego większość skoncentrowana była na ocenie podejmowanych interwencji

strukturalnych lub diagnozie warunków do podjęcia interwencji (źródło: <http://www.fundusze20072013.malopolska.pl/mrpo>). Dwukrotnie przeprowadzono ewaluację działań z zakresu informacji i promocji, której konkluzje mogły przełożyć się na sposób funkcjonowania zespołów odpowiedzialnych za te zadania (*Ocena zintegrowanego...*, 2009, *Ocena efektów...* 2015).

W ramach badania *ex-ante* dla Programu była analizowana strona organizacyjna i zarządcza. Informacje te przekładały się na modyfikacje w systemie zarządzania programem (*Ocena szacunkowa...* 2006). Realizowane były także badania z zakresu kryteriów oceny oraz systemu wyboru projektów (*Ocena kryteriów...* 2008, *Ocena pozakonkursowej...* 2013). Dodatkowo opracowano wcześniej przywoływane eksperyty z zakresu wdrażania Programu, w tym badanie Podręcznika IZ (*Opinia do Podręcznika...* 2007).

Istotną rolę odegrała opinia do Podręcznika IZ wykonana przez zewnętrznych audytorów, połączona z przeprowadzeniem przez nich warsztatów dla koordynatorów procesów i kierowników. Zarówno dokument jak i warsztaty spowodowały wiele zmian w budowanym systemie ... [...] A na jego doskonalenie wpływało zastosowanie partnerskiego podejścia do tworzenia procedur, zaangażowanie w ich opracowanie osób, które będą z nich potem korzystać, bardzo szeroka dyskusja, wiele warsztatów itp. (wywiad d).

Wyniki badań ewaluacyjnych bardzo wyraźnie przekładały się na funkcjonowanie systemu, zwłaszcza w początkowym okresie, np. wyniki badania procedur wyboru projektów, w tym preselekcji, kryteriów oceny – spowodowały duże zmiany w dokumentach wdrożeniowych. Później badania koncentrowały się na ocenie trafności interwencji, a rekomendacje były wykorzystywane przy pracach nad kolejnym Programem (wywiad c).

Źródłem Impulsów były także informacje porównawcze dotyczące innych regionów opracowywane najczęściej przez MRR (w formie prezentacji ze spotkań) oraz kwartalny raport „Monitor Regionalny”, który prezentował tempo wydatkowania środków europejskich. Materiał ten zawierał dane ukazujące wybór projektów, kontraktację, płatności, certyfikację oraz podstawowe wskaźniki postępu rzeczowego, w przekroju wszystkich programów regionalnych (<https://www.funduszeeuropejskie.2007-2013.gov.pl>). Dane te pozwalały na porównania, a następnie na podejmowanie działań w obszarach wymagających przyspieszenia, doskonalenia.

W Departamencie Funduszy Europejskich dwukrotnie przeprowadzono badanie ankietowe (ankieta elektroniczna) wśród beneficjentów obsługiwanych przez tę jednostkę. Celem badania było dostarczenie kierownictwu informacji zwrotnej o jakości pracy poszczególnych zespołów, która pozwoli na doskonalenie obszarów najniżej ocenianych. Badanie przeprowadzono w 2012 roku (n=178) i w 2014 roku (n=183). Po opracowaniu wyników ankiety w formie raportów, dyrekcja departamentu zorganizowała spotkania z kierownikami ocenianych zespołów, podczas których omówiono wyniki i zaproponowano działania usprawniające. Część z tych działań została wdrożona (*Badanie satysfakcji 2012, Badanie satysfakcji 2015*).

Rozwiązanie w postaci ankiety dla beneficjentów miało dodatkowy charakter, jego mankamentem była samodzielna realizacja, co przełożyło się na metodologiczne problemy. Jednak narzędzie to spełniło oczekiwania kierownictwa, dostarczając informacji zarządczych. Dodatkowym źródłem danych był osobisty udział dyrekcji departamentu FE w szkoleniach dla beneficjentów, co pozwalało na gromadzenie istotnych informacji wprost od klientów (beneficjentów) (wywiad b).

Część informacji zdobywano przy okazji innych działań, roboczo, np. przy okazji wyjazdów integracyjnych przeprowadzono anonimowe ankiety wśród pracowników, wskazujące bieżące problemy (wywiad a).

Wyniki badania wśród pracowników, wskazują jednak, że w ich ocenie rzadko pozyskuje się opinie interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych (odpowiednio: 0,410 i 0,440).

W urzędzie nie funkcjonują systemowe rozwiązania w zakresie oceniania współpracy pomiędzy komórkami wewnętrznymi, ale to dzieje się w sposób naturalny. Dyrektorzy i kierownicy przekazują sobie informacje lub pozyskują je podczas narad dyrektorów, spotkań itp. (wywiad b).

Niewykorzystanym w pełni narzędziem pozyskiwania informacji były Małopolskie Obserwatoria Rozwoju (MOR). To *think thank*, funkcjonujący przy wsparciu środków Europejskiego Funduszu Społecznego. MOR gromadzą i analizują dane w czterech obszarach: (1) rozwój regionalny, (2) rozwój gospodarczy, (3) rynek pracy, (4) polityka społeczna. Korzystając z własnego zaplecza kadrowego oraz z możliwości kontraktowania usług w sektorze naukowym i doradczym

opracowywano analizy obejmujące powyższe obszary tematyczne. Ocena ankietowanych osiągnęła poziom jedynie 0,27, żaden inny z Impulsów zewnętrznych nie uzyskał tak niskiej oceny. Tylko w przypadku zespołu „6”-G poziom ten osiągnął 0,86. Zespół ten wykorzystywał MOR w trakcie tworzenia Programu operacyjnego i jego ewaluacji.

Obserwatoria znane były wąskiej grupie osób i wykorzystywane tylko częściowo na etapie programowania. Zbyt mało uwagi poświęcono na propagowanie wniosków i wyników z prowadzonych prac oraz ich wykorzystanie do bieżącej działalności (wywiad f).

Raporty i analizy tworzone przez Małopolskie Obserwatoria Rozwoju były wykorzystywane np. w procesie negocjacji z KE, dostarczały argumentów, diagnoz itp. [...], analogiczną rolę w późniejszym okresie pełniły raporty ewaluacyjne (wywiad c).

Podsumowując pierwszy element procesu uczenia się – Impulsy, należy wskazać, że istniało wiele narzędzi pozwalających na pozyskiwanie danych z zewnątrz oraz z organizacji. Poza udziałem w konferencjach, spotkaniach, szkoleniach, czy też narzędziami odgórnie wpisanymi w system (np. ewaluacja, konsultacje społeczne), funkcjonowały dodatkowe mechanizmy. Były one bardziej rozwinięte w przypadku zespołów odpowiedzialnych za programowanie polityki spójności (np. częste kontakty ze środowiskami naukowymi i eksperckimi) niż w tych zajmujących się wdrażaniem tej polityki.

W części wywiadów respondenci deprecjonowali znaczenie informacji zwrotnych i ich wpływ na zarządzanie Programem, twierdząc, że poziom sformalizowania systemu wdrażania jest tak duży, że nawet uzasadnione zmiany są bardzo trudne lub wręcz niemożliwe do wdrożenia. Jednak zarówno w ankietach, jak i w wywiadach wnioskami z audytów i uwagi kontrolerów zewnętrznych wskazywano jako bardzo istotne źródło informacji. Przyczyną tego zjawiska może być obligatoryjny charakter tych zaleceń.

Wyniki ewaluacji czy ekspertyz, a nawet oczekiwania partnerów nie były obligatoryjne do analizy i wdrożenia, stąd ich mniejsze znaczenie. Rekomendacje kontrolerów zawsze wymagały analizy i argumentów za ich odrzuceniem lub musiały zostać wdrożone (wywiad d).

W kontekście Impulsów należy dodać, że system realizacji polityki spójności w perspektywie krótkookresowej jest łatwy do skwantyfikowania – jako podstawowy miernik stosuje się tempo wydatkowania środków. Wskaźniki kontraktacji (wartość dotacji w ramach zawartych umów dofinansowania), płatności (wartość wypłaconych środków) oraz certyfikacji (wartość środków poświadczonych przez Komisję Europejską jako poprawnie wydatkowanych), odnoszone do alokacji Programu, stanowiły miarę rezultatów pracy całego systemu. Uzupełnieniem był poziom realizacji rocznych harmonogramów oraz określany w raportach UKS wskaźnik poziomu błędów. Dane te umożliwiały ocenę poszczególnych departamentów oraz porównania z innymi regionami (Notatki z przeglądów zarządzania).

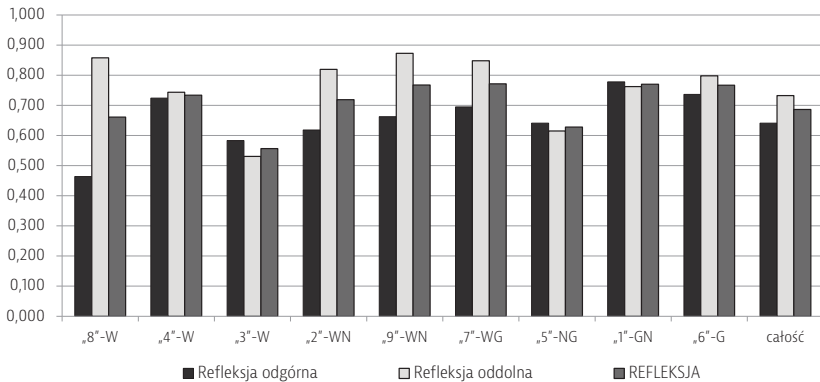
Prognozy certyfikacji, płatności, kontraktacji to była miara działania departamentów, wszystkie czynności w systemie sprowadzały się do tych wskaźników. To było proste narzędzie zarządzania przez rezultaty. Dla ZWM to było dobre narzędzie do mierzenia czy departament dobrze działa i realizuje swoje zadania (wywiad f).

Miara sukcesu to opinia, zadowolenie ZWM, które bazuje na wskaźnikach finansowych i zgodności z wyznaczonym planem działania oraz opinie partnerów zewnętrznych, zwykle negatywne, zatem ich brak jest sukcesem (wywiad d).

3.2. Refleksja

Proces Refleksji obejmuje dwa elementy: Refleksję odgórną oraz Refleksję oddolną. Wysoka ocena Refleksji oddolnej pozytywnie świadczy o potencjale uczenia się organizacji. Porównując sumaryczne oceny różnica pomiędzy Refleksją oddolną (0,732) a odgórną (0,641) nie jest duża, jednak w przypadku porównania ocen dla poszczególnych zespołów dysproporcje są znaczne. Szczególnie wyraźnie widać to w grupie „8”–W. Odnosząc ten wynik do oceny stylów kierowania (dokonanej w dalszej części rozdziału w ramach analizy determinant), jest to jedyna grupa, gdzie dominującym stylem zarządzania, na poziomie dyrekcji, był styl biurokratyczny (46,74% wskazań). Wśród kierowników wprowadził dominował styl zespołowy (53,95%), jednak udział stylu biurokratycznego był też bardzo wysoki (44,6%). Wyniki te dowodzą, że kierownicy i dyrektorzy zarządzający biurokratycznie wpływają na niską ocenę Refleksji odgórnej.

Wykres 5. Analiza REFLEKSJI



Źródło: opracowanie własne.

Respondenci za najistotniejsze narzędzie Refleksji w skali Programu uznali Przeglądy Zarządzania MRPO, spotkania kierowników i relacje (zarówno te wewnętrzne, jak i te z partnerami zewnętrznymi, w tym narady pokontrolne).

Zespoły zadaniowe, spotkania, rozmowy, opiniowanie projektów dokumentów – to gwarantowało wymianę myśli i argumentacji, ale to pracownicy, ci najlepsi, byli głównym narzędziem refleksji (wywiad c).

W grupach „2”-WN i „7”-WG wysoki wynik oceny Refleksji oddolnej był determinowany charakterem wykonywanych zadań. Zespoły te funkcjonowały w ramach precyzyjnie określonych procedur, rola kierownika i dyrektora koncentrowała się na organizacji i koordynacji pracy. Sporadycznie wprowadzane były zmiany systemowe, gdyż nie było takiej potrzeby, wobec czego refleksja koncentrowała się na obszarach związanych z operacyjnym, bieżącym działaniem, a jej źródłem byli najczęściej pracownicy. W grupie „9”-WN zarówno radcy prawni, jak i audytorzy wewnętrzni mieli w pełni samodzielne stanowiska, stąd rekordowo wysoki wynik oceny Refleksji oddolnej (0,873) i znacznie niższy Refleksji odgórnej (0,663).

W przypadku odpowiedzi dla pytań cząstkowych wyniki nie były znacząco zróżnicowane. W ramach Refleksji odgórnej ankietowani oceniali czy w ich departamencie jest prowadzona dyskusja na temat spraw ważnych dla departamentu. Dyskusja (dialog), rozumiana jako sposób

działania, stanowi jeden z warunków koniecznych do uczenia się organizacji – ma horyzontalny charakter, jest wyznacznikiem atmosfery panującej w organizacji. Odpowiedzi w tym zakresie były na zbliżonym poziomie tj. od 0,495 dla „8”–W do 0,800 dla „6”–G. Średnia wyników na poziomie 0,691 potwierdza, że jest to mocna strona urzędu.

Dialog był standardem pracy departamentów, zwłaszcza w obszarach programowania i całościowego zarządzania. O ile dyskusja była bardzo intensywna w relacjach dyrekcja – kierownicy i kierownicy – pracownicy, to na poziomie ZWM – dyrekcja dyskusja zwykle ograniczała się do przeglądów zarządzania i ewentualnie informacji na ZWM (wywiad b).

Pracownicy byli samodzielni, ich praca była nie tyle zespołowa, co bardzo mocno powiązana z innymi, zadania wymagały ciągłej współpracy wewnątrz urzędu, na zewnątrz też, każdy z nich był częścią większej całości (wywiad c).

Polityka otwartych drzwi u dyrektorów przyczyniała się do dialogu (wywiad a).

Bardzo częste dyskusje prowadzone były z radcami prawnymi przy opiniowaniu dokumentów – zderzenie życia z prawem, prowadziły one do poszukiwania rozwiązań efektywnych i zgodnych z prawem (wywiad b).

Najintensywniejsze dyskusje miały miejsce przy tworzeniu systemu i jego uruchamianiu, później to osłabło, dyskusja była podejmowana najczęściej w momencie pojawiania się problemów – np. uchybienia wskazane przez kontrolę (wywiad e).

Również wysoko (0,640) ankietowani ocenili stosowanie benchmarkingu na poziomie operacyjnym. Relacje z innymi regionami miały najczęściej formę roboczych kontaktów z analogicznymi stanowiskami w innych urzędach marszałkowskich. Pozwalało to porównywać lub imitować rozwiązania stosowane w innych jednostkach, a najczęściej konsultowano kwestie problemowe.

Istniała praktyka ścisłej współpracy pomiędzy regionami na etapie tworzenia programów, po okresie walki o KRW relacje te bardzo osłabły... (wywiad d).

KRW to był benchmarking porównawczy, nie szukaliśmy w innych regionach wiedzy, a jedynie danych stanowiących odniesienie do oceny własnych działań i wyznaczenia swojej pozycji w rankingu. [...] W trakcie wdrażania Programu, czasami prowadzone były doraźne poszukiwania informacji w regionach,

głównie poprzez prywatne kontakty dyrektorów i kierowników. Systemowo nie było mechanizmów współpracy – MRR o to nie zadbało, brakowało platformy współpracy (wywiad f).

W 2010 roku Departament FE zorganizował spotkanie regionów dotyczące problemów wdrożeniowych, każdemu z regionów przesłano listę pytań, następnie opracowano zestawienie odpowiedzi. W wyniku tego odbyła się dyskusja na spotkaniu, która skończyła się kilkoma wnioskami – część z regionów skorzystała z tych wniosków (wywiad b).

Co roku MRR przeprowadzało wśród wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie funduszy europejskich ankietę badającą potencjał administracyjny. Wyniki ankiet publikowano: dane te stanowiły źródło benchmarkingu, pozwalały na porównania pomiędzy zbliżonymi instytucjami, np. w zakresie liczby pracowników, rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych, poziomu wynagrodzeń itp. (źródło: www.mrr.gov.pl). Dodatkowym narzędziem benchmarkingu były dane opracowywane przez MRR w zakresie zaawansowania realizacji programów w poszczególnych regionach (np. Monitor Regionalny).

Dane z ankiet o potencjale administracyjnym stanowiły punkt odniesienia dla kierownictwa. Pozwalały na porównanie takich danych jak liczba pracowników, wynagrodzenia, itp. do wartości obsługiwanej alokacji, liczby projektów itp. (wywiad b).

Pozytywnie należy ocenić równowagę w wynikach dla poszczególnych pytań szczegółowych, zarówno w obszarze Refleksji odgórznej, jak i oddolnej, w zakresie „krytycznych wniosków pochodzących ze źródeł zewnętrznych”. W obydwu obszarach ankietowani w zbliżony sposób oceniali mechanizmy wspólnego rozwiązywania problemów i działania podejmowane w celu unikania tych problemów w przyszłości. Potwierdza to, że doświadczenia były analizowane i przekładały się na przyszłe działania.

Refleksja nad wynikami kontroli była standardem, zależało nam na implementacji tylko tego co użyteczne, a nie na komplikowaniu systemu. Zawsze byliśmy pozytywnie oceniani przez zewnętrzne kontrole, wszelkie działania optymalizujące były wewnętrzną inicjatywą, a nie wynikiem kontroli (wywiad a).

Reakcja na wyniki kontroli, to zawsze obrona swojego stanowiska, przekonanie, że jest właściwe, potem analiza i ewentualnie wdrożenie rekomendacji (wywiad c).

Rozmówcy bardzo nisko oceniali kontrole systemowe prowadzone przez IPOC, bowiem uwagi kontrolerów dotyczyły wyłącznie poprawności dokumentacji, a nie sprawności systemu.

Zgodnie z logiką zarządzania poprzez rezultaty, funkcjonującą w UMWM, standardowym mechanizmem refleksji były spotkania na różnych szczeblach, angażujące kierownictwo oraz pracowników. To one były forum, gdzie w wyniku dyskusji impulsy były konwertowane na wiedzę.

Narady zamykające kontrole/audyty itp. były szczególnie istotne, gdyż refleksja była inicjowana przez zewnętrzne podmioty, co więcej w większości przypadków wdrożenie rekomendacji było obowiązkowe. Po każdym z działań o charakterze kontrolnym powstawał raport, jednak zwykle dokumenty te były bardzo rozbudowane – kilkadziesiąt stron (wywiad b).

Ważne były narady podsumowujące kontrole. Spotkania te dawały możliwość komentarzy, reakcji itp. Zwykle po naradach dyrektorzy lub kierownicy organizowali spotkania z pracownikami, podczas których analizowali przyczyny problemów i sposoby ich rozwiązania. A najczęściej pracowali nad argumentacją, dowodami audytowymi, które miały przekonać kontrolerów do stanowiska urzędu (wywiad d).

W ramach MRPO wprowadzono kompleksowe rozwiązanie zapewniające refleksję na poziomie całego systemu zarządzania i kontroli Programu. Było ono o tyle ciekawe, że, nie wynikało z obligatoryjnych uwarunkowań prawnych, a powstało jako odpowiedź na potrzeby. Przeglądy zarządzania to cykliczne spotkania kluczowych osób odpowiedzialnych za zarządzanie programem operacyjnym: przedstawiciele Zarządu Województwa, dyrektorzy zaangażowanych departamentów, kierownicy, kluczowi pracownicy (w zależności od potrzeb), radca prawny, audytor wewnętrzny (Zarządzenie nr 44/2008, Zarządzenie nr 89/2009). Na każde ze spotkań był przygotowywany program oraz materiały dotyczące kwestii problemowych. W wyniku dyskusji podczas spotkania przyjmowano rekomendacje, które miały na celu usprawnienie wdrażania Programu. Narzędzie to było szczególnie intensywnie wykorzystywane w początkowej fazie realizacji Programu: w 2008 roku odbyły się 4 spotkania zespołu, w 2009 roku – 5, w 2010

roku – 4, w 2011 roku – 2, w 2012 roku – 2, w 2013 roku – 2, a w 2014 roku – 1 (notatki z Przeglądów Zarządzania). Wszyscy rozmówcy w wywiadach wskazali Przeglądy Zarządzania jako najważniejszy i najlepiej dopasowany do potrzeb mechanizm refleksji.

Podobną rolę, ale w węższym zakresie merytorycznym niż przeglądy zarządzania, spełniały dwa stałe zespoły zadaniowe: pierwszy do spraw kwalifikowalności, drugi do spraw pomocy technicznej (wywiad d).

Zespół ds. kwalifikowalności miał doraźny charakter i zbierał się w momencie pojawienia się problemów, które wymagały systemowych decyzji, w szczególności w zakresie: kwalifikowalności wydatków, protestów składanych przez beneficjentów, pomocy publicznej, zgodności projektów z prawem środowiskowym. Odbyło się kilkanaście posiedzeń zespołu, a protokoły dowodzą, że wszystkie omawiane sprawy kończyły się przyjęciem rekomendacji w zakresie dalszych działań (Zarządzenie nr 79/2008 oraz notatki z posiedzeń zespołu).

Zespół ds. Pomocy Technicznej zajmował się zagadnieniami związanymi z zarządzaniem i wdrażaniem 9 osi priorytetowej MRPO – Pomoc Techniczna oraz przygotowaniem propozycji zmian w tym zakresie (Zarządzenie nr 113/2008 oraz notatki z posiedzeń zespołu).

Mechanizmy te, w postaci przytoczonych zespołów, były dodatkowymi rozwiązaniami wbudowanymi w system zarządzania MRPO, równoległe do standardowych procedur działania. Dzięki nim możliwe było reagowanie na niestandardowe sytuacje, generowanie wiedzy poprzez wykorzystywanie doświadczeń i zewnętrznych impulsów. Oczywiście były one także poddawane modyfikacjom, czego dowodem są kilkukrotnie zmieniane zarządzenia normujące pracę tych zespołów.

Wyniki ankiet wskazują, że brakowało narzędzi służących dopełnieniu procesu Refleksji. Najniższe wskazania (0,497) otrzymało pytanie o ocenę wprowadzanych zmian po pewnym czasie. Oznacza to, że stosując podejście projektowe, szukano nowych rozwiązań, wdrażano je w życie, a najgorzej funkcjonował ostatni element pętli, czyli ewaluacja podejmowanych działań, tak istotna w procesie uczenia się.

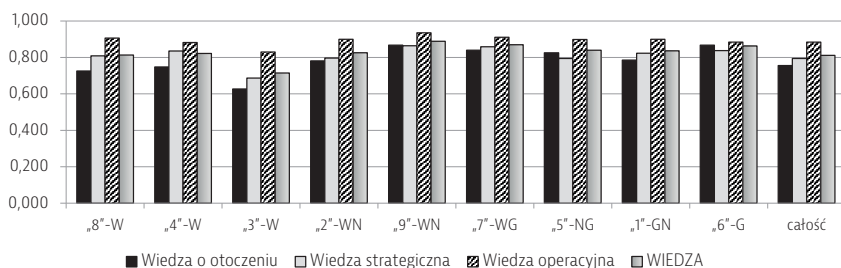
Reasumując, w przypadku grup, gdzie narzędziami dominującymi w pracy były te o charakterze partycypacyjnym („5” –NG, „1” –GN i „6” –G) występowały najmniejsze różnice pomiędzy oceną Refleksji oddolnej i odgórnej. Potwierdza to równowagę pomiędzy inicjatywą

pracowników oraz kadry zarządzającej oraz fakt, że kierownictwo tworzyło warunki do Refleksji. W pozostałych grupach (poza „3”-W), dominuje Refleksja oddolna. Narzędzia refleksji są bardzo zróżnicowane i liczne, począwszy od tych wynikających z formalnych wymagań systemu zarządzania i kontroli Programu, a skończywszy na dodatkowych, powstałych z inicjatywy kierownictwa i pracowników.

3.3. Wiedza

Wiedza to proces uczenia się występujący z największą intensywnością (0,811), jednocześnie zróżnicowanie wyników pomiędzy zespołami jest w tym procesie najmniejsze. Należy podkreślić, że Wiedza w badaniu była traktowana dynamicznie – jako proces i potencjał do jej zdobywania, a nie jako zasób. Kolejny aspekt, to sposób badania poziomu Wiedzy. Pytania i odpowiedzi w ankiecie były formułowane na zasadzie autodeklaracji respondentów, nie weryfikowano ich „merytorycznych” wiadomości. Te uwarunkowania częściowo mogą tłumaczyć wysokie wyniki oceny dla procesów Wiedzy.

Wykres 6. Analiza WIEDZY



Źródło: opracowanie własne.

W przypadku tego procesu występuje zbliżony rozkład odpowiedzi, tj. we wszystkich grupach wyraźnie dominuje Wiedza operacyjna, konieczna do realizacji bieżących zadań. Potwierdza to wysoką sprawność aparatu administracyjnego, a także zdolność do jego samodoskonalenia.

Niski poziom Wiedzy o otoczeniu wiąże się z niskim poziomem Impulsów, głównie Informacji zwrotnych. Tylko w przypadku grup „6”-G oraz „5”-NG Wiedza o otoczeniu (0,868 i 0,826) osiągnęła

wyższy wynik niż Wiedza strategiczna (0,837 i 0,795). Dodatkowo dla „6”-G był on na zbliżonym poziomie do Wiedzy operacyjnej (0,884). Niski poziom Wiedzy o otoczeniu, na tle Wiedzy operacyjnej i strategicznej, występuje w tych zespołach, które funkcjonują w najbardziej sformalizowanych procedurach. Chodzi w tym przypadku o Zespół ds. realizacji projektów i Zespół ds. płatności („3”-W – 0,627), Zespół ds. kontroli („4”-W – 0,748) oraz zespoły w ramach Departamentu Budżetu i Finansów („8”-W – 0,726). W każdym z tych zespołów wpływ otoczenia na ich funkcjonowanie jest niski. Szczególnie widać to w pytaniu odnoszącym się do wpływu zmian politycznych, w przypadku Departamentu Budżetu i Finansów wynik to jedynie 0,474.

Pozytywnym zjawiskiem jest wysoki poziom Wiedzy strategicznej (0,794) – świadczy on o znajomości miejsca (roli) danego pracownika w zespole, departamencie, urzędzie i systemie wdrażania polityki spójności oraz o roli rezultatów jego pracy.

Pytania dotyczące Wiedzy o efektach pracy zespołu uzyskały wysoką ocenę, która była zbliżona do wyników dla pytań o wiedzę o oczekiwaniach w stosunku do tych efektów (0,867 i 0,799), zróżnicowanie pomiędzy grupami było nieznaczne. Można zatem uznać, że pracownicy wiedzą co i po co mają robić – świadczy to o spójności działania i zarządzania, jasnej strategii, a także systemowym charakterze realizowanych działań.

Dokumenty programowe i wdrożeniowe, unormowania prawne, wytyczne stanowiły istotne źródła wiedzy w ocenie rozmówców. Jako kluczowe źródło wiedzy operacyjnej respondenci wskazywali Podręcznik IZ, a w zakresie narzędzi do gromadzenia wiedzy: bazy wiedzy, foldery wymiany plików, wspólne katalogi sieciowe oraz narzędzia informatyczne (np. ACCESS) i stronę internetową. Szkolenia dla pracowników nie były wymieniane jako szczególnie ważne źródło wiedzy. Dystrybucja wiedzy następowała poprzez wszelkiego rodzaju spotkania, maile, notatki, bazy wiedzy i najczęściej przywoływane przeglądy zarządzania.

Jeżeli tylko pracownicy chcieli, mieli dostęp do wszelkich możliwych materiałów, nie było jednak systemowego rozwiązania, które gwarantowałoby dyfuzję wiedzy, organizowali to kierownicy w zespołach na różne sposoby, np. spotkania po szkoleniach (wywiad a).

Zespół miał do czynienia z trudną wiedzą, dużo z niej udało się zawrzeć w dokumentach, także w dokumentach roboczych, stąd wdrożony w departamencie standard robienia notatek ze spotkań, konferencji itp. Jednak największa część z niej (wiedzy) była zdeponowana u pracowników. Doświadczenie, pamięć historyczna – to niestety odchodzi razem z pracownikami (wywiad c).

Najważniejsza była wiedza korporacyjna zdeponowana u ludzi – to jest to, czego nie da się wpisać w procedury i podręczniki, posiadali ją kluczowi pracownicy. Ale istniało duże ryzyko – wraz z odejściem czy chociażby przesunięciem pracownika – utraty tej wiedzy. Na szczęście była bardzo mała rotacja pracowników. Nie dbano o spisanie dobrych praktyk, ale z drugiej strony to jest materia, którą trudno spisać i ubrać w procedurę (wywiad f).

Rozszerzeniem pytań w zakresie Wiedzy strategicznej były pytania dotyczące zaangażowania pracownika w wyznaczanie celów departamentu oraz zespołu. W przypadku celów departamentu wynik to 0,595, a celów zespołu – 0,764. W sposób naturalny zaangażowanie na poziomie zespołów jest znacząco wyższe niż na poziomie departamentu. Wyniki te świadczą o systemowym sposobie zarządzania, ale potwierdzają także znajomość celów przez pracowników i poziom identyfikacji z nimi.

W urzędzie funkcjonował system oceny pracowniczej. Jednym z jego elementów było wyznaczanie przez zwierzchnika celów na kolejny okres dla osoby ocenianej. Działo się to we współpracy z ocenianym, zarówno w relacji pracownik – kierownik, jak i kierownik – dyrektor. Mechanizm ten umożliwiał, co najmniej częściowy, wpływ pracowników na dobór celów, które ich dotyczą, a na pewno gwarantował znajomość tych celów (Formularz oceny).

Wiedza operacyjna osiąga maksymalny poziom w procesie Wiedzy. Jest to jednocześnie najwyższy wynik wśród wszystkich procesów uczenia się. Jednym z powodów takiej sytuacji jest bezpośrednio odniesienie się w pytaniach do codziennej pracy danej osoby, znajomości procedur, radzenia sobie z problemami, czy też tak prozaicznej rzeczy, jak umiejętności techniczne (np. obsługa komputera).

W zakresie pytania o płynną współpracę w zespole wynik oceny jest również bardzo wysoki (0,851), jednak najniższy z wyników dla pytań z zakresu wiedzy operacyjnej. Na tle innych kompetencji wskazuje to na pewną słabość związaną z relacjami.

Poziom Wiedzy operacyjnej rozkłada się pomiędzy grupami w sposób analogiczny do Wiedzy o otoczeniu i strategicznej. Najwyższe wskazania są osiągane w grupach WN i WG, następnie G, a najniższe w grupach W. Przyczyn tego stanu można dopatrywać się także w zapotrzebowaniu na wiedzę, co z kolei wynika z zadań poszczególnych zespołów. W grupach korzystających głównie z narzędzi biurokratycznych zapotrzebowanie to jest mniejsze niż w grupach, gdzie dominują narzędzia partycypacyjne.

Podział na Wiedzę operacyjną i strategiczną był wyraźny, kształtował się jednak różnie w zespołach/departamentach. Rozmówcy w wywiadach oceniali, że przy realizacji zadań wdrożeniowych wiedza operacyjna na poziomie pracowników to ponad 90% koniecznego zasobu wiedzy, a w przypadku zadań związanych z programowaniem, zarządzaniem to około 50%.

Wiedza strategiczna miała znaczenie przy programowaniu wsparcia i budowaniu systemu zarządzania. W codziennej pracy większości ludzi w zupełności wystarcza wiedza operacyjna, mamy świadomość, że konieczne jest przekazywanie tego strategicznego tła na każdy poziom, bo pozwala zrozumieć i uzasadnić większość decyzji, np. zwiększenie obciążeń pracą (wywiad b).

Pracownicy nie są zainteresowani szerokim spojrzeniem, głównie obchodzi ich własne biurko, podejście to bardzo utrudnia poszukiwanie nowych rozwiązań (wywiad a).

Cele strategiczne nie są komunikowane szeregowym pracownikom. Na przeglądach zarządzania cele stawiano departamentom, przekaz wielokrotnie zatrzymywał się na poziomie kierownika i nie trafiał do pracowników. Co później sprawiało, że pracownicy nie utożsamiali się z celami departamentu (wywiad f).

Wiedza strategiczna musi być znana kierownikom, bez niej nie są w stanie sensownie zarządzać, u pracowników to już nie jest konieczne – zależy to od specyfiki realizowanych zadań. Zgodnie z zasadą – im wyższy szczebel w hierarchii, tym silniejsza potrzeba szerszego spojrzenia (wywiad d).

Należy rozróżnić dwa obszary związane z wiedzą: pierwszy (będący przedmiotem analizy) to wiedza potrzebna pracownikom, która jest wynikiem refleksji, a jednocześnie źródłem zachowań adaptacyjnych. Drugi obszar to wiedza kierowana na zewnątrz organizacji, w tym przypadku do partnerów, a przede wszystkim do beneficjentów. Ten

drugi obszar w mniejszym stopniu wpływa na uczenie się organizacji, jednak obrazuje sposób jej myślenia, zarządzania itp. Urząd wdrożył szereg rozwiązań skierowanych do beneficjentów, których celem było przekazanie wiedzy. Były to m.in.: szkolenia, konsultanci, bazy pytań i odpowiedzi, opisy dobrych praktyk, szczegółowe instrukcje i wytyczne, indywidualne spotkania itp., a także usługi doradcze zakontraktowane na rzecz beneficjentów. Ta szeroka gama narzędzi potwierdza, że instytucja przykładała dużą wagę do przekazywania wiedzy, edukowania beneficjentów dając tym samym wyraz partnerskiemu podejściu.

Najistotniejszym zasobem Wiedzy operacyjnej był Podręcznik Instytucji Zarządzającej, dalej Podręcznik IZ. Zwierał on opis systemu zarządzania i kontroli w ramach MRPO oraz szczegółowe opisy procesów wraz z wzorami dokumentów. Podręcznik niewątpliwie miał wartość dodaną, ponieważ był opracowywany na poziomie urzędu, z bardzo dużym zaangażowaniem pracowników (późniejszych użytkowników). Stwarzało to szansę na lepsze dopasowanie go do potrzeb. W innych programach operacyjnych, np. PROW¹³, podręczniki wdrożeniowe były przygotowywane na poziomie ministerialnym i przekazywane regionom do stosowania. Powodowało to, że sposoby działania były sztucznie dopasowywane do procedur. Podręcznik IZ to obszerny dokument (wraz z załącznikami przekracza 1000 stron), który był permanentnie aktualizowany. Aby zapewnić możliwość szybkich reakcji na zmiany, wdrożono także mechanizm tzw. odstępstw od Podręcznika IZ, które pozwalały na natychmiastowe zmiany procedur, dokumentów, a potem następcze usankcjonowanie tego w Podręczniku IZ (Uchwała nr 305/15). Podręcznik IZ był wykorzystywany także przez wszystkie służby kontrolne, które weryfikowały poprawność funkcjonowania urzędu przez pryzmat zgodności działań z zapisami procedur.

W 2007 roku powstała „baza wiedzy” – narzędzie funkcjonujące jako elektroniczna baza danych, do której mieli dostęp wszyscy pracownicy zaangażowani w realizację MRPO. Był to katalog informacji o ustalonej strukturze, zasilany danymi, wyznaczono też osoby odpowiedzialne za poszczególne jego części. Najpoważniejszym mankamentem tego narzędzia był brak mechanizmów szybkiego wyszukiwania informacji.

13 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich zarządzany centralnie.

Doświadczenia pokazały, że baza wiedzy wykorzystywana była jako źródło tzw. kluczowych informacji, np. aktualnych wersji dokumentów programowych i wdrożeniowych, Podręcznika IZ. Natomiast na poziomie każdego z departamentów, a nawet zespołów, powstały indywidualne bazy danych, konieczne do operacyjnego działania (wywiad b).

W przypadku departamentu Funduszy Europejskich w 2009 roku konieczne było opracowanie kompleksowego systemu bazodanowego do obsługi projektów. Departament był odpowiedzialny za wdrażanie 1150 projektów, a więc sprawne zarządzanie wymagało narzędzi informatycznych. Korzystając z własnego potencjału kadrowego, opracowano, a następnie doskonalono (aż do 2014 roku) kompleksową bazę danych. Była ona zaopatrzona w mechanizmy agregowania danych finansowych, harmonogramów, zestawień, porównań itp., a także w wiele mechanizmów kontroli krzyżowych. Poszczególne zespoły były odpowiedzialne za wprowadzanie do bazy danych związanych z realizowanymi zadaniami (np. podpisane umowy, aneksy, kwoty wniosków o płatność, korekty finansowe, wyniki kontroli).

Stworzenie bazy ACCESS było konieczne – zapewniło bieżący i natychmiastowy dostęp do informacji, znacznie ułatwiających zarządzanie. Wdrażanie systemu początkowo budziło opory pracowników, w związku z dodatkowym nakładem pracy – wprowadzanie danych, jednak po czasie okazało się, że praca bez niego (systemu) nie jest możliwa. Było on podstawą do budowy własnego systemu informatycznego na nową perspektywę (wywiad a).

Podsumowując rozważania na temat tego najlepiej ocenianego procesu w ramach uczenia się należy wskazać, że Wiedza operacyjna i strategiczna są wysoko oceniane. Natomiast wyraźnie rysują się niedobory na poziomie wiedzy o otoczeniu. Najmniejsze zróżnicowanie pomiędzy tymi trzema kategoriami występuje w grupie, gdzie dominowały partycypacyjne narzędzia zarządzania „6”–G. Drugi wniosek jest niepokojący: ankietowani byli przeświadczeni, że wiedzą wystarczająco wiele, aby sprawnie realizować swoje zadania. Wynik ten jest o tyle alarmujący, że świadczy o braku potrzeby kształcenia, doskonalenia, szukania nowych rozwiązań, zwłaszcza w zakresie Wiedzy operacyjnej (wynik oscyluje na poziomie 0,9).

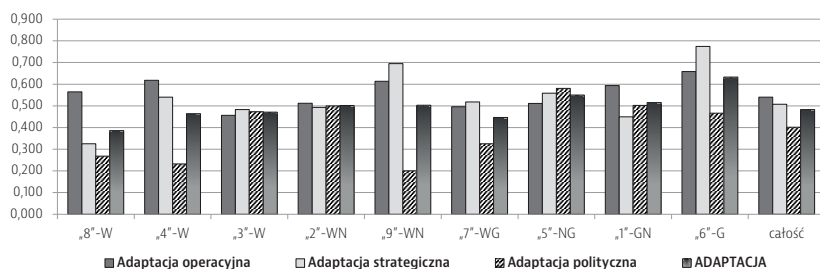
Narzędzia umożliwiające gromadzenie wiedzy i zarządzanie nią były znacznie częściej stosowane w obszarach, gdzie wiedza jest łatwa

do pozyskania i agregowania (np. dane o projektach, zwłaszcza dane finansowe). W pozostałych przypadkach – wiedza ekspercka, a zwłaszcza wiedza niejawna – wdrożenie takich narzędzi jest trudniejsze.

3.4. Adaptacja

Proces Adaptacji jest najniżej oceniany przez respondentów (0,483). Ewidentnie to najsłabsze ogniwo w pętli uczenia się organizacji. W tym obszarze występuje także duże zróżnicowanie wewnętrzne, chociaż nie tak znaczące jak w przypadku Impulsów. Obiektywnym powodem takiego stanu jest sposób funkcjonowania systemu wdrażania polityki spójności. Siedmioletnie okresy programowania gwarantują trwałość zasad, procedur, rozwiązań prawnych i instytucjonalnych – w trakcie danej perspektywy finansowej zazwyczaj wprowadzane są jedynie „kosmetyczne” zmiany. Stąd nieznacznie niższy poziom adaptacji strategicznej (0,507) niż operacyjnej (0,540). Wyraźnie rysuje się ta prawidłowość w analizie poszczególnych grup.

Wykres 7. Analiza ADAPTACJI



Źródło: opracowanie własne.

Grupy „8”-W i „4”-W (zbiurokratyzowane zespoły) oceniły poziom Adaptacji operacyjnej powyżej średniej, jednak na sporo niższym poziomie występowała tam Adaptacja strategiczna. W przypadku grupy „9”-WN obejmującej radców prawnych i audytorów Adaptacja operacyjna i strategiczna były na wysokim poziomie – to w ich kompetencjach było sprawdzanie zgodności z prawem oraz doskonalenie systemu, a także jego całościowa analiza. Bardzo niski poziom Adaptacji politycznej (0,200) potwierdza niezależność tych pracowników. Grupa „6”-G odpowiadała za programowanie, czyli budowała system zarządzania oraz

oceniała go, z tego powodu osiągnęła najwyższe wyniki oceny Adaptacji – zarówno operacyjnej (0,658), jak i strategicznej (0,774).

Z powyższą tezą koresponduje analiza odpowiedzi na pytania dotyczące zmiany celów działania zespołu oraz zakresów obowiązków pracowników w oparciu o wyniki audytów/kontroli/analiz/badań. W obszarze zmiany celów wynik to 0,395, natomiast w aspekcie zmiany zakresów obowiązków – tylko 0,264. Co ciekawe, w przypadku pytania o zmianę jedynie sposobu prowadzenia spraw wynik to 0,605. System posiadał zatem zdolność Adaptacji operacyjnej, doskonalenia się na poziomie realizacji bieżących zadań, jednak w zakresie zmiany celów ten potencjał był dużo niższy.

Analiza prowadzi do wniosku, że w organizacji występowała jedynie pojedyncza pętla uczenia się, gdyż wpływ na cele organizacji był znikomy. Uwzględniając jednak siedmioletnie okresy programowania, podwójnej czy potrójnej pętli uczenia się można doszukiwać się przyjmując szerszą perspektywę czasową, obejmującą co najmniej dwa takie okresy.

Rozmówcy wskazywali, że najczęstsze działania adaptacyjne obejmowały: zmiany w Podręczniku IZ (zarówno w opisie systemu zarządzania i kontroli, jak i w procesach), zmiany dokumentów wdrożeniowych, rzadziej programowych, modyfikacje struktur organizacyjnych, przesunięcia pracowników, budowanie nowych narzędzi informatycznych. Były one inicjowane przez wyniki kontroli, zmiany prawa i wytycznych, decyzje ZWM, rekomendacje wypracowane w oparciu o wyniki badań ewaluacyjnych, autorefleksję i chęć doskonalenia systemu.

W ramach MRPO działania dostosowawcze, naprawcze, doskonalące podejmowane po audytach wewnętrznych były ponadprzeciętne w stosunku do innych departamentów UMWM w analogicznych przypadkach (wywiad f).

Zmiany w systemie wdrażania polityki spójności w trakcie danego okresu programowania są trudne i powolne, wymagają szeregu uzgodnień, negocjacji itp. Wyjątkiem od tej zasady była reakcja na kryzys gospodarczy w UE w 2008 roku, kiedy to Komisja Europejska wprowadziła pakiet działań przyspieszających wydatkowanie środków, aby jak najszybciej zasilić europejski system gospodarczy (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-740_pl.htm). Zmiana ta miała jednak odgórny charakter.

Zasadnicza adaptacja nastąpiła pomiędzy perspektywami finansowymi, dopiero wtedy możliwe było częściowe wykorzystanie doświadczeń, zaproponowanie nowych rozwiązań, struktur, próba wpływu na uwarunkowania prawne, czy zbudowanie dedykowanych narzędzi informatycznych (wywiad b).

Audyt zgodności wraz z oceną *ex-ante* były impulsem do zasadniczych zmian w Programie i jego systemie wdrażania, następnie w kolejnych latach realizacji Programu, były prowadzone tzw. audyty systemowe, weryfikujące poprawność działania systemu (*Sprawozdanie 2008, Ocena szacunkowa 2007*).

Największy wpływ miał audyt zgodności i kontrola NIK prowadzone w trakcie tworzenia systemu. W trakcie wdrażania Programu znaczenie audytu systemowego spadło, a istotniejsze były ustalenia w ramach audytów operacji (wywiad d).

Uwagi kontrolerów skupiały się na pojedynczych błędach, a nie ocenie systemu (wywiad e).

Rekomendacje płynące z audytów i kontroli sporadycznie dotyczyły zasadniczych zmian, najczęściej wskazywały drobne uchybienia w realizacji procedur lub błędy, a nie kwestie systemowe. Jedną z najczęstszych rekomendacji było „zachowanie należytej staranności”, zatem impulsy te nie były źródłem istotnych adaptacji (*Raporty roczne z audytów operacji od 2008 do 2014*).

W ramach audytu operacji (kontrola próby projektów) wyniki były istotne przy kwestiach środowiskowych oraz prawie zamówień publicznych. W tych obszarach po kontrolach wprowadzano bardzo wiele zmian w systemie. Jednak w zakresie doskonalenia całego systemu uwagi UKS najczęściej koncentrowały się na wskazywaniu pojedynczych błędów, a nie problemów systemowych (wywiad a).

Rekomendacje z kontroli najczęściej powodowały doszczelnianie systemu, aby unikać błędów, a to oznaczało rozbudowywanie procedur, co było dalekie od działań doskonalących. Z punktu widzenia sprawności systemu wielokrotnie rekomendacje prowadziły do coraz większych komplikacji, a przede wszystkim wzrostu biurokracji (wywiad d).

Przecenia się znaczenie zewnętrznych służb kontrolnych, doświadczenie wskazuje, że koncentrują się na poszukiwaniu błędów, a nie rekomendują usprawnień, które optymalizowałyby system. W doskonaleniu procedur większą rolę

odegrał audyt wewnętrzny, nie było to „zło konieczne”, a istotne wsparcie w zarządzaniu departamentem (wywiad a).

Adaptacja będąca następstwem zewnętrznych kontroli i audytów nie była prowadzona bezrefleksyjnie. Przykładem są wyniki audytów operacji wykonywanych przez IA-UKS. Województwo Małopolskie wielokrotnie kwestionowało ustalenia tych audytów, prowadząc długotrwałe dyskusje (trwające nawet kilka lat) z UKS, posiłkując się opiniami innych instytucji. W porównaniu z innymi regionami podejście to nie było standardem. Liczba tzw. otwartych rekomendacji UKS w innych województwach nie przekraczała kilku, w Małopolsce w rekordowym okresie wynosiła ponad dwadzieścia (*Raporty roczne z audytów operacji od 2008 do 2014*).

W przypadku audytu operacji Małopolska miała bardzo duży zakres tzw. spornych ustaleń pomiędzy nami a IA UKS – najwięcej w kraju otwartych rekomendacji (wywiad b).

Rekomendacje z zakresu PZP zawsze były dokładnie analizowane i zwykle toczyła się wielomiesięczna polemika pomiędzy IZ MRPO a IA UKS (wywiad f).

Na uwagę zasługuje bardzo niski poziom Adaptacji politycznej (0,401). Osiąga ona swoje maksimum (0,580) w przypadku grupy „5”-NG. Zespół ten jako jeden z niewielu zajmował się sprawami, które miały charakter incydentalny i nie były unormowane w procedurach, przygotowywał m.in. materiały dla ZWM, odpowiadał na skargi mieszkańców województwa związane z realizacją projektów itp. W zespołach, gdzie dominowały narzędzia biurokratyczne („8”-W i „4”-W) Adaptacja polityczna była na niskim poziomie (odpowiednio: 0,268 i 0,232).

Pytania w ankiecie traktowały adaptację polityczną jako reakcję na zmiany polityczne, w tym kontekście niskie wskazania należy oceniać pozytywnie. Potwierdzają one stabilność funkcjonowania systemu. W tym przypadku zmiany polityczne (np. po wyborach samorządowych) marginalnie wpływały na wdrażanie unijnej polityki spójności.

MRPO funkcjonowało w świecie sformalizowanych zasad – jakkolwiek duża zmiana wynikała z procesów decyzyjnych na poziomie kraju i Wspólnoty. System był zabezpieczony przed wpływami politycznymi, zwłaszcza na etapie wdrażania polityki spójności. Wpływ Zarządu miał większe znaczenie w trakcie programowania (wywiad b).

W przypadku Adaptacji istotną rolę odgrywał Zarząd Województwa Małopolskiego, przy czym nie można łączyć tego aspektu z wynikami wskazanymi w badaniu dla adaptacji politycznej, gdyż tutaj Zarząd występował jako najwyższy stopień decyzyjny w ramach Instytucji Zarządzającej, a nie ciało polityczne. Podstawową formą działania Zarządu jako organu kolegialnego było podejmowanie uchwał, natomiast w zakresie zarządzania Programem operacyjnym często stosowano narzędzie w postaci „Informacji dla Zarządu”. Informacje te (pomińmy mylącej nazwy) były narzędziem podejmowania decyzji, bowiem standardowo prowadziły do wydania rekomendacji. Zatem w obszarach, gdzie nie było podstaw do przyjmowania uchwał ZWM stosowano znacznie szybsze i prostsze rozwiązanie, przedstawiając Zarządowi problem, jego alternatywne rozwiązania i proponując rekomendację.

Problemem wskazywanym przez badanych był sposób funkcjonowania służb kontrolnych, a mianowicie ich arbitralna ocena sytuacji, czy też daleko idące interpretacje przepisów prawnych.

MRR przekazuje wszystkim regionom ustalenia z audytów i kontroli prowadzonych przez Instytucję Audytową, Komisję Europejską, Europejski Trybunał Obrachunkowy, OLAF, wskazując, że rekomendacje dotyczą wszystkich i muszą zostać wdrożone. Wielokrotnie zalecenia nie wynikają z uwarunkowań prawnych, a jedynie tzw. „podejścia służb wspólnotowych”, które, co więcej, zmienia się w czasie (wywiad b).

Audyty Komisji Europejskiej dotyczące instrumentów finansowych, wpłynęły destrukcyjnie na system, niejasne stanowisko Komisji, interpretacje tworzone w trakcie audytu i czasochłonna procedura sprawiły, że działania te utrudniły nam pracę (wywiad c).

Podsumowując proces adaptacji, rozumianej jako konkretne działania podejmowane przez organizację, czyli ostatni element w pętli uczenia – miarą ich natężenia, jakości, trafności są rezultaty. Analizując wyniki osiągnięte przez Województwo Małopolskie w trakcie wdrażania MRPO, można potwierdzić, że były one na zadowalającym poziomie. W rankingach opracowywanych przez MRR Małopolska zwykle plasowała się w pierwszej piątce województw (<https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl>).

Przewaga adaptacji operacyjnej po raz kolejny potwierdza, że na najniższym poziomie tj. pracownik/zespół, w realizacji codziennych

obowiązków procesy uczenia się zachodziły najintensywniej. Odnosząc wyniki do grup zespołów, najsilniejsze procesy adaptacji strategicznej miały miejsce w grupach korzystających z narzędzi partycypacyjnych „6”-G, „5”-NG i „1”-G, a najłabsze w tych, gdzie dominowały narzędzia biurokratyczne. Dla adaptacji operacyjnej ta zależność nie była już jednoznaczna.

Elastyczność systemu rozumiana jako możliwość wprowadzania zmian ma istotne znaczenie w procesach adaptacji. W trakcie wywiadów rozmówcy oceniali, że na poziomie operacyjnym jest ona zadowalająca, jednak wprowadzanie zmian o strategicznym charakterze było trudne.

Generalnie system realizacji MRPO był elastyczny w aspektach operacyjnych, jego sztywne ramy stanowiło prawo i wytyczne ministerialne. Te ramy ograniczały, częste były przypadki, że nowe rozwiązania były blokowane przez prawników. Natomiast operacyjnie można go było cały czas dostosowywać i to się działo. Potwierdzają to wszystkie kluczowe dokumenty: Uszczegółowienie Programu, Podręcznik kosztów kwalifikowalnych, Podręcznik IZ itp., które „żyły”, były permanentnie aktualizowane, korygowane, aby doskonalić system (wywiad a).

System był elastyczny, Województwo będąc IZ mogło na niego wpływać, zmiany jednak były czasochłonne i pracochłonne, zwłaszcza w warstwie dokumentów (wywiad c).

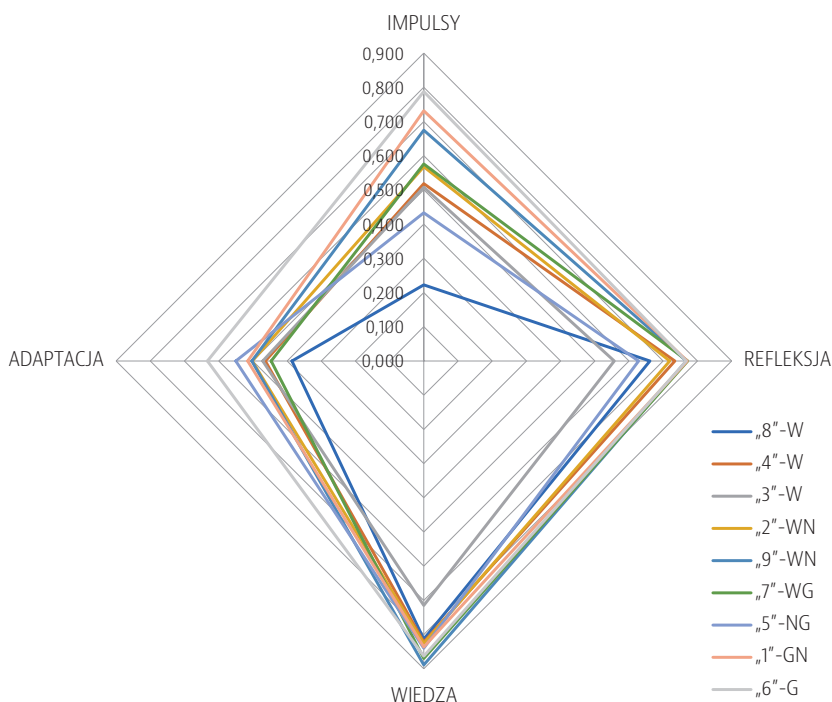
[...] problem to opór pracowników, urzędnicy cenią sobie stabilność, rzadko wychodzą z własną inicjatywą zmian, a ze zmianami odgórnymi walczą (wywiad b).

Od 2012 roku obserwowane było zjawisko „zastania się procedur” – pomimo świadomości, że można robić coś łatwiej i szybciej, zważywszy na kończący się okres programowania, chęć do usprawnień była bardzo mała, bo wiązała się z dodatkową pracą (wywiad d).

System zarządzania MRPO był elastyczny, zwłaszcza jeśli porównamy go z programami zarządzanymi centralnie, np. z PROW i PO KL. W przypadku MRPO Samorząd Województwa pełnił rolę Instytucji Zarządzającej, samodzielnie kreował system wdrażania, działając w ustalonych ramach. Bycie IZ nauczyło pracowników samodzielności i tego aby nie czekać na gotowe wytyczne z MRR (wywiad f).

Na wykresie 8 zestawiono wyniki dla czterech częściowych procesów uczenia się w przekroju grup zespołów.

Wykres 8. Analiza PROCESÓW uczenia się



Źródło: opracowanie własne.

Zestawienie poziomu natężenia cząstkowych procesów uczenia się jednoznacznie wskazuje, że w grupach, gdzie dominują narzędzia biurokratyczne wyniki są niższe niż w grupach, gdzie częściej wykorzystuje się narzędzia partycypacyjne. Zjawisko to szczególnie wyraźnie rysuje się w procesie Impulsów, których poziom jest niski, a jednocześnie mocno zróżnicowany. Na drugim biegunie znajduje się Wiedza z najwyższym poziomem wskazań i najmniejszym zróżnicowaniem.

Jako przykład cyklu uczenia się, w którym uwidoczniły się wszystkie procesy, można przedstawić sposób, w jaki została rozdysponowana Krajowa Rezerwa Wykonania (KRW) w ramach programów regionalnych. KRW to dodatkowe środki przekazane regionom najlepiej realizującym programy operacyjne. Na etapie programowania wsparcia nie ustalono kryteriów i procedury rozdziału tych środków, dokonano tego dopiero w 2011 roku.

Impulsy, które trafiły do regionów, to informacja o dostępnych środkach, proponowane kryteria podziału, a przede wszystkim dane na temat zaawansowania działań innych województw i podejmowanych przez nie kroków. Refleksja, na podstawie zgromadzonych danych, objęła dwa obszary. Pierwszy to zmiany w kierunkach wydatkowania środków (na co można wydać je najszybciej), a drugi to zmiany w sposobie wydatkowania środków (jakie modyfikacje proceduralne przyspieszą ten proces). Wiedza wygenerowana w ten sposób dała podstawę do sprecyzowania działań w tych dwóch obszarach. Pierwsza grupa aktywności to wprowadzenie zmian w harmonogramach konkursów i alokacjach na poszczególne obszary, natomiast druga to uproszczenia formalne, zwiększenie obsady kadrowej, wprowadzenie płatnych nadgodzin, stworzenie systemu premiowego uzależnionego od wyniku KRW. Adaptacja nastąpiła szybko – wdrożono wypracowane rozwiązania, na bieżąco je modyfikując w zależności od potrzeb.

Wszystkie procesy zachodziły niemal jednocześnie, gdyż ustalenia w zakresie KRW miały formę negocjacji pomiędzy MRR a regionami. Każde ze spotkań, do momentu ustalenia ostatecznych zasad podziału KRW, było impulsem prowadzącym do nowych działań. W proces były zaangażowane wszystkie poziomy zarządcze. W negocjacjach z MRR i regionami brali udział marszałkowie i dyrektorzy, a następnie dyrektorzy, kierownicy i kluczowi pracownicy opracowywali mechanizmy, które miały przyspieszyć wydatkowanie. Działania te były wykonalne tylko dzięki pełnemu zaangażowaniu pracowników – dlatego też wdrożono mechanizmy motywacji finansowej.

Wynikiem podjętych kroków było przyspieszenie wydatkowania i certyfikacji środków. Województwo Małopolskie zajęło w tym „konkursie” 6. miejsce, awansując kilka pozycji dzięki wprowadzonym zmianom. Przełożyło się to na dodatkowe środki dla regionu w wysokości prawie 40 mln euro (<https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/RPO>).

Krajowa Rezerwa wykonania była jednym z niewielu mechanizmów, gdzie wystąpiła realna konkurencja pomiędzy regionami, zdopingowała ona do szukania rozwiązań przyspieszających wydatkowanie środków, wiele z nich sprawdziło się w przyszłości. Jej wadą był fakt, że znacznie pogorszyły się relacje pomiędzy regionami (wywiad d).

Dyrektorzy w wywiadach podkreślali, że w ich opinii departamenty uczą się.

Departament to samodoskonaląca się organizacja, korygująca swoje błędy, permanentne uczenie się przez doświadczenie, barierą jest konieczność sztywnego trzymania się unormowań prawnych (wywiad a).

Uczenie się postępuje drobnymi krokami, ale widać go wyraźnie, [...] problemem było przekazywanie wiedzy i zapewnienie, że wszyscy pracownicy będą działali w tym samym standardzie (wywiad b).

Sposób zarządzania departamentem, ciągła wymiana wiedzy, dbanie o pracowników, taka organizacja, aby co najmniej dwie osoby specjalizowały się w danej dziedzinie, wspólna dyskusja – to zapewniało systemowe uczenie się (wywiad c).

W początkowym okresie to uczenie następowało szybko, potem ten proces osłabł, zgodnie z zasadą – lepsze jest wrogiem dobrego (wywiad d).

Procedury, kompetencje, coraz większa sprawność działania, ulepszone wzory dokumentów – to było wynikiem uczenia się (wywiad e).

Patrząc od czego zaczęliśmy i gdzie doszliśmy, to była bardzo intensywna nauka. Nowe struktury, nowe narzędzia, nowi ludzie. Trudno ocenić czy to uczenie miało charakter systemowy, nikt nie spisał tego, co było dobre, a co złe – cała ta wiedza jest w głowach pracowników (wywiad f).

Tab. 44. Natężenie procesów uczenia się w grupach W, N, G

GRUPA	IMPULSY	REFLEKSJA	WIEDZA	ADAPTACJA	PROCESY
W	0,4720	0,6541	0,7820	0,4471	0,5888
N	0,5193	0,6902	0,8131	0,4828	0,6264
G	0,6396	0,7449	0,8651	0,5493	0,6997
Średnia	0,5282	0,6868	0,8115	0,4828	0,6273

Źródło: opracowanie własne.

W ramach podsumowania analizy procesów uczenia się, dokonano porównania wyników w przekroju uwzględniającym tylko trzy kategorie ankietowanych. Są to:

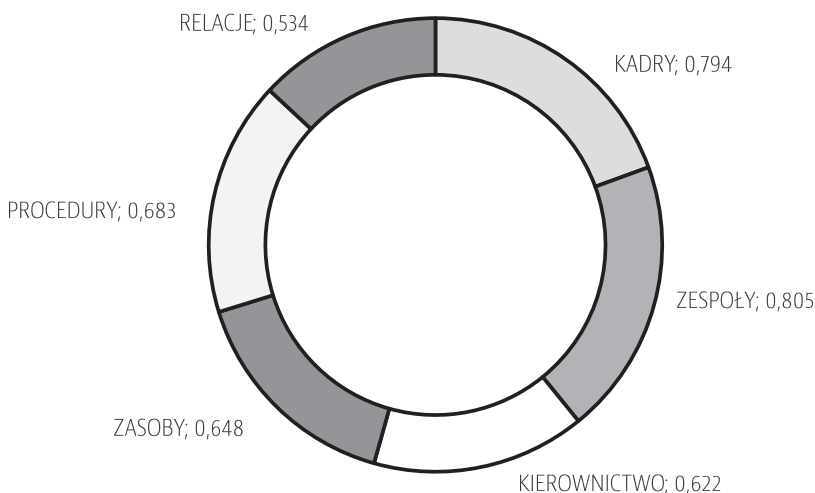
1. Kategoria W – pracownicy, którzy najczęściej wykorzystują narzędzia biurokratyczne.
2. Kategoria N – pracownicy, którzy najczęściej wykorzystują narzędzia rynkowe.
3. Kategoria G – pracownicy, którzy najczęściej wykorzystują narzędzia partycypacyjne.

Wyniki jednoznacznie potwierdzają następującą zależność: w ramach wskaźnika syntetycznego, jak i każdego wskaźnika cząstkowego najwyższe natężenie procesów uczenia się obserwujemy w grupie G, najniższe w grupie W, a grupa N plasuje się zawsze w środku.

4. Determinanty uczenia się

Rezultatem analizy było określenie dla każdego ankietowanego wyników oceny obrazujących z jakim natężeniem występuje dana determinanta oraz obliczenie wskaźników dla poszczególnych grup. Na podstawie danych cząstkowych określono wskaźniki dla kolejnych determinant oraz wskaźnik zintegrowany (0,681).

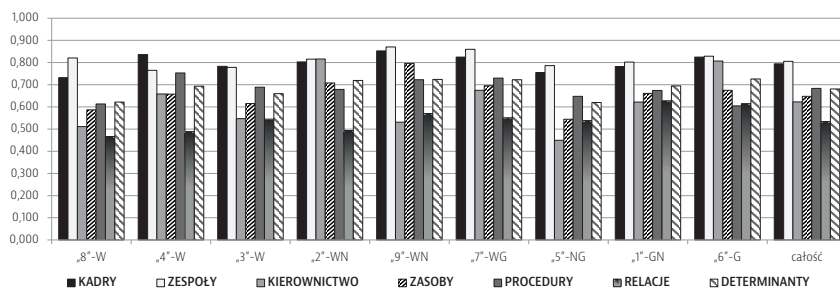
Wykres 9. Determinanty uczenia się



Źródło: opracowanie własne.

Poszczególne determinanty występują z podobną intensywnością. Najwyższe wyniki zanotowano w obszarach: Zespoły i Kadry (znacznie przekraczają wskaźnik syntetyczny dla wszystkich determinant), najniższe natomiast w zakresie Relacji. W badanych procesach uczenia się obszary związane z otoczeniem organizacji (Impulsy i Adaptacja) również miały wyniki na najniższym poziomie.

Wykres 10. Determinanty uczenia się w podziale na grupy zespołów



Źródło: opracowanie własne.

W przekroju grup najwyższe poziomy determinant występują w przypadku grupy „6”-G (0,726), która była również liderem w natężeniu procesów uczenia się. Najniższe natomiast w grupach „5”-NG (0,620) i „8”-W (0,622), przy czym grupa „8”-W osiągnęła również najniższy wynik w procesach uczenia się.

Przeprowadzona analiza wskazuje poziom oddziaływania poszczególnych determinant na procesy uczenia się (wysoki, średni, niski) oraz odnosi się do zależności pomiędzy badaną determinantą a częściowymi procesami uczenia się (w tabelach 45–50 oddziaływania zaznaczono kolorem).

4.1. Kadry

Każda z determinant z grupy Kadry oddziałuje na procesy uczenia się na średnim poziomie. Najistotniejsze znaczenie ma Myślenie krytyczne, które jest powiązane z Refleksją, Wiedzą a częściowo także z Impulsami.

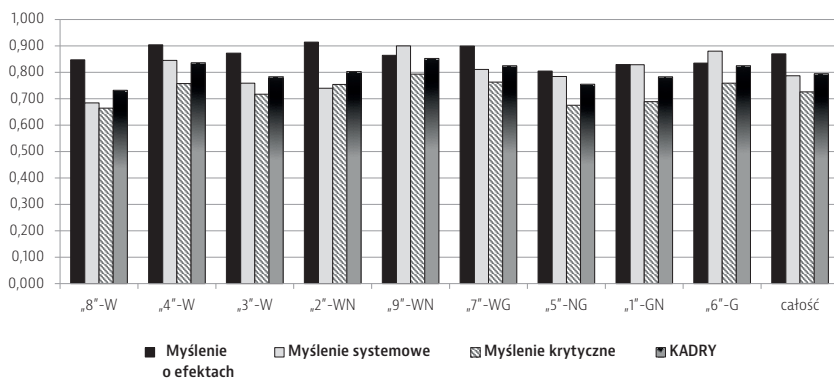
Tab. 45. Zależności pomiędzy determinantą Kadry a częściowymi procesami uczenia się

Procesy		Impulsy		Refleksja		Wiedza			Adaptacja		
		Konferencje i szkolenia	Informacje zwrotne	Refleksja oddolna	Refleksja odgórna	Wiedza o otoczeniu	Wiedza strategiczna	Wiedza operacyjna	Adaptacja operacyjna	Adaptacja strategiczna	Adaptacja polityczna
Determinanty											
Kadry	Myślenie o efektach										
	Myślenie systemowe										
	Myślenie krytyczne										

Źródło: opracowanie własne (za: Olejniczak 2012, s. 180).

W zakresie Impulsów – Informacji zwrotnych, które jako proces osiągnęły niski poziom – zależność od determinant z grupy Kadry rysuje się wyraźnie jedynie w zakresie skrajnych grup, tzn. „8”–W (najniższy poziom Informacji zwrotnych i najniższy poziom Kadr) oraz „6”–G (poziomy najwyższe).

Wykres 11. Analiza KADR



Źródło: opracowanie własne.

Myślenie o efektach we wszystkich grupach osiągnęło bardzo wysoki poziom (0,870). Wynik potwierdza, że zarządzanie przez rezultaty, podejście projektowe, oraz logika interwencji to funkcjonujące standardy zarządzania w UMWM.

W przypadku grup stosujących narzędzia o charakterze partycypacyjnym i rynkowym występował wysoki poziom Myślenia systemowego, podobnie w przypadku grupy „9”-WN, gdzie wynik był związany z charakterem pracy radców prawnych i audytorów.

Natomiast w przypadku pytań szczegółowych ankietowani potwierdzili bardzo dobrą znajomość celów departamentu (0,914) i celów zespołu (0,955). Pytania te korespondowały z pytaniami z zakresu Wiedzy strategicznej dotyczącymi zaangażowania w wyznaczanie tych celów. Wynik był niższy, lecz, analogicznie, zaangażowanie w wyznaczanie celów zespołów oceniono wyżej niż w przypadku celów departamentów.

Wysoki wynik (0,709) osiągnęło także pytanie odnoszące się do stosowanego w praktyce podejścia procesowego (zgodnie z logiką interwencji: nakłady-działania-efekty).

Polityka oparta na dowodach, będąca podstawowym założeniem procesu uczenia się administracji, opiera się na Myśleniu krytycznym – wskaźnik dla tego elementu był co prawda najniższy w obszarze Kadry, wynosił jednak 0,726.

Na ocenę Myślenia krytycznego składały się cztery pytania, jedno z nich brzmiało: „wykonując moją pracę, odwołuję się wyłącznie do przepisów prawa, wytycznych i procedur”. Pytanie to było traktowane w analizie jako negatywnie wpływające na wynik. Najprawdopodobniej część ankietowanych nie zwróciła uwagi na słowo „wyłącznie” i negatywny charakter tego pytania, ponieważ odnotowano dużo wskazań, a tym samym zaniżyło to wynik dla Myślenia krytycznego.

W pozostałych trzech pytaniach odpowiedzi kształtowały się w przedziale od 0,827 do 0,871, czyli były analogiczne do wyników dla Myślenia o efektach i Myślenia systemowego. Wyniki potwierdziły, że najbardziej krytyczną grupą są radcy prawni i audytorzy („9”-WN).

W wywiadach wskazywano, że w obszarach, gdzie zróżnicowanie problemów było bardzo wysokie (np. ocena projektów, przygotowanie projektów kluczowych, pomoc publiczna) umiejętności myślenia krytycznego i systemowego były niezbędne u pracowników, natomiast

przy realizacji powtarzalnych czynności (np. rozliczanie wniosków o płatność, wypłata środków, działania informacyjne) miały one mniejsze znaczenie.

Procedury usypiają czujność i wyłączają myślenie, sprawiają też wrażenie braku odpowiedzialności – to niebezpieczne zjawisko, automatyzacja pracy. Z jednej strony, prowadzi do błędów, a z drugiej, do niezadowolenia z pracy (wywiad b).

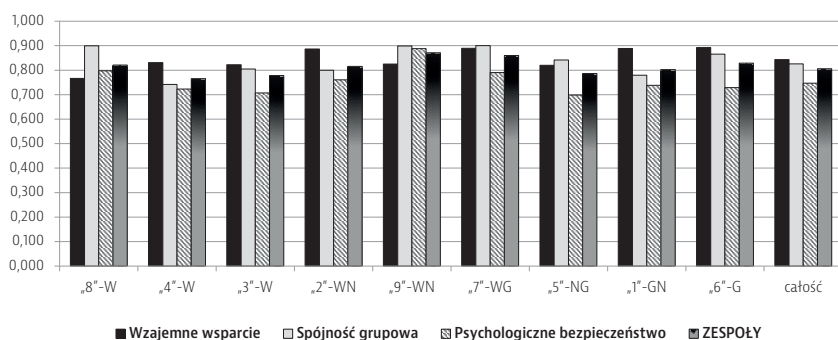
Praktycznie u wszystkich pracowników umiejętność krytycznego i systemowego myślenia była nieodzowna w pracy, poziom złożoności realizowanych zadań zawsze tego wymagał (wywiad c).

Im wyżej w hierarchii, tym większa potrzeba znajomości szerszego kontekstu i bardziej krytycznego myślenia, niejako z boku taką rolę pełnili radcy prawni, którzy analizowali sprawy przez pryzmat prawa (wywiad d).

4.2. Zespoły

Determinanty z obszaru Zespoły wpływały na procesy uczenia się w niewielkim stopniu. Oddziaływanie koncentrowało się na Refleksji oddolnej oraz na Wiedzy, szczególnie operacyjnej. Najistotniejsze znaczenie miało Bezpieczeństwo psychologiczne – osiągnęło ono najniższe wskazania spośród tej grupy determinant, jednak nie widać zależności pomiędzy jego poziomem a wskazanymi procesami uczenia się w przekroju grupowym.

Wykres 12. Analiza ZESPOŁÓW



Źródło: opracowanie własne.

Tab. 46. Zależności pomiędzy determinantą Zespoły a cząstkowymi procesami uczenia się

Procesy / Determinanty		Impulsy		Refleksja		Wiedza			Adaptacja		
		Konferencje i szkolenia	Informacje zwrotne	Refleksja oddolna	Refleksja odgórna	Wiedza o otoczeniu	Wiedza strategiczna	Wiedza operacyjna	Adaptacja operacyjna	Adaptacja strategiczna	Adaptacja polityczna
Zespoły	Wzajemne wsparcie										
	Spójność grupowa										
	Psychologiczne bezpieczeństwo										

Źródło: opracowanie własne (za: Olejniczak 2012, s. 180).

Wzajemne wsparcie osiągnęło najwyższy wynik (0,843) w ramach determinanty Zespoły. W przekroju grupowym, w czołówce są grupy: „2”–WN, „7”–WG, „1”–GN i „6”–G. Ta determinanta była badana poprzez pytanie, które świadczyło o tym, że w przypadku problemów ankietowani korzystają z pomocy innych osób z zespołu (0,905) oraz pytanie uzupełniające – czy często pracują w grupie (0,745). W tym przypadku wysokie wyniki potwierdzają spełnienie jednego z podstawowych warunków uczenia się – współpracy.

Zróznicowanie pomiędzy grupami dla Wzajemnego wsparcia nie było duże, a wyniki wahały się od 0,766 dla „8”–W do 0,892 dla „6”–G. Najwyższe wartości odnotowano dla grup, gdzie dominowały narzędzia partycypacyjne.

Duży poziom zaufania i dobra atmosfera, często wręcz towarzyskie relacje, zwłaszcza w początkowym okresie, kiedy zespoły były małe. Było to szczególnie ważne przy zatrudnianiu nowych pracowników – łatwiej wdrażali się w pracę w zespołach, gdzie mogli liczyć na pomoc (wywiad c).

Tak duża liczba powiązań, zależności, praca jednego zespołu wynika z pracy innego, częsta praca w parach przy weryfikacji dokumentacji tzw. pierwsza i druga para oczu itp., wszystko to powoduje, że zaufanie jest nieodzowne (wywiad b).

Praca zespołowa była istotna w każdej grupie (spotkania, narady, zespoły robocze, ścieżki konsultacji dokumentów), szczególnie w zespołach realizujących jednorodną czynność – była wskazywana jako mechanizm zapewniający spójność działania. Rozmówcy podkreślali, że tak naprawdę była ona możliwa na poziomie zespołów (a nie departamentów) i zależała od sposobu zarządzania zespołami przez kierowników.

Zespół jest podstawową komórką funkcjonującą w urzędzie. W zakresie działania departamentu jest zbyt dużo różnych zadań, aby działać jednorodnie. Na poziomie zespołów występuje największa spójność i współpraca (wywiad b).

Spójność grupowa osiągnęła bardzo wysoki wynik – 0,826. W ramach pytań częściowych najniższy poziom (0,724) odnotowano w przypadku pytania „pracownicy mojego zespołu mają ze sobą wiele wspólnego”. Może to świadczyć o różnicach osobowościowych, które nie są związane z pracą. Sytuację taką należy jednak odbierać pozytywnie, ponieważ zróżnicowanie pomiędzy członkami zespołu zazwyczaj przekłada się na większy potencjał uczenia się.

Rekordowy wynik (0,865) osiągnięto w zakresie Wzajemnej pomocy pomiędzy członkami zespołu. Pytanie o pracę w grupie, uzyskało wyniki zbieżne ze specyfiką realizowanych zadań, a także ze stosowanymi narzędziami – tam gdzie przeważają narzędzia biurokratyczne, wyniki były niższe („8”-W – 0,579, „3”-W – 0,653), a tam, gdzie dominowały narzędzia partycypacyjne, wyniki były najwyższe („6”-G – 0,880, „1”-GN – 0,871).

Psychologiczne bezpieczeństwo jest jednym z kluczowych, a zarazem najtrudniej mierzalnych obszarów warunkujących potencjał uczenia się – determinanta ta osiągnęła poziom 0,747. Jedno z pytań częściowych dotyczyło obaw związanych z podejmowaniem ryzyka. Uzyskało ono najniższy wynik (0,655) w tym obszarze. Jest to zjawisko powszechne – zróżnicowanie pomiędzy grupami wynosi od 0,559 dla grupy „3”-W do 0,833 dla grupy „9”-WN. W przypadku grupy „9”-WN rola pracowników ma doradczy charakter. W tych zespołach nie podejmuje się „merytorycznych” decyzji, stąd niski poziom obaw

związanych z ryzykiem. W pozostałych grupach wyniki potwierdzają niechęć do podejmowania ryzyka. Taki stan negatywnie wpływa na procesy uczenia się, ogranicza testowanie, próbowanie nowych rozwiązań.

Na poziomie wewnętrznych rozwiązań w departamencie zawsze było pole do dyskusji i próbowania, jak coś działa, np. z konkursu na konkurs zmieniano, dopracowywano regulaminy (wywiad a).

W urzędzie nie ma kultury eksperymentu... (wywiad c).

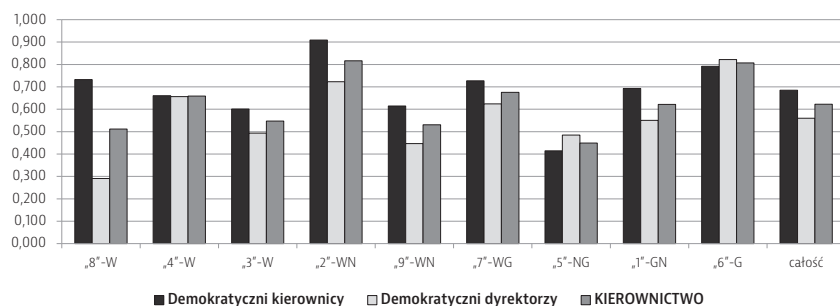
Chęć do wprowadzania zmian, a zwłaszcza takich, które być może są tylko chwilowe, jest mocno ograniczona (wywiad d).

[...] w przypadku dyrektorów dyskusja jest standardem zwłaszcza z kierownikami – ewidentnie partnerskie zarządzanie, jednak jej rezultatem jest decyzja, a wraz z nią odpowiedzialność dyrektora (wywiad a).

4.3. Kierownictwo

Determinanty z grupy Kierownictwo wpływają na procesy uczenia się na średnim poziomie i są związane z tymi, które osiągnęły najwyższe wyniki, czyli z Wiedzą i Refleksją. Zależności ponownie rysują się najwyraźniej w skrajnych grupach „8”-W i „6”-G, zwłaszcza na poziomie dyrektorów. W pozostałych grupach zróżnicowanie było duże i wskazywało, że wyniki były uzależnione od tego, jak pracownicy postrzegali przełożonych.

Wykres 13. Analiza KIEROWNICTWA



Źródło: opracowanie własne.

Tab. 47. Zależności pomiędzy determinantą Kierownictwo a cząstkowymi procesami uczenia się

Procesy		Impulsy		Refleksja		Wiedza			Adaptacja		
		Konferencje i szkolenia	Informacje zwrotne	Refleksja oddolna	Refleksja odgórna	Wiedza o otoczeniu	Wiedza strategiczna	Wiedza operacyjna	Adaptacja operacyjna	Adaptacja strategiczna	Adaptacja polityczna
Determinanty											
Kierownictwo	Demokratyczni dyrektorzy										
	Demokratyczni kierownicy										

Źródło: opracowanie własne na podstawie Olejniczak 2012, s. 180.

Pytania cząstkowe pozwalały określić dominujący styl zarządzania wśród kierowników i dyrektorów. Zamieszczone w rozdziale czwartym zestawienie wskazuje, że wśród wszystkich kierowników dominował styl zespołowy (od 45,88% wskazań do 62,19%), a alternatywny był zawsze styl biurokratyczny (wskazania na bardzo zbliżonym poziomie: od 37,38% do 45,84%).

Wśród dyrektorów sytuacja była analogiczna: wskazania dla dominującego stylu zespołowego kształtowały się od 41,11% do 53,32%, a dla alternatywnego biurokratycznego od 38,21% do 44,91%. Wyjątek stanowi grupa „8”-W (Departament Budżetu i Finansów), gdzie dominującym stylem kierowania dyrektora był styl biurokratyczny (46,74% wskazań), przy wskazaniach dla stylu zespołowego 31,69% i autorytarnego 21,57%. Tu także występowała największa różnica w ocenie kierowników i dyrektorów.

W analizie należy zwrócić uwagę na to, że ankietowani oceniali swojego kierownika, czyli bezpośredniego przełożonego, z którym mieli operacyjny kontakt, natomiast ocena dyrektora była często uśredniona, gdyż mogła odnosić się także do zastępców dyrektorów. Wyniki wskazują na jednorodną specyfikę stylów kierowania, zarówno kierowników, jak i dyrektorów. Zespołowy styl zarządzania to warunek

konieczny do uczenia się organizacji. Pozytywnie należy ocenić znikomy udział stylu autorytarnego, natomiast odsetek wskazań dla stylu biurokratycznego wynika ze specyfiki funkcjonowania administracji. Pozytywnym zjawiskiem jest zróżnicowanie pomiędzy oceną kierowników a dyrektorów, tzn. większy odsetek kierowników stosowało styl zespołowy. Jedynie w przypadku grup „5”–NG oraz „6”–G dyrekcja była nieznacznie bardziej demokratyczna od kierowników. Zatem pracownicy na swoim, operacyjnym poziomie mają lepsze warunki do uczenia się. Ponownie grupa „6”–G osiągnęła wysokie i zrównoważone wyniki, w tym przyznała najbardziej demokratyczną ocenę dyrekcji.

Rozmówcy w wywiadach wskazywali na różne style zarządzania w zależności od zakresu kompetencji poszczególnych departamentów oraz od ludzi (dyrektorów, zastępców, kierowników). Dominował styl zespołowy, następnie biurokratyczny (wskazywany jako konieczność wynikająca z uwarunkowań prawnych, w szczególności z obowiązku zapewnienia śladu rewizyjnego na każdym etapie działania).

Wszyscy kierownicy odpowiedzialni za wdrażanie MRPO zostali zrekrutowani spośród pracowników, podobnie dyrektorzy i ich zastępcy w departamentach Funduszy Europejskich oraz Polityki Regionalnej. Wszyscy oni przeszli swoją ścieżkę kariery w UMWM. To bardzo istotny czynnik, bowiem relacje pomiędzy dyrektorami, kierownikami i pracownikami mają najczęściej roboczy charakter i są zbudowane na wieloletniej współpracy. Nieraz uwarunkowania te utrudniają delegowanie czy egzekwowanie zadań, jednak przyczyniają się do pracy zespołowej.

Kierownicy to kluczowy poziom zarządzania – mając dobrych kierowników, można być kiepskim dyrektorem (wywiad d).

Kierownicy, w związku z faktem, że wszyscy pracowali wcześniej jako pracownicy, zbudowali swój autorytet nie stanowiskiem, ale wiedzą i doświadczeniem – to bardzo ułatwiało im zarządzanie (wywiad b).

W departamentach Funduszy Europejskich oraz Polityki Regionalnej, zaangażowanych we wdrażanie MRPO, żadna z osób pełniących funkcję kierownika nie przekroczyła 40 roku życia (w momencie badania). Średnia wieku dyrektorów również była poniżej 40 lat. Ten zbliżony wiek znacznie ułatwiał komunikację pomiędzy kadrą kierowniczą.

Przez znaczny okres wdrażania MRPO, od 2009 roku do 2014 roku, w części departamentów funkcjonował poziom naczelników wydziałów. Wydział obejmował kilka zespołów. W departamencie FE powołano dwóch naczelników, w departamencie PR jednego odpowiedzialnego za MRPO. Były to osoby o bardzo dużym doświadczeniu i pełniły rolę pośrednią pomiędzy dyrektorami a kierownikami. Nie były obciążone zadaniami administracyjnymi jak kierownicy i mogły skoncentrować się na problemach merytorycznych. Był to bardzo potrzebny szczebel – chociaż miał swoje złe strony, bo wydłużał procesy decyzyjne. Pracownicy podkreślali wiedzę tych naczelników, dziś są oni dyrektorami (wywiad b).

4.4. Zasoby

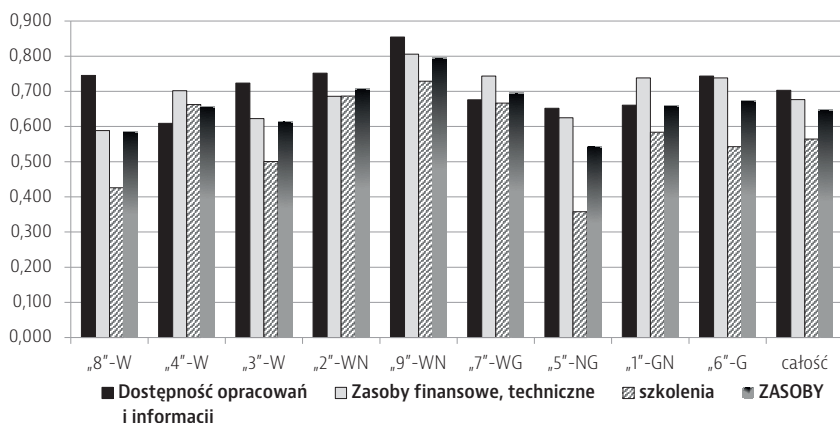
Zasoby, a zwłaszcza Dostępność opracowań i informacji, wpływają w wysokim stopniu na procesy uczenia się, praktycznie na każdy z nich. Poziom Zasobów finansowych i technicznych w poszczególnych zespołach był taki sam (zbliżone warunki lokalowe, wyposażenie sprzętowe, budżety), jednak ankietowani oceniali go różnie przez pryzmat swoich potrzeb. Dodatkowym aspektem, w stosunku do modelu MUS, była analiza obszaru Szkolenia.

Tab. 48. Zależności pomiędzy determinantą Zasoby a cząstkowymi procesami uczenia się

Procesy		Impulsy		Refleksja		Wiedza			Adaptacja		
		Konferencje i szkolenia	Informacje zwrotne	Refleksja oddolna	Refleksja odgórna	Wiedza o otoczeniu	Wiedza strategiczna	Wiedza operacyjna	Adaptacja operacyjna	Adaptacja strategiczna	Adaptacja polityczna
Determinanty											
Zasoby	Dostępność opracowań i informacji										
	Zasoby finansowe, techniczne										

Źródło: opracowanie własne (za: Olejniczak 2012, s. 180).

Wykres 14. Analiza ZASOBÓW



Źródło: opracowanie własne.

Wysoka ocena Dostępności potrzebnych opracowań (0,703) pozostaje w sprzeczności z wynikami w zakresie Impulsów (w tym przypadku wyniki dla pytania o korzystanie z ekspertyz/badań/analiz nie przekroczyły poziomu 0,4). Świadczy to o tym, że istnieją możliwości pozyskiwania informacji, jednak nie są wykorzystywane w dostateczny sposób.

Jedno z pytań częściowych, oceniających Dostępność opracowań i informacji, dotyczyło sposobów gromadzenia informacji. Ankietowani wskazywali, czy wykorzystywane przez nich materiały są dostępne w intranecie, na dyskach sieciowych, czy tylko na własnym komputerze lub w wersji papierowej. Premiowane było rozwiązanie systemowe w postaci intranetu, w mniejszym stopniu dyski sieciowe. Uzyskany wysoki wynik (0,706) potwierdza, że funkcjonowały systemowe rozwiązania w zakresie gromadzenia informacji i dzielenia się nią.

W zakresie badania Zasobów finansowych i technicznych pytano m.in., czy wykorzystywane jest specjalistyczne oprogramowanie komputerowe (np. inne niż pakiet Office). Odpowiedzi na poziomie 0,663 dowodzą, że działo się to na szeroką skalę. Najwyższy wynik (0,754) osiągnięto w przypadku grupy „5”-NG, bowiem w kompetencjach tego zespołu leżało opracowanie i wdrożenie części rozwiązań informatycznych.

W analizie wyników dla procesu Wiedzy opisałem system ACCESS – kluczowe narzędzie wdrażania Programu. Funkcjonowało także wiele

dotatkowych aplikacji koniecznych do pracy, m.in. system obiegu dokumentacji (Docman), system finansowo-księgowy (Eurobudżet), system płatniczy BGK, generator wniosków (RSI) oraz wspomniane już operacyjne bazy danych.

W wywiadach rozmówcy wskazywali, że Intranet to źródło informacji o bardzo ogólnym charakterze (logistyka, kadry, sprawy pracownicze, część aktów prawnych oraz wszystkie unormowania wewnętrzne), a nie tych koniecznych do działalności operacyjnej. Najniższy wynik (0,458) w zakresie Zasobów finansowych i technicznych osiągnęło pytanie o możliwość zakupu czasopism i literatury specjalistycznej. W UMWM prenumerowane były czasopisma dla poszczególnych departamentów (m.in. prasa codzienna, zamówienia publiczne, administracja publiczna), można było zamówić konkretne publikacje, ponadto funkcjonowała biblioteka. Rzadko korzystano z tych możliwości, gdyż w opinii respondentów w departamentach jest dostępne wiele materiałów ze szkoleń, a dużo szybciej i wygodniej poszukiwać informacji w internecie.

Bardzo wysoki wynik osiągnęła ocena wyposażenia sprzętowego stanowisk pracy (0,788). W związku z tym, że wszystkie koszty wdrażania MRPO były finansowane ze środków europejskich w ramach pomocy technicznej, wyposażenie było na wysokim poziomie, sprzęt był wymieniany regularnie, kontrolerzy pracujący w terenie mieli przenośne komputery z dostępem do internetu. Dyrekcja i Zarząd korzystali z systemu wideokonferencji, dzięki czemu kontakt pomiędzy poszczególnymi siedzibami urzędu był ułatwiony.

Problemem wskazywanym w wywiadach był poziom wynagrodzeń.

Dostępność środków pomocy technicznej rozwiązała wszelkie problemy dotyczące: powierzchni biurowej, wyposażenia, sprzętu komputerowego, co prawda występowały problemy, np. opóźniające się zakupy sprzętu, ale zasoby były na ponadprzeciętnym poziomie (wywiad c).

Zdarzały się okresowe niedobory pracowników w okresach kumulacji prac powodowane nie tyle ich niewystarczającą liczbą, ile małą elastycznością alokacji kadr. Praktycznie nie przesuwano pracowników pomiędzy departamentami, a przesunięcia pomiędzy zespołami w departamentach występowały, ale budziły opór pracowników (wywiad f).

W przypadku Szkoleń wysokie poziomy osiągnęły te grupy, np. „9”-WN (0,729), „2”-W (0,708), dla których istniała bogata oferta rynkowa (np. aspekty prawne, rozliczanie projektów, prawo zamówień publicznych). Najniższy wynik zanotowano dla grupy „5”-NG (0,358), dla której ze względu na techniczny zakres działania praktycznie nie istnieje dedykowana oferta szkoleniowa. Stan ten potwierdza zamieszczona na końcu rozdziału informacja o zakresie i kosztach szkoleń dla pracowników MRPO. Równowaga w szkoleniach zewnętrznych (0,606) i wewnętrznych (0,601) dowodzi, że obydwa narzędzia były wykorzystywane w sposób komplementarny, chociaż w wywiadach wskazywano na niedobory w tym obszarze.

Zbyt mało wagi przywiązywano do szkoleń wewnętrznych, tak aby pracownicy wyróżniający się wiedzą dzielili się nią, zwłaszcza z pracownikami nowo zatrudnianymi, a należy pamiętać że obsada części zespołów się podwoiła. Nie wykorzystano potencjału doświadczonych ludzi, którzy byli zbyt zapracowani, aby szkolić innych (wywiad f).

Bardzo pozytywnym zjawiskiem jest wysoki poziom odpowiedzi (0,724) na pytanie „pracownicy w moim zespole – po szkoleniach zewnętrznych przekazują innym członkom zespołu kluczowe informacje”. Potwierdza to, że istnieje kultura dzielenia się wiedzą. Najwyższy wynik (0,9) uzyskano w zespole „2”-WN odpowiedzialnym za ocenę projektów.

Pracownicy brali udział w wielu szkoleniach specjalistycznych i grupach roboczych – pomoc publiczna, analiza finansowa, procedury środowiskowe, wytyczne itp. Potem przeprowadzali szkolenia dla członków zespołu. Jest to konieczne, aby zapewnić spójność oceny projektów i jednolite traktowanie beneficjentów (wywiad a).

Udział w kursach językowych, studiach podyplomowych (0,405) oraz wyjazdach studyjnych i stażach (0,358) był na niskim, w porównaniu ze szkoleniami, poziomie. Kursy językowe, studia podyplomowe w znacznej mierze zależały od inicjatywy pracowników (te formy kształcenia są pośrednio związane z obowiązkami zawodowymi, bez wątplenia podnoszą kompetencje, nie są jednak niezbędne, tak jak część szkoleń). W związku z możliwością finansowania tych drogiej

form edukacji ze środków pomocy technicznej, pracodawca inwestował w ten rodzaj rozwoju pracowników.

Przez kilka lat, od 2007 do 2011 roku, dla pracowników zaangażowanych we wdrażanie MRPO były organizowane tygodniowe wyjazdy do Brukseli. Obejmowały one wizyty w kluczowych instytucjach unijnych, jak: Parlament, Komisja, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Europejski Trybunał Obrachunkowy, OLAF. W stażach tych wzięło udział około 70 osób (źródło: budżety roczne pomocy technicznej).

Z powodu zaprzestania staży w 2011 roku ponad połowa pracowników MRPO nie miała możliwości poznania brukselskiej strony polityki spójności. Jest to niewątpliwa strata, doświadczenie to znacznie poszerzało horyzonty i pozwalało na systemowe podejście do problemów w codziennej pracy. Zamierzano zorganizować serię staży warsztatowych, lecz z braku czasu pomysł ten nie doszedł do skutku (wywiad d).

Jednym z kluczowych narzędzi szkolenia nowych pracowników był system służby przygotowawczej. Każdy pracownik, mając do dyspozycji narzędzia e-learningowe, był zobowiązany do zdania kilku testów weryfikujących jego wiedzę. Niestety testy te skupiały się na ogólnej wiedzy o samorządzie i urzędzie oraz zagadnieniach formalnych, a system szkolenia był bardzo sformalizowany (np. prowadzenie dzienniczków). Wartością dodaną był tzw. opiekun, czyli doświadczony pracownik, który wdrażał nowego pracownika. Zwykle na początku osoby te pracowały „przy jednym biurku”. Co ważne, opiekun dostawał dodatkowe wynagrodzenie w trakcie pełnienia roli tutora.

Służba przygotowawcza to w znacznej części formalność, jednak opiekun odgrywał dużą rolę, bo tylko on mógł wdrożyć nową osobę w pracę, a zwłaszcza w niepisane zasady, największa rola nauki na stanowisku pracy i wsparcia przełożonego (wywiad e).

4.5. Procedury

Analogicznie do Zasobów, oddziaływanie determinant z grupy Procedury i zwyczaje, w zakresie Kodyfikacji praktyk, ma horyzontalny charakter – związane jest z każdym procesem. Zważywszy na niskie wyniki procesu uczenia się – Impulsy, istotne jest znaczenie Systemu referencyjnego. Tutaj rysuje się pewna zależność: w większości

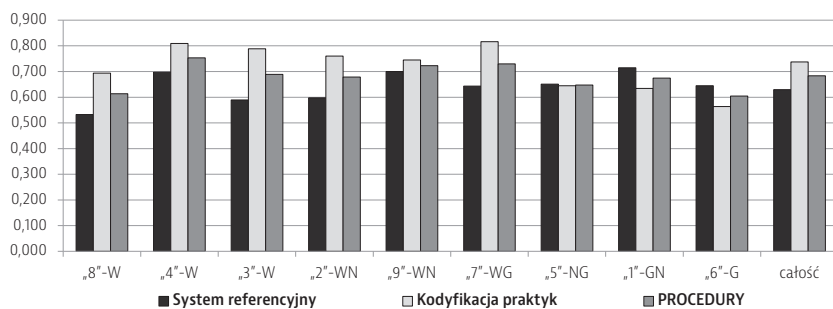
zespołów im wyższy jest poziom wskazań tej determinanty, tym wyższy wynik dla procesu Impulsy. Wyjątek stanowią grupy skrajne, tj. „8”-W oraz „1”-GN i „6”-G. W pierwszej różnica pomiędzy poziomem determinanty a poziomem procesu jest największa, czyli pomimo silnej determinanty, proces jest na niskim poziomie. Kolejne dwie grupy jako jedyne wykazują wskaźniki procesu Impulsy na wyższym poziomie niż poziom determinanty System referencyjny.

Tab. 49. Zależności pomiędzy determinantą Procedury a częściowymi procesami uczenia się

Procesy		Impulsy		Refleksja		Wiedza			Adaptacja		
		Konferencje i szkolenia	Informacje zwrotne	Refleksja oddolna	Refleksja odgórna	Wiedza o otoczeniu	Wiedza strategiczna	Wiedza operacyjna	Adaptacja operacyjna	Adaptacja strategiczna	Adaptacja polityczna
Determinanty											
Procedury i zwyczaje	System referencyjny										
	Kodyfikacja praktyk										

Źródło: opracowanie własne (za: Olejniczak 2012, s. 180).

Wykres 15. Analiza PROCEDUR



Źródło: opracowanie własne.

W obszarze Procedur rysuje się zależność pomiędzy elementami cząstkowymi a stosowanymi narzędziami. Kodyfikacja praktyk jest na wyższym poziomie wśród grup korzystających z narzędzi biurokratycznych, a na niższym w grupach, gdzie dominują narzędzia partycypacyjne. Wyniki dla Systemu referencyjnego prezentują się odwrotnie. Kodyfikacja praktyk i System referencyjny uzupełniają się, lecz jednocześnie mogą być traktowane jak substytuty. W zespołach zbiurokratyzowanych łatwiej kodyfikować przyjęte rozwiązania, przejawia się to także w narzędziach informatycznych, które w tych zespołach są powszechne. Natomiast w przypadku zespołów „5”-NG. „1”-GN, czy „6”-G trudno opisać procedurami indywidualne, jednostkowe zagadnienia, stąd niższy wynik dla Kodyfikacji praktyk. Wysoki wyniki Kodyfikacji (0,816) dla grupy „7”-WG wynika z faktu, że w jej ramach funkcjonował zespół odpowiedzialny za koordynację przygotowania i aktualizacji Podręcznika procedur.

W zakresie Systemu referencyjnego pytania o narzędzia *benchmarkingowe* uzyskały najniższe wyniki (analiza działań innych regionów – 0,563 i wykorzystanie wiedzy i doświadczeń innych regionów – 0,560). Wystąpiło duże zróżnicowanie, najwyższe wyniki zanotowano dla grup z dużym udziałem G (około 0,7), a najniższy dla grupy „8”-W (0,242 i 0,305).

Działania, których celem jest zdobycie wiedzy i doświadczeń innych regionów są podejmowane nieformalnie, bazują na bezpośrednich relacjach dyrektorów, kierowników z różnych województw, wspólnym udziale w ministerialnych grupach roboczych itp. (wywiad b).

Tworzy się swego rodzaju sieci kontaktów przydatnych do rozwiązywania problemów w pracy. Nie istnieją jednak systemowe rozwiązania, które byłyby wykorzystywane na poziomie pracowników (wywiad c).

Pytania o narzędzia zarządzania osiągnęły zbliżone wyniki: budżet zadaniowy – 0,617, kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny – 0,650, Zintegrowany System Zarządzania Jakością – 0,619. Wysoki wynik dla Zintegrowanego Systemu Zarządzania Jakością może wynikać z faktu, że pytanie było rozszerzone i definiowało zarządzanie jakością jako podejście procesowe i zarządzanie projektami. Najwyżej, wśród przytoczonych narzędzi, ankietowani ocenili przeglądy zarządzania (0,696) jako dedykowany ich potrzebom i skuteczny mechanizm.

W wywiadach podkreślano, że budżet zadaniowy to standard, bez którego trudno byłoby funkcjonować, ale jest zbyt sformalizowany. Natomiast Kontrola zarządcza, Zintegrowany System Zarządzania Jakością jako niezależne byty są oceniane negatywnie – „dodatkowa tabelka” i związana z nią praca.

System realizacji MRPO był na tyle obudowany swoimi narzędziami, że te ogólne, funkcjonujące w urzędzie były postrzegane jako niepotrzebne (wywiad a).

Zintegrowany System Zarządzania (ZSZ) nauczył część pracowników podejścia procesowego, co zaowocowało przy tworzeniu Podręcznika IZ – opisy procesów, analizy ryzyk, poza tym norma dotycząca Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji ułatwiła uzyskanie pozytywnej opinii audytowej w zakresie systemów informatycznych (wywiad b).

Kontrola zarządcza nie wносиła nic nowego, wszystkie jej elementy są uwzględnione w procesie zarządzania, może nienazwane, ale występują (wywiad b).

W skali Programu zasadnicze znaczenie miały przeglądy zarządzania – a ich pomysł był zaczerpnięty z przeglądów w ramach ZSZ. Przeglądy te miały wyłącznie operacyjny charakter, jedyny dokument to rekomendacje dotyczące wyłącznie rzeczy ważnych przy wdrażaniu MRPO (wywiad d).

W związku z tym, że cały system realizacji MRPO był opisany w Podręczniku Instytucji Zarządzającej, pytanie o podręczniki uzyskało najwyższy wynik (0,815). Było ono komplementarne z kolejnym: „W moim departamencie mamy wewnętrzne procedury, które ułatwiają wykonywanie zadań w sposób poprawny, sprawny i skuteczny” (0,799). Bardzo wysokie wyniki potwierdzają, że system jest zbudowany na procedurach, a wyjątkiem jest najmniej sformalizowana grupa „6”–G, która osiąga najniższy wynik. Szczególnie wyraźnie różnica rysuje się w odpowiedzi na pytanie dotyczące nie tyle stanu obecnego (tj. posiadanych procedur, podręczników), ile podejścia do kodyfikacji. W pytaniu o opisywanie sposobów działania w postaci procedur grupa „6”–G osiągnęła wynik jedynie 0,240, podczas gdy średnia dla wszystkich grup wyniosła aż 0,746. Najniższy wynik w grupie (0,588) odnotowano w przypadku pytania o regularne spotkania, w celu dzielenia się doświadczeniami. Tu grupa „6”–G osiąga najlepszy wynik (0,820). Najniższe wyniki zanotowały grupy z przewagą narzędzi

biurokratycznych, co pozwala twierdzić, że niesformalizowane rozwiązania są powszechniejsze w zespołach, gdzie stosowane są narzędzia o partycypacyjnym charakterze.

Obligatoryjne Podręczniki, [...] zasada śladów rewizyjnych to zapewniało kodyfikację. Dyrektorzy, kierownicy mieli taką rolę, aby wyciągać wnioski z informacji i wprowadzać zmiany w działaniu departamentu, to po prostu część zarządzania. Tak to np. działało po każdym rocznym raporcie UKS (wywiad a).

Podręczniki, procedury, wzory dokumentów – żyły, były aktualizowane, zatem wiedza była kodyfikowana, ale to ta oczywista wiedza (wywiad f).

Nie było spisanych dobrych praktyk, które można użyć w kolejnych działaniach. Nigdy też nie dokonano wewnętrznej ewaluacji rozwiązań proceduralnych, organizacyjnych, operacyjnych, [...] praca nad procesami wdrożeniowymi dla nowej perspektywy 2014-2020 nie skonsumowała w pełni wcześniejszych doświadczeń, ponieważ te najcenniejsze nie były spisane. Jeśli były w głowach ludzi, to dobrze i wtedy to się udawało, ale jak tych ludzi już nie ma lub zajmują się czymś innym, to i nie ma wiedzy (wywiad f).

Nie było dobrych praktyk, bo to sztuczne rozwiązanie – po prostu zmieniane były dokumenty, najczęściej listy sprawdzające. Na przeglądach zarządzania raz do roku dokonywano rewizji wszystkich rekomendacji i weryfikowano sposób ich wdrożenia (wywiad d).

Działanie w ramach sztywnych procedur niesie ze sobą ryzyka, osłabia samodzielne myślenie (wywiad b).

Przyzwyczajenie, że na wszystko jest procedura skutkuje brakiem inwencji, a także unikaniem odpowiedzialności, takie zastępowanie się procedurami. Problem ten jest potęgowany przez system kontroli zewnętrznych, który koncentruje się na badaniu zgodności z procedurami (wywiad a).

4.6. Relacje

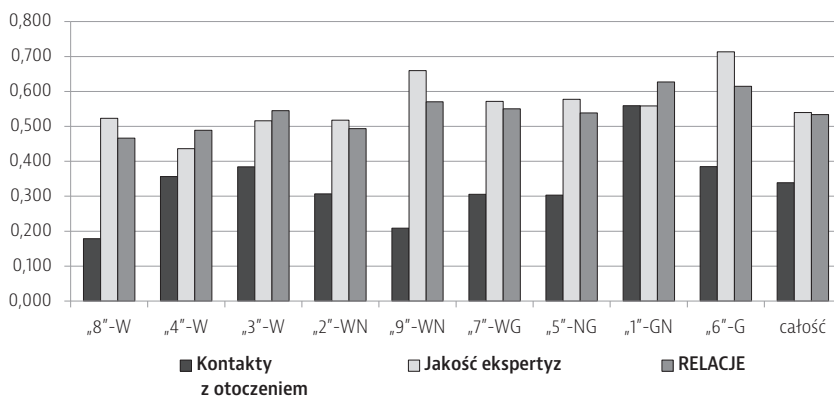
Relacje z otoczeniem powiązane są z każdym z procesów uczenia się. Zależność pomiędzy Kontaktami z otoczeniem a Informacjami zwrotnymi (procesy uczenia się) jest dosyć jednoznaczna i analiza na poziomie grup potwierdziła ją. Wysokie wartości Kontaktów są zbieżne z poziomem wyników w grupach dla procesu Informacje zwrotne. W przypadku Adaptacji takich zależności już nie da się wskazać.

Tab. 50. Zależności pomiędzy determinantą Relacje a cząstkowymi procesami uczenia się

Procesy		Impulsy		Refleksja		Wiedza			Adaptacja		
		Konferencje i szkolenia	Informacje zwrotne	Refleksja oddolna	Refleksja odgórna	Wiedza o otoczeniu	Wiedza strategiczna	Wiedza operacyjna	Adaptacja operacyjna	Adaptacja strategiczna	Adaptacja polityczna
Determinanty											
Relacje z otoczeniem	Kontakty z otoczeniem										
	Jakość ekspertyz										

Źródło: opracowanie własne (za: Olejniczak 2012, s. 180).

Wykres 16. Analiza RELACJI



Źródło: opracowanie własne.

Analizując wskaźnik zbiorczy dla Relacji, należy zwrócić uwagę na duże różnice pomiędzy nisko ocenionymi Kontaktami z otoczeniem a Jakością ekspertyz, ponieważ ten wynik zawyża sumaryczną ocenę Relacji.

4.6.1. Analiza powiązań

Analiza powiązań zewnętrznych została dokonana w oparciu o dane zgromadzone w badaniu ankietowym. Respondenci wskazywali instytucje, z którymi współpracowali. Na podstawie danych dla poszczególnych ankietowanych określiłem wskaźniki obrazujące natężenie współpracy zewnętrznej dla poszczególnych grup (zob. rozdział 4).

Agregacja danych o współpracy zewnętrznej pozwoliła na wyróżnienie czterech głównych sektorów wskazanych w tabeli 51.

Tab. 51. Intensywność współpracy zewnętrznej

grupa	sektor beneficjentów	sektor ekspertów	sektor administracji	pozostali partnerzy	Średnia
„8”-W	0,237	0,026	0,316	0,184	0,191
„4”-W	0,523	0,091	0,348	0,273	0,309
„3”-W	0,647	0,294	0,500	0,132	0,393
„2”-WN	0,900	0,925	0,783	0,375	0,746
„9”-WN	0,250	0,083	0,611	0,083	0,257
„7”-WG	0,222	0,194	0,833	0,139	0,347
„5”-NG	0,615	0,308	0,590	0,154	0,417
„1”-GN	0,893	0,536	0,738	0,607	0,693
„6”-G	0,700	1,000	0,867	0,400	0,742
całość	0,571	0,362	0,588	0,250	0,443

Źródło: opracowanie własne.

Ankietowani wskazywali także inne instytucje, z którymi współpracowali, a nie zostały wymienione w ankiecie (tab. 52).

Najintensywniej występują relacje z beneficjentami (0,571) oraz z sektorem administracji (0,588), który częściowo pokrywa się z sektorem beneficjentów. Gminy i powiaty stanowiły głównych odbiorców wsparcia w ramach MRPO. Wynik dla sektora ekspertów był wysoki, ponieważ zewnętrznymi ekspertami byli systemowo zaangażowani w ocenę projektów. Trzeba jednak pamiętać, że działanie to miało charakter usługi, a nie partnerskiej współpracy. Relacje z pozostałymi partnerami, w tym NGO, były na stosunkowo niskim poziomie (0,250), co może wynikać

z szerokiego katalogu wymienionych instytucji – wynik cząstkowy dla NGO's wyniósł 0,288. W przekroju grup zespołów najsilniejsze relacje miała grupa „2”–WN (0,746). Obejmowała ona zespół oceny projektów, który był najmocniej zaangażowany w bezpośrednie kontakty z beneficjentami, z podobnym wynikiem plasowała się grupa „6”–G (0,742), w przypadku której spektrum kontaktów było bardzo szerokie.

Tab. 52. Inne instytucje i organizacje współpracujące wskazane przez ankietowanych

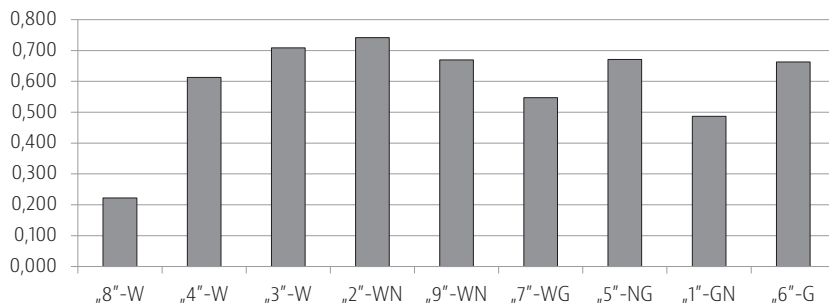
Grupa	Inne instytucje i organizacje współpracujące
„8”–W	Bank Gospodarstwa Krajowego
„4”–W	Instytucja Audytowa, Urząd Kontroli Skarbowej, Instytucja Pośrednicząca w Certyfikacji, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Wojewódzki Sąd Administracyjny, Naczelny Sąd Administracyjny, kancelarie prawne
„3”–W	Urząd Kontroli Skarbowej, Najwyższa Izba Kontroli, Instytucja Pośrednicząca w Certyfikacji
„2”–WN	Partnerzy społeczni, gospodarczy, NGO
„9”–WN	–
„7”–WG	Wojewódzki Sąd Administracyjny, Naczelny Sąd Administracyjny, kancelarie prawne, inne Urzędy Marszałkowskie
„5”–NG	Urząd Kontroli Skarbowej
„1”–GN	Zewnętrzni usługodawcy, kontrahenci, Lokalne Grupy Działania, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Małopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego, samorządy lokalne – gminy, powiaty
„6”–G	–

Źródło: opracowanie własne.

Najniższe wyniki zanotowano dla grup, gdzie dominowały narzędzia biurokratyczne: „8”–W (0,191), „4”–W (0,309), „3”–W (0,393). Wyjątek stanowiła grupa radców prawnych i audytorów wewnętrznych „9”–WN (0,257), która realizuje, z definicji, zadania o wewnętrznym charakterze.

Analiza powiązań wewnętrznych została oparta na ocenie dokonanej przez kierowników zespołów, zgodnie z metodą opisaną w rozdziale czwartym.

Wykres 17. Natężenie współpracy wewnętrznej



Źródło: opracowanie własne.

Poza skrajnymi zespołami („8”-W i „6”-G) nie rysuje się wyraźna zależność pomiędzy stosowanymi narzędziami a intensywnością współpracy wewnętrznej.

Tab. 53. Jakość relacji

GRUPA	Współpraca wewnątrz departamentu	Współpraca wewnątrz urzędu	Współpraca wewnętrzna	Współpraca zewnętrzna	Wskaźnik syntetyczny
„8”-W	0,726	0,674	0,700	0,674	0,691
„4”-W	0,664	0,627	0,646	0,736	0,676
„3”-W	0,741	0,729	0,735	0,729	0,733
„2”-WN	0,670	0,600	0,635	0,690	0,653
„9”-WN	0,833	0,867	0,850	0,833	0,844
„7”-WG	0,789	0,733	0,761	0,789	0,770
„5”-NG	0,738	0,708	0,723	0,754	0,733
„1”-GN	0,771	0,686	0,729	0,829	0,762
„6”-G	0,740	0,760	0,750	0,740	0,747
całość	0,731	0,694	0,713	0,741	0,722

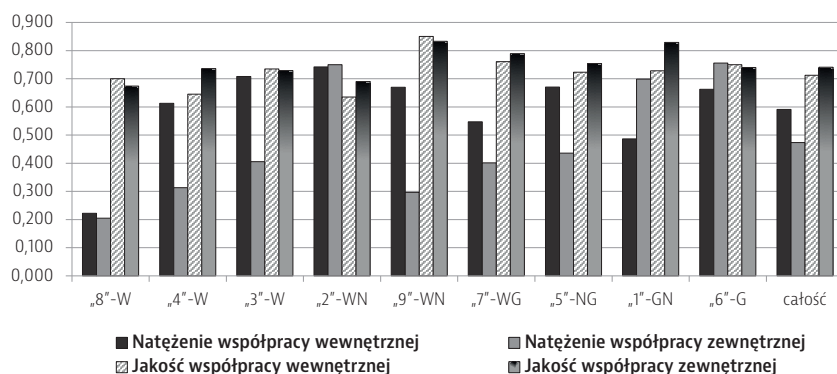
Źródło: opracowanie własne.

Współpraca wewnątrz departamentu (0,731) jest oceniana wyżej niż współpraca wewnątrz urzędu, czyli pomiędzy departamentami (0,694). Co ciekawe, współpraca zewnętrzna (0,741), jeśli chodzi o jakość relacji, jest oceniana wyżej niż wewnętrzna.

Pytania o sposób korespondencji z otoczeniem wskazują, że najczęściej stosowaną formą są pisma (papierowe lub elektroniczne), znacznie rzadziej wykorzystuje się bezpośrednie spotkania oraz konferencje, wytyczne, komunikaty.

Analizując Jakość ekspertyz, która obejmowała: dostęp do wiedzy ekspertów (0,536), jakość merytoryczną ekspertyz (0,544), i odnosząc to do intensywności relacji z ekspertami (instytucje naukowe – 0,410, eksperci niezależni – 0,314), nasuwa się wniosek, że obszar ten nie był wykorzystywany w dostatecznym stopniu.

Wykres 18. Natężenie oraz jakość współpracy



Źródło: opracowanie własne.

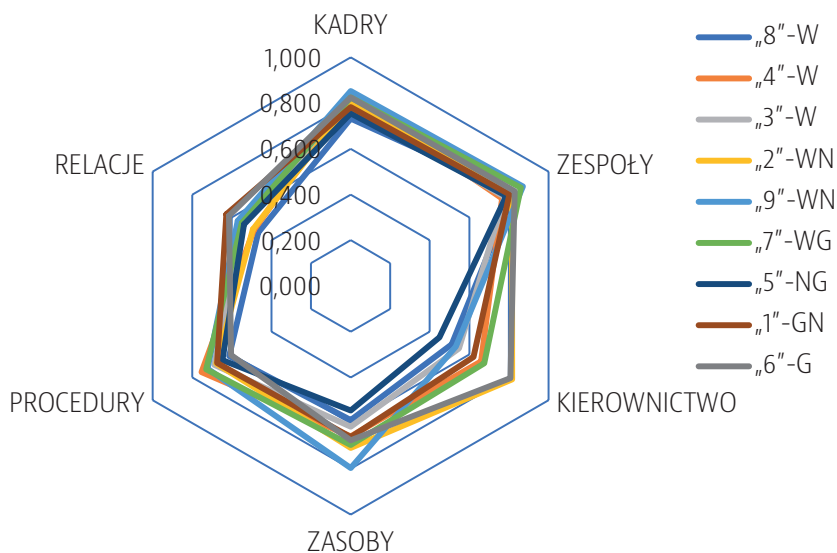
Jedynie w trzech grupach natężenie współpracy zewnętrznej było większe od natężenia współpracy wewnętrznej: dwie z nich to zespoły stosujące narzędzia partycypacyjne („6”-G oraz „1”-G), trzecia („2”-WN) obejmuje zespół wyboru projektów, którego głównym interesariuszem byli potencjalni beneficjenci. Odnosząc oceny natężenia współpracy zewnętrznej do procesów uczenia się, obserwujemy, że tam, gdzie wskaźnik współpracy zewnętrznej jest wysoki, również wysoko oceniano procesy uczenia się.

Intensywność współpracy wszędzie była wysoka, jednak jej jakość jest trudna do oceny. Zasadnicza rola relacji zewnętrznych dla departamentu FE – koncentracja na obsłudze beneficjentów, przy departamencie PR większe znaczenie relacji z partnerami typu KE, MRR, Komitet Monitorujący. W wszystkich departamentach relacje ze służbami kontrolnymi IA, UKS, NIK, IPOC, ETO, itp. (wywiad f).

W departamencie BF praktycznie jedynie współpraca wewnętrzna, bardzo niski poziom relacji zewnętrznych (wywiad e).

Konieczne było ograniczanie relacji z wnioskodawcami na etapie oceny projektów z powodu obawy o zachowanie obiektywności i bezstronności (wywiad a).

Wykres 19. Analiza DETERMINANT



Źródło: opracowanie własne.

Przyjmując, że poszczególne determinanty, zgodnie z modelem MUS, wpływają na różną liczbę cząstkowych procesów uczenia się, ich hierarchia ważności wygląda następująco: Kadry – 14, Zasoby – 12, Relacje – 11, Procedury – 10, Kierownictwo – 9, Zespoły – 8. Wysokie i nieodróżniane poziomy wyników dla Kadr i Zasobów obrazują równomierne oddziaływanie tych determinant na wszystkie grupy. Podobnie zachowują się Procedury i Zespoły. Najniższy wynik dla Relacji uwiadcza istotną słabość, która przekłada się negatywnie na

potencjał uczenia się organizacji. W zakresie Kierownictwa występuje największe zróżnicowanie, co potwierdza zależność pomiędzy stosowanymi narzędziami a potencjałem uczenia się. To oznacza, że najwyższe poziomy determinanta osiąga dla zespołów z kategorii G, które także miały najwyższe wyniki w procesach uczenia się.

Wszystkie determinanty, poza relacjami (0,534), mają bardzo wysokie poziomy (od 0,622 do 0,805), cechują się także niskim zróżnicowaniem pomiędzy grupami (najbardziej zróżnicowane Kierownictwo od 0,499 dla „5”-NG do 0,807 dla „6”-G). Dla tych grup, gdzie stosowane są narzędzia partycypacyjne występuje bardziej równomierny rozkład elementów cząstkowych w poszczególnych determinantach niż w innych grupach. Pozwala to wysnuć wniosek, że wszyscy pracownicy związani z wdrażaniem MRPO mieli zapewnione zbliżone warunki funkcjonowania, przy czym w grupach G były one lepiej zrównoważone.

Analiza natężenia Determinant w przekroju uwzględniającym jedynie trzy kategorie ankietowanych, tj. W, N i G, prowadzi do analogicznych wniosków jak w przypadku procesów uczenia się.

Tab. 54. Natężenie determinant uczenia się w grupach W, N, G

GRUPA	KADRY	ZESPOŁY	KIEROWNICTWO	ZASOBY	PROCEDURY	RELACJE	DETERMINANTY
W	0,7899	0,7778	0,5847	0,6681	0,6887	0,5220	0,6719
N	0,7956	0,8228	0,5836	0,6165	0,6888	0,5194	0,6711
G	0,8020	0,8436	0,7221	0,6348	0,6690	0,5665	0,7063
Średnia	0,7945	0,8055	0,6224	0,6480	0,6833	0,5337	0,6812

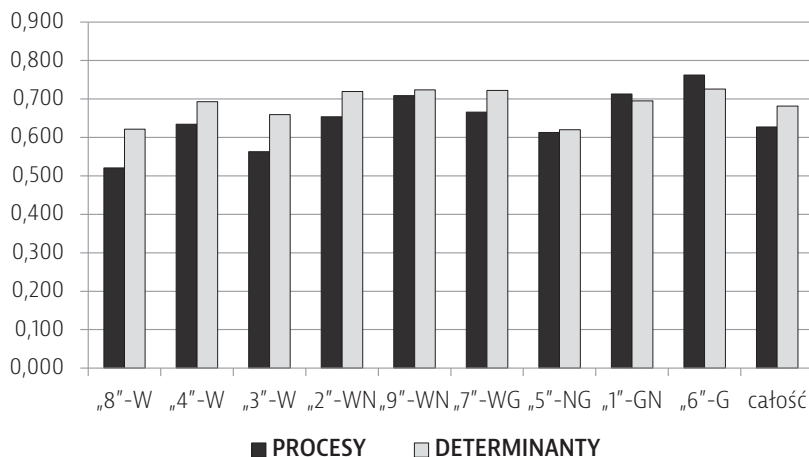
Źródło: opracowanie własne.

W przypadku pracowników wskazujących jako dominujące narzędzia partycypacyjne (G) determinanty osiągnęły najwyższy poziom, natomiast dla grup korzystających z narzędzi biurokratycznych (W) i rynkowych (G) te poziomy są niższe i zbliżone (W – 0,619 i N – 0,671).

4.6.2. Zestawienie wyników dla procesów i determinant

Analiza poszczególnych determinant i ich elementów składowych w przekroju grup zespołów nie ujawnia wyraźnych zależności, dopiero zestawienie wyników syntetycznych dla poszczególnych grup potwierdza współzależność pomiędzy poziomem determinant a natężeniem procesów uczenia się.

Wykres 20. Porównanie natężenia procesów i determinant uczenia się



Źródło: opracowanie własne.

Różnice pomiędzy poziomem procesów i poziomem determinant są zbliżone w ramach wszystkich grup. Tylko w przypadku grup „1”-GN oraz „6”-G poziom determinant jest niższy od poziomem procesów – są to grupy o najwyższym poziomie procesów uczenia się.

Tab. 55. Natężenie procesów i determinant uczenia się w grupach W, N, G

GRUPA	PROCESY	DETERMINANTY	Różnica
W	0,5888	0,6719	0,0831
N	0,6264	0,6711	0,0447
G	0,6997	0,7063	0,0066
Średnia	0,6273	0,6812	0,0539

Źródło: opracowanie własne.

Analiza natężenia procesów i determinant w przekroju W, N, G wskazuje, że w przypadku pracowników z kategorii G zróżnicowanie jest najniższe. Dowodzi to, że osoby korzystające z narzędzi partycypacyjnych lepiej wykorzystują determinanty od pozostałych grup, aby osiągnąć wyższy potencjał uczenia się.

5. Charakterystyka ankietowanych

Specyfika pracowników, rozumiana jako ich wiek, doświadczenie zawodowe, profil wykształcenia, wpływa na ich indywidualny potencjał uczenia się, a tym samym pośrednio na zdolność organizacji do uczenia się.

Zakres tematyczny szkoleń, ich częstotliwość, a także skala wydatków pozwalają z jednej strony ocenić poziom kompetencji pracowników poszczególnych departamentów, a z drugiej obrazują politykę pracodawcy w zakresie kształcenia pracowników.

Tab. 56. Wiek i staż pracy ankietowanych w podziale na grupy (stan na październik 2015 roku)

Grupa	wiek	staż pracy zawodowej w latach	staż pracy zawodowej w UMWM w latach
„8”-W	35,3	10,9	6,4
„4”-W	34,3	9,6	6,6
„3”-W	34,0	10,1	7,0
„2”-WN	32,7	10,1	7,5
„9”-WN	37,0	13,7	7,8
„7”-WG	34,8	10,4	7,4
„5”-NG	31,8	8,2	8,0
„1”-GN	34,0	9,4	5,4
„6”-G	36,8	12,0	8,5
całość	34,2	10,2	7,1

Źródło: opracowanie własne.

Dane zgromadzone w badaniu ankietowym w ramach metryczki oraz informacje o szkoleniach, w których uczestniczyli pracownicy, pozwalają na odniesienie tych zmiennych do potencjału uczenia się organizacji.

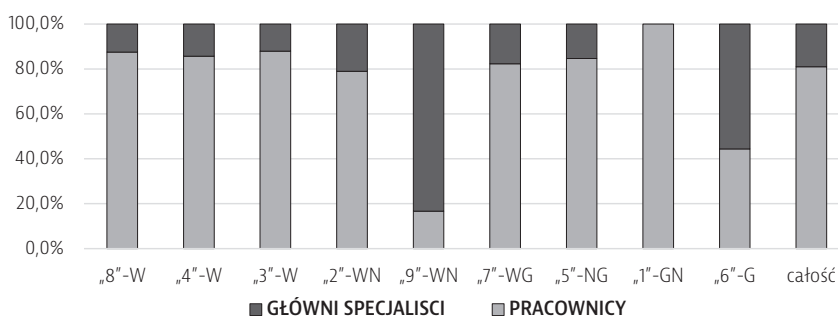
Średnia wieku ankietowanych w poszczególnych grupach waha się od 32 do 37 lat, zróżnicowanie to jest zatem bardzo małe. Staż pracy zawodowej średnio nieznacznie przekracza 10 lat, a staż pracy w urzędzie – 7 lat. Wyróżnia się grupa „6”-G, gdzie zarówno staż pracy zawodowej, jak i staż pracy w UMWM osiągają najwyższe wartości.

Realizacja MRPO rozpoczęła się przygotowaniami już w 2005 roku, w latach 2009–2011 osiągnęła swoją kulminację. Oznacza to, że w tamtym okresie średnia wieku pracowników wynosiła około 30 lat, a średnie doświadczenie w pracy w UMWM wynosiło około 4–5 lat. Założenie takie jest uprawnione, gdyż rotacja wśród pracowników MRPO nie przekraczała 3% (dane wewnętrzne UMWM).

Dane te wskazują, że za realizację MRPO odpowiadała bardzo młoda kadra, której doświadczenia zawodowe w większości były związane tylko z polityką spójności Unii Europejskiej.

Ważną daną jest odsetek głównych specjalistów w badanych grupach. W zespołach pracują referenci, podinspektorzy, inspektorzy i główni specjaliści. O ile pierwsze trzy stanowiska uzależnione są najczęściej od stażu pracy, to stanowisko głównego specjalisty jest przyznawane pracownikom, którzy posiadają szczególne kompetencje, mają duże doświadczenie w pracy i osiągnięcia. Stanowisko to nie wiąże się z zarządzaniem ludźmi, a z samodzielną koordynacją zadań.

Wykres 21. Odsetek głównych specjalistów w poszczególnych grupach



Źródło: opracowanie własne.

W badanych grupach odsetek głównych specjalistów nie przekraczał średnio 20%. Najwyższy poziom osiągał w grupie „9”-WN (83%), gdzie wynika to ze specyfiki zadań – samodzielne stanowiska radców prawnych i audytorów wewnętrznych. Kolejna grupa z ponadnormatywnym wynikiem to grupa „6”-G, tam ponad połowę ankietowanych stanowili główni specjaliści.

Ścieżka kariery w urzędzie jest ograniczona. W trakcie najintensywniejszych prac nad tworzeniem systemu wdrażania Programu, w latach 2006–2009, struktura organizacyjna szybko powiększała się. Stanowiska kierownicze były obsadzone najlepszymi pracownikami. Jednak później, przy stabilnej strukturze, możliwości awansu zostały ograniczone.

[...] szczytem jest stanowisko głównego specjalisty. Otrzymują je osoby o największym doświadczeniu, wiąże się ono z objęciem wyznaczonego zakresu zadań do koordynacji i wzięciem za to bezpośredniej odpowiedzialności (wywiad a).

Cała kadra kierownicza w ramach MRPO była rekrutowana spośród pracowników departamentów, dyrekcja zawsze stawiała na wewnętrzne zasoby (wywiad d).

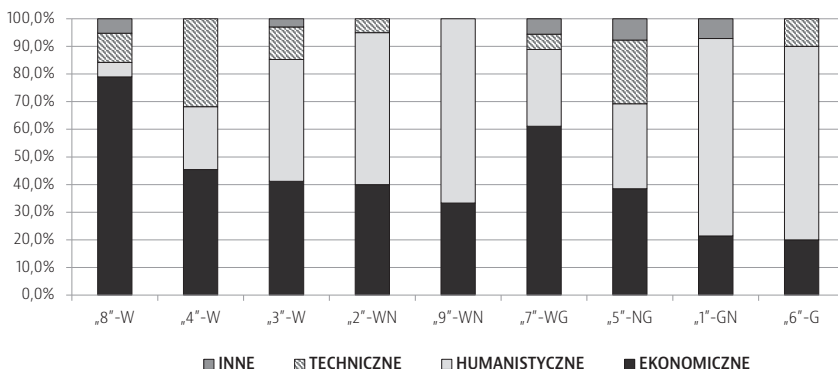
Ograniczona liczba i rotacja na stanowiskach kierowniczych uniemożliwiły zaplanowanie ścieżki kariery [...]. Po kilku latach duża część pracowników jest zdemotywowana brakiem perspektywy na podwyżkę, awans (wywiad f).

Wszyscy ankietowani mają wyższe wykształcenie. Zgromadzone dane pozwoliły wyróżnić następujące profile wykształcenia: ekonomiczny, humanistyczny, techniczny i pozostałe.

W całej populacji osoby o wykształceniu ekonomicznym stanowiły prawie 45%, humanistycznym – 40%, technicznym – 12%, pozostałe – 3%. Najwyższy odsetek wykształcenia technicznego w grupie „4”-W związany był z tym, że pracowali tam kontrolerzy prowadzący kontrole w terenie, m.in. z zakresu przestrzegania prawa budowlanego. Natomiast w grupie „5”-NG zatrudnieni byli informatycy (programiści) o technicznym przygotowaniu. W grupach o przewadze narzędzi biurokratycznych wyraźnie dominował profil ekonomiczny, natomiast w grupach, gdzie przeważają narzędzia partycypacyjne, największy był odsetek pracowników o przygotowaniu humanistycznym.

Odnosząc te dane do procesów uczenia się, można zaobserwować zależność, że większy potencjał uczenia się występuje w zespołach, których pracownicy mają wykształcenie humanistyczne.

Wykres 22. Profil wykształcenia w poszczególnych grupach



Źródło: opracowanie własne.

5.1. Szkolenia w ramach MRPO

Przegląd tematyki szkoleń zewnętrznych pozwala wyróżnić trzy główne obszary:

1. Szkolenia ogólne: Zasady realizacji programów operacyjnych, Kontrola, audyt, Zarządzanie ryzykiem, Obsługa klientów (beneficjentów), Informacja i promocja w PO, Komunikacja, PR, Finanse publiczne, Narzędzia informatyczne (excel, access), Programowanie, Narzędzia Business Inteligence.
2. Szkolenia wdrożeniowe: Studium wykonalności, Pomoc publiczna, Kwalifikowalność podatku VAT, Rozliczanie wydatków, Zamówienia publiczne, Środowiskowe uwarunkowania realizacji projektów, Rachunkowość, Prawo budowlane, Monitoring i sprawozdawczość, Systemy informatyczne, RSI, KSI, Kontrola projektów, Analizy finansowe projektów, Luka w finansowaniu, KPA, Decyzje administracyjne, Odzyskiwanie środków, Windykacja, Korekty finansowe, Taryfikator, Nieprawidłowości, Trwałość projektów.
3. Pozostałe szkolenia: Kursy językowe (angielski, niemiecki, francuski), Studia podyplomowe, Przywództwo, Zarządzanie zespołem, Zarządzanie projektami, Umiejętności menadżerskie, Negocjacje, Delegowanie odpowiedzialności, Wystąpienia publiczne itp.

Tematyka szkoleń objęła wszelkie aspekty związane z zarządzaniem i wdrażaniem MRPO. Warto podkreślić, że pracownicy mogli brać udział także w szkoleniach o szerszej tematyce, np. dotyczących

narzędzi informatycznych, czy formach kształcenia jedynie pośrednio odnoszących się do zakresu ich obowiązków, tj. kursach językowych, studiach podyplomowych. Wielu członków kadry zarządzającej skorzystało ze szkoleń w zakresie kompetencji miękkich związanych z zarządzaniem ludźmi. Przyjęto także systemowe rozwiązanie w tym zakresie w urzędzie, tzn. w latach 2007–2008 przeprowadzono kompleksowe szkolenia średniej kadry kierowniczej (szczegóły przytoczono w rozdziale trzecim).

Tab. 57. Zestawienie informacji o szkoleniach (wartości bezwzględne)

	Departament	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Suma
Osoboszkolenia	AW	1	5	4	7	8	2	30	1	58
	BF	7	32	21	22	28	11	73	8	202
	FE	164	592	469	341	256	395	530	185	2932
	OR	10	43	19	36	19	40	98	15	280
	PR	20	180	167	135	73	42	119	39	775
	suma	202	852	680	541	384	490	850	248	4247
Liczba osób	AW	1	2	2	3	3	1	29	1	42
	BF	5	14	9	14	20	6	66	7	141
	FE	81	100	107	112	114	127	241	94	976
	OR	7	17	12	21	15	23	83	11	189
	PR	15	46	47	43	28	30	83	28	320
	suma	109	179	177	193	180	187	502	141	1668
Koszt w tys. zł.	AW	1,00	1,98	1,93	4,86	2,85	2,57	6,77	0,58	22,55
	BF	9,75	12,53	4,34	10,88	5,09	4,24	17,78	3,00	67,61
	FE	86,75	186,55	232,91	134,91	99,82	193,05	232,66	170,62	1337,25
	OR	14,41	34,81	20,46	22,38	7,19	24,76	31,95	14,99	170,95
	PR	37,95	100,42	86,45	57,89	34,62	36,66	47,65	39,31	440,95
	suma	149,86	336,28	346,10	230,92	149,56	261,28	336,81	228,50	2039,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych wewnętrznych UMWM.

Największe natężenie szkoleń wystąpiło w latach 2008–2009, co było spowodowane zatrudnianiem nowych pracowników i koniecznością przygotowania ich do pracy. Lata 2013 i 2014 to już przewaga szkoleń z zakresu nowej perspektywy finansowej UE.

Analizując odbyte szkolenia przez pryzmat grup zespołów (według następującego przyporządkowania: AW – „9”–WN, BF – „8”–W, FE – „1”–GN „2”–WN „3”–W „4”–W „5”–NG, OR – „9”–WN i PR – „6”–G, „7”–WG), widać pewne zależności. W obszarach o dużym udziale narzędzi biurokratycznych, związanych z wdrażaniem Programu, liczba szkoleń była wyższa niż w tych grupach, gdzie dominują narzędzia partycypacyjne. Powodem takiego stanu rzeczy był najprawdopodobniej brak oferty szkoleń zewnętrznych odpowiadającej na potrzeby (programowanie, ewaluacja, promocja) i bardzo bogata oferta w obszarze wdrożeniowym.

Dostęp do szkoleń zewnętrznych był bardzo szeroki, jednak obciążenie pracą było tak duże, że nie było czasu na szkolenia. Z tego samego powodu prowadzono mało szkoleń wewnętrznych (wywiad a).

Szkolenia, warsztaty, staże były pożyteczne, praca z tak szeroką i dynamiczną materią jak rozwój regionalny wymaga ciągłego uczenia się (wywiad c).

Poziom oferty rynkowej był bardzo zróżnicowany [...]. Z czasem potrzeby szkoleniowe były bardzo specjalistyczne i wymagały bardziej warsztatów niż szkoleń, tu głównie sprawdzały się np. grupy robocze (wywiad b).

Ewidentnie widać było, że wraz ze wzrostem doświadczeń i kompetencji pracowników spada efektywność szkoleń, w których biorą udział, potrzebują raczej warsztatów, okazji do wymiany doświadczeń, podpatrzenia innych rozwiązań (wywiad d).

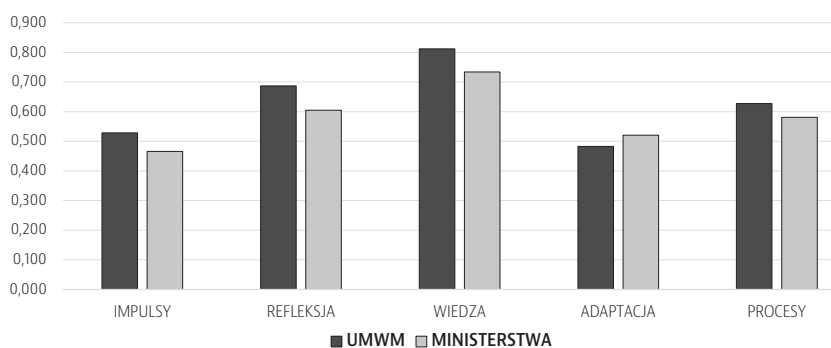
6. Porównanie wyników badań przeprowadzonych w ministerstwach i w UMWM

W ramach projektu MUS, korzystając z wypracowanej i przetestowanej metodologii oraz narzędzi badawczych, przeprowadzono w 2014 roku badania potencjału uczenia się organizacji w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju oraz

w Ministerstwie Środowiska. Te trzy resorty były w dużym stopniu zaangażowane w unijną politykę spójności. Każdy z nich, analogicznie do Urzędu Marszałkowskiego, był Instytucją Zarządzającą lub Wdrażającą dla programów operacyjnych. Ponadto, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju koordynowało politykę spójności w Polsce i reprezentowało kraj członkowski w relacjach z Komisją Europejską.

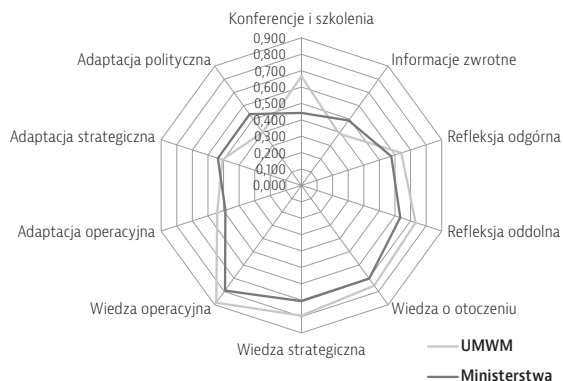
Ze względu na różnice metodologiczne występujące pomiędzy modelem MUS a przeprowadzonym w UMWM badaniem poniższe porównanie wyników ma jedynie poglądowy charakter (wykres 23), obrazuje jednak istotne zjawiska.

Wykres 23. Porównanie natężenia procesów uczenia się w UMWM i w Ministerstwach



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 24. Porównanie natężenia cząstkowych procesów uczenia się w UMWM i Ministerstwach

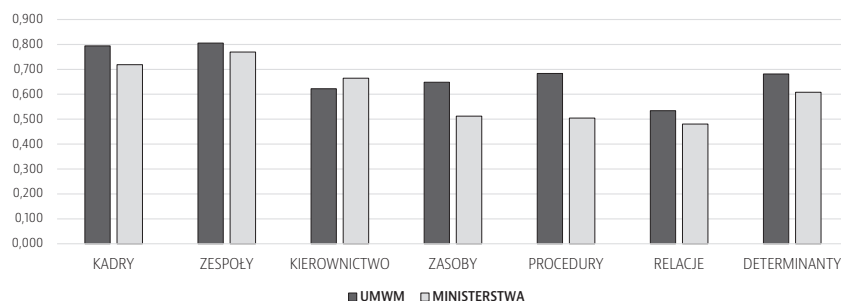


Źródło: opracowanie własne.

Procesy uczenia się oraz ich elementy cząstkowe występowały ze zbliżoną intensywnością w UMWM oraz w badanych ministerstwach. Rozkład odpowiedzi wyglądał analogicznie. W przypadku wskaźnika syntetycznego dla Procesów UMWM osiągnął wyższy wynik (0,627) niż ministerstwa (0,581). Procesy cząstkowe jedynie w przypadku Adaptacji były na wyższym poziomie w ministerstwach. Powodem tej anomalii był wysoki poziom Adaptacji politycznej w ministerstwach (0,537), co wynikało ze specyfiki funkcjonowania resortów – zmiany polityczne na poziomie rządowym bezpośrednio wpływają na funkcjonowanie ministerstw. Drugi obszar, gdzie występowały zauważalne różnice to Impulsy. Powodem tego był bardzo wysoki poziom Konferencji i szkoleń w UMWM (ponadprzeciętne wydatki na szkolenia finansowane ze środków pomocy technicznej).

Wyraźnie rysuje się analogia w relacjach pomiędzy poszczególnymi procesami uczenia się. Zarówno w przypadku UMWM, jak i ministerstw elementy w większym stopniu zależne od organizacji, tj. Wiedza i Refleksja, osiągały wyższe wyniki niż procesy łączące organizację z otoczeniem, czyli: Impulsy i Adaptacja.

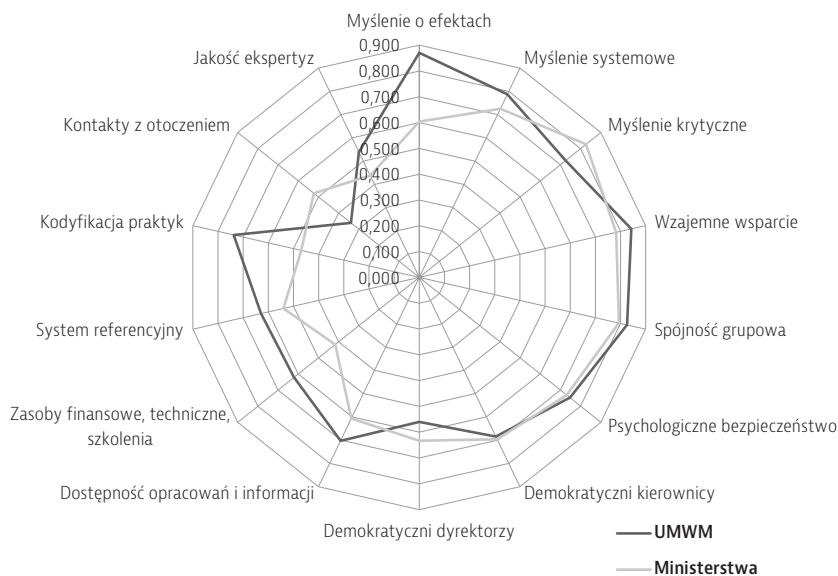
Wykres 25. Porównanie natężenia determinant uczenia się w UMWM i Ministerstwach



Źródło: opracowanie własne.

Natężenie determinant, podobnie jak procesów, było większe w UMWM (0,681) niż w ministerstwach (0,608). W przypadku determinant większe było jednak zróżnicowanie elementów cząstkowych. Jedynie w zakresie Kierownictwa (w szczególności oceny dyrektorów) ministerstwa osiągnęły lepszy wynik (0,633).

Wykres 26. Porównanie natężenia cząstkowych determinantów uczenia się w UMWM i Ministerstwach



Źródło: opracowanie własne.

Stosunkowo duża przewaga na rzecz UMWM występuje w ramach determinant: Zasoby oraz Procedury. W ramach Zasobów przewaga wynika z bardzo wysokiej dostępności i jakości zasobów finansowych i technicznych w UMWM. Natomiast w Procedurach powodem dysproporcji była wysoka ocena systemu kodyfikacji praktyk w UMWM.

W przypadku pozostałych determinant ich intensywności były zbliżone. Na poziomie składowych determinant, jedyną znaczącą przewagę ministerstw to Kontakty z otoczeniem (w ramach Relacji), co znalazło swoje odbicie w Informacjach zwrotnych (procesy).

Oceniając ministerstwa w kontekście potencjału uczenia się, Badacze zdefiniowali mocne i słabe strony. Pierwsze z nich to: demokratyczność liderów, zdolność myślenia systemowego oraz krytycznego, efektywna refleksja oddolna, duży potencjał uczenia się na poziomie wydziałów. Kluczowe problemy dotyczą: ograniczeń prawnych i organizacyjnych (formalizm), panującej kultury organizacyjnej (pasywność, niechęć do ryzyka, innowacji), niskiego poziomu uczestnictwa w szkoleniach i konferencjach, niskiej adaptacyjności oraz odizolowania od

pozostałych uczestników systemu, ale także braku kooperacji wewnątrz organizacji (Możdżeń i in. 2014, s. 92–94, Możdżeń, Chrabąszcz 2011, s. 93–94).

Podsumowując, rozkład odpowiedzi prezentuje się podobnie w obydwu badanych administracjach. Urząd uzyskał nieznacznie lepsze wyniki zarówno w procesach, jak i determinantach. Należy podkreślić, że badanie MUS dotyczyło całej działalności badanych ministerstw, natomiast badanie UMWM koncentrowało się na wydzielonej części urzędu odpowiedzialnej za zarządzanie polityką spójności. Prawdopodobnie ujęcie w analizie całego UMWM spowodowałoby obniżenie tych wyników.

7. Podsumowanie

Wyniki badania ankietowego pozwoliły na przypisanie poszczególnym grupom zespołów w UMWM dominujących narzędzi stosowanych w pracy. Opinie respondentów, potwierdzone analizą zakresu zadań poszczególnych zespołów i departamentów (dokonaną w rozdziale trzecim) pozwoliły na weryfikację hipotezy 4 i hipotezy 5.

Rozpatrując system realizacji polityki spójności przez UMWM w dwóch obszarach, tj. (1) programowanie i ewaluacja oraz (2) wdrażanie, wyniki badania ilościowego wskazują, że zespoły odpowiedzialne za programowanie i ewaluację najczęściej wykorzystują narzędzia wywodzące się z modelu współzarządzania publicznego. Natomiast zespoły, które obsługują projekty (etap wdrażania: ocena, kontraktacja, płatności, kontrole) wskazują na znaczącą przewagę narzędzi o charakterze biurokratycznym. Narzędzia rynkowe pojawiają się prawie we wszystkich zespołach ze zróżnicowaną intensywnością. Sumarycznie, ponad połowa wskazań (51%) ankietowanych dotyczyła narzędzi biurokratycznych, 28% – narzędzi partycypacyjnych, a 21% – rynkowych. Bardzo wyraźnie zarysowała się zależność na poziomie grup zespołów: wzrastający odsetek wskazań narzędzi partycypacyjnych wiązał się ze spadkiem udziału narzędzi biurokratycznych.

Analiza potencjału uczenia się w poszczególnych procesach przeprowadzona dla grup zespołów oraz dla trzech kategorii: W, N, G wydzielonych w oparciu o stosowane narzędzia, dostarczyła danych,

które potwierdziły postawioną hipotezę, że zdolność uczenia się UMWM, w zakresie zarządzania polityką spójności jest większa w obszarach gdzie stosowane są narzędzi zaczerpnięte z modelu współzarządzania, niż w tych, gdzie wykorzystywane są narzędzia pochodzące z modelu biurokratycznego.

W poszczególnych procesach cząstkowych: Impulsy, Refleksja, Wiedza i Adaptacja, rozkład ten jest zbliżony, tzn. zespoły, w których przeważają narzędzia partycypacyjne mają większy potencjał uczenia się od zespołów z dominacją narzędzi biurokratycznych.

Wyniki całościowe osiągnięte w procesach uczenia się wskazują na bardzo mocną stronę wewnętrznych mechanizmów uczenia się w organizacji – Wiedza i Refleksja. Niższe wyniki UMWM osiąga w obszarach związanych z otoczeniem: Impulsy i Adaptacja.

Uproszczona analiza, obejmująca tylko kategorie W/N/G, wskazuje, że w każdym z cząstkowych procesów uczenia się organizacji najwyższe wyniki osiągnięto przy narzędziach partycypacyjnych, a najniższe przy biurokratycznych.

Przegląd determinant uczenia się bazował na założeniach przyjętych w modelu MUS. Analizowano te z nich, które w ocenie twórców modelu miały największe oddziaływanie na procesy uczenia się. Kwerenda literatury i badań empirycznych wskazuje, że model MUS objął kluczowe determinanty jednak zakres badania i liczebność próby uniemożliwiają wiarygodną ocenę, które z nich najsilniej wpływają na procesy uczenia się w UMWM.

O istnieniu zależności pomiędzy determinantami i procesami świadczy porównanie wskaźników zintegrowanych dla procesów uczenia się i determinant, w przekroju grup zespołów – tam gdzie zdiagnozowano wyższy poziom determinant, wystąpił większy potencjał uczenia się.

Wyniki osiągnięte przez grupy zespołów dla poszczególnych determinant: Kadry, Zespoły, Kierownictwo, Zasoby, Procedury i Relacje, potwierdzają, że w większości przypadków, wysokie poziomy determinant występują w zespołach, gdzie potencjał procesów uczenia się jest wysoki. Analiza w przekroju W/N/G także potwierdza to ustalenie. Oznacza to, że pracownicy i zespoły, w których funkcjonują, korzystający z narzędzi o partycypacyjnym charakterze mają lepsze warunki do organizacyjnego uczenia się (Determinanty) oraz osiągają większy potencjał organizacyjnego uczenia się (Procesy).

Tab. 58. Dodatkowe mechanizmy budujące potencjał uczenia się organizacji stosowane w UMWM

Proces uczenia się	Dodatkowe mechanizmy
Impulsy	<ul style="list-style-type: none"> – bieżąca współpraca ze środowiskiem akademickim – organizacja konferencji i warsztatów – spotkania z beneficjentami, asesorami – badania ankietowe wśród beneficjentów – nieformalne kontakty z innymi regionami – dodatkowe ekspertyzy i doradztwo – analiza dobrych praktyk, benchmarking – przeglądy zarządzania MRPO
Refleksja	<ul style="list-style-type: none"> – spotkania zespołowe, departamentowe, spotkania zewnętrzne, np. z beneficjentami – ścieżki opiniowania dokumentów – angażowanie wszystkich poziomów zarządczych w planowanie i realizację zadań – polityka otwartych drzwi u dyrektorów – próby wewnętrznej oceny realizowanych zadań (robocza ewaluacja) – wykorzystanie audytu wewnętrznego – robocze i koleżeńskie relacje w departamentach pracownicy-kierownictwo – zdobywanie danych benchmarkingowych – zespoły zadaniowe i przeglądy zarządzania MRPO
Wiedza	<ul style="list-style-type: none"> – standard notatek ze spotkań – zwyczaj spotkań po szkoleniach zewnętrznych (dzielenie się wiedzą) – dedykowane narzędzia informatyczne wspomagające zarządzanie wiedzą, w tym jej przechowywanie, np. bazy wiedzy – pozyskiwanie wiedzy kanałami nieformalnymi, „zaprzyjaźnione urzędy” – szkolenia wewnętrzne – przekazywanie wiedzy partnerom (beneficjentom) – szkolenia, publikacje, doradztwo
Adaptacja	<ul style="list-style-type: none"> – dyskusje po wynikach kontroli w celu ustalenia ścieżki działań – kultura ciągłego doskonalenia procedur operacyjnych i narzędzi informatycznych – wyznaczanie i przeglądy celów okresowych (kontraktacja, płatności, certyfikacja) – elastyczne zarządzanie kadrami – przeglądy zarządzania MRPO

Źródło: opracowanie własne.

Dane charakteryzujące pracowników UMWM cechowały się niskim stopniem zróżnicowania, w związku z tym trudno doszukiwać

się zależności pomiędzy wiekiem, stażem pracy, płcią a potencjałem uczenia się. Uwidoczniły się natomiast zależności w zakresie odsetka głównych specjalistów (najwyższe stanowisko wśród pracowników), który odnotowano w zespole, gdzie wszyscy ankietowani wskazali jako dominujące narzędzia partycypacyjne. Druga zależność to profil wykształcenia pracowników: w zespołach korzystających z narzędzi biurokratycznych dominuje wykształcenie ekonomiczne, natomiast tam, gdzie stosuje się narzędzia partycypacyjne – wykształcenie o profilu humanistycznym.

Nie da się wskazać istotnych zależności pomiędzy szkoleniami (liczba, częstotliwość, tematyka), z których korzystali pracownicy, a potencjałem uczenia się zespołów. Należy jednak podkreślić, że szkolenia były intensywne: średnio w trakcie 8 lat realizacji Programu każdy pracownik szkolił się poza urzędem przez 24 dni.

Szczegółowe informacje pozyskane w wywiadach z kadrą kierowniczą i audytorem pozwoliły umieścić zdobytą wiedzę w kontekście działania departamentów, co wzbogaciło interpretację danych ilościowych. Dzięki rozmowom zdiagnozowano utarte praktyki administracyjne, najczęściej o nieformalnym charakterze, które budowały potencjał uczenia się organizacji. Kluczowe z nich zamieszczono w tabeli 58. Należy podkreślić, że ich źródłem są potrzeby, styl zarządzania przełożonych, doświadczenia, a nie obligatoryjne wymogi prawne czy proceduralne.

Główne problemy, o których wspomniano w wywiadach to: sformalizowane procedury działania (więcej administrowania niż zarządzania) oraz trudności w kodyfikacji wiedzy niejawnej, która jest w większości zdeponowana tylko u pracowników. Konieczność zachowania śladu rewizyjnego z jednej strony formalizuje działania zespołów, a z drugiej przyczynia się do kodyfikacji procedur i może być postrzegana pozytywnie.

Respondenci reprezentujący departamenty/zespoły odpowiedzialne za programowanie i zarządzanie Programem (wywiady: c i d) wskazują na elastyczne podejście, wielość relacji, partnerów, dużą otwartość. Natomiast reprezentanci departamentów/zespołów realizujących zadania wdrożeniowe (wywiady: a, b, e) w znacznie większym stopniu funkcjonują w środowisku procedur, systemów informatycznych, uwarunkowań formalnych. Jedni i drudzy wdrażają mechanizmy

organizacyjnego uczenia się i stwarzają takie warunki swoim pracownikom. W pierwszym przypadku to uczenie się ma systemowy charakter, natomiast w drugim koncentruje się na działaniach operacyjnych.

Poglądowe porównanie wyników badania przeprowadzonego w ministerstwach (Model MUS) z wynikami badania zrealizowanego w UMWM, pozwoliło zaobserwować, że ich rozkład pomiędzy cząstkowe procesy i determinanty uczenia się, prezentuje się podobnie w obydwu badaniach (ze względu na różnice w metodologii obliczeń w modelach wyciąganie wniosków w oparciu o porównania wyników cząstkowych jest obarczone zbyt dużym ryzykiem). Wyniki te potwierdzają, że w kontekście uczenia się organizacji słabe i mocne strony są analogiczne w administracji regionalnej i centralnej.

Zakończenie

Badacze potwierdzają szczególną rolę samorządów województw w systemie administracji publicznej: „Otóż samorząd województwa ma funkcję bardziej cywilizacyjną niż policyjno-prawną, bardziej rozwojową niż świadcząca, bardziej ekonomiczną niż administracyjną, stosującą przede wszystkim mechanikę działania kontraktualnego i negocjacyjnego niż władczą (...)” (Stec, Mączyński 2016, s. 125).

Urzędy marszałkowskie – jako kluczowi aktorzy unijnej polityki spójności na poziomie regionalnym – były oceniane jako administracja, w której coraz intensywniej wykorzystywane były mechanizmy współzarządzania publicznego. „Urzędy marszałkowskie wykształciły grupę młodych, dobrze wykształconych urzędników, którzy nie znają weberowskiej administracji. Myślą całkiem inaczej, nie kategoriami decyzji administracyjnych, hierarchii, ale kategoriami współpracy. Współpracy z innymi samorządami, obywatelami, organizacjami pozarządowymi” (Płoskonka 2017).

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (wdrażający unijną politykę spójności w okresie 2007–2013) to przykład nowego typu administracji: administracji czerpiącej z różnych teorii zarządzania publicznego, europejskiej praktyki administracyjnej oraz wykorzystującej własne doświadczenia, aby efektywnie i permanentnie uczyć się jako organizacja.

1. Kluczowe wnioski badawcze

Głównym celem opracowania była ocena zdolności uczenia się UMWM w procesie zarządzania polityką spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013. Aby go zrealizować, zidentyfikowałem czynniki warunkujące potencjał uczenia się organizacji, dokonałem przeglądu modeli zarządzania publicznego i analizy systemu zarządzania unijną polityką spójności w Małopolsce. Następnie zaadaptowałem model badawczy,

który umożliwił przeprowadzenie badania dostarczającego danych do oceny zdolności uczenia się poszczególnych grup zespołów w UMWM.

Przytoczone w rozdziale pierwszym modele (cykle, spirale) uczenia się organizacji pozwoliły na wyróżnienie kluczowych etapów w tym procesie, a mianowicie: pozyskania informacji, refleksji, wygenerowania wiedzy i działań adaptacyjnych. Z kolei analiza wyróżników organizacji uczących się i narzędzi organizacyjnego uczenia się dostarczyły wiedzy o czynnikach (warunkach, zasobach, determinantach), które mogą pozytywnie wpływać na te procesy. Podział ten, wywiedziony z przeglądu literatury, potwierdził, że zdolność uczenia się organizacji warunkują dwa rodzaje czynników: procesy oraz determinanty. Badając organizację i jej części (zespoły) przez pryzmat spostrzeżeń i odczuć pracowników (kluczowego zasobu kreującego organizację), możliwe było ocenienie intensywności występowania procesów i determinant organizacyjnego uczenia się w UMWM.

Analiza zjawiska europeizacji i czynników wpływających na sposób funkcjonowania UMWM, a przede wszystkim przegląd zadań i standardów działania urzędu dowodzą kluczowej roli, jaką odgrywały mechanizmy realizacji unijnej polityki spójności inkorporowane do praktyki administracyjnej UMWM.

Przegląd modeli zarządzania publicznego, odniesiony do realizowanych przez urząd zadań z zakresu realizacji polityki spójności, nie umożliwił odpowiedzi na pytanie, jaki model dominował w UMWM. Badanie dowiodło, że w systemie obecne były wyróżniki każdego z modeli (biurokratycznego, rynkowego, partycypacyjnego) i trudno mówić o ich ewolucyjnym charakterze. Możliwa jednak była ocena, jakie narzędzia były specyficzne dla poszczególnych modeli, a następnie określenie, które z nich dominowały w badanych grupach zespołów odpowiedzialnych w urzędzie za wdrażanie polityki spójności.

Pierwsza część badania ilościowego, wsparta analizą zadań poszczególnych zespołów, wyraźnie potwierdziła, że w systemie zarządzania polityką spójności w sferze programowania wykorzystywane są głównie narzędzia zaczerpnięte z modelu współzarządzania, natomiast w zakresie implementacji – narzędzia pochodzące przede wszystkim z modeli biurokratycznego i rynkowego.

Kolejny etap badania, polegający na konfrontacji wyników obrazujących natężenie procesów organizacyjnego uczenia się dla

poszczególnych grup zespołów ze specyfiką stosowanych przez te zespoły narzędzi potwierdził istnienie silnej zależności pomiędzy zdolnością uczenia się UMWM a specyfiką narzędzi, wywodzących się z różnych modeli zarządzania publicznego, wykorzystywanych do zarządzania polityką spójności.

Wyniki przeprowadzonych badań umożliwiły pozytywną weryfikację głównej hipotezy badawczej: zdolność uczenia się UMWM w zakresie zarządzania polityką spójności jest większa w obszarach, gdzie stosowane są narzędzia zaczerpnięte z modelu współzarządzania publicznego, niż w tych, gdzie wykorzystywane są narzędzia pochodzące z modelu biurokratycznego.

Wyróżnić można trzy „filozofie” wydawania środków pomocowych, mające swoje źródła w analizowanych tutaj modelach zarządzania publicznego. Pierwsza – biurokratyczna – donator przekazuje środki beneficjentowi i żąda realizacji własnych celów. Druga – usługowa (rynkowa) – donator przekazując środki, „kupi” realizację własnych celów, a beneficjent przy okazji realizuje swoje cele. Trzecia – partnerska – donator i beneficjent definiują wspólne cele i wspólnie je realizują. W mojej ocenie, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, najpopularniejsza w okresie 2007–2013 była druga metoda. Mimo wykorzystywania na poziomie UMWM wielu narzędzi wywodzących się ze współzarządzania publicznego, w skali systemu polityki spójności w Polsce partnerskie przedsięwzięcia należały do rzadkości. Partnerstwo to pozwala uczyć się od siebie i lepiej rozumieć swoje stanowiska, a tym samym umożliwia administracji kreowanie rozwoju.

Podejście to przekłada się na działania organizacji, kultura organizacyjna relacji zewnętrznych jest inkorporowana do urzędu, czego dowiodło badanie. Zespoły o intensywnych kontaktach, bardzo szerokich kompetencjach, zarządzane w otwarty sposób, mierzące się z nowymi wyzwaniem, o najszerszym spektrum doświadczeń, mają największy potencjał uczenia się. Zasadne jest rozwijanie mechanizmów, które będą budować potencjał uczenia się. O ile przy programowaniu polityki spójności stosuje się metody partycypacyjne (konsultacje społeczne, negocjacje, wykorzystanie ciał doradczych, eksperckich, planowanie strategiczne, ewaluacje itp.), o tyle w zakresie wdrażania programów przeważają narzędzia biurokratyczne (sztywne normy prawne, procedury, sankcje, rozbudowane kontrole formalne i finansowe itp.). To

oczywiste, że w przypadku administracji dystrybuującej środki publiczne niemożliwe jest zrezygnowanie ze standardów biurokratycznych, jednak dzisiejsze metody pracy z beneficjentami (a dokładniej interesariuszami) pozwalają na humanizację tych procesów i oparcie ich, w znacznie większej mierze, na współdziałaniu i partnerstwie.

2. Wnioski i rekomendacje instytucjonalne oraz systemowe

Wnioski instytucjonalne o charakterze diagnostycznym koncentrują się na ocenie zdolności uczenia się UMWM, rozpatrywanej przez pryzmat procesów uczenia się organizacji oraz determinant wpływających na te procesy.

2.1. Wnioski diagnostyczne

- UMWM funkcjonował w oparciu o standardy dobrego rządzenia, takie jak otwartość, partycypacja, rozliczalność, efektywność oraz spójność, zarówno w relacjach z partnerami (głównie beneficjenci), jak i w relacjach wewnętrznych.
- Kultura organizacji uczącej się zapewniała dobre warunki pracy: psychologiczne bezpieczeństwo, partnerskie relacje (poziome i pionowe), poczucie przydatności i wspólnego celu, zaangażowanie – taka atmosfera panowała w większości zespołów UMWM, na jej ostateczny kształt największy wpływ miała kadra zarządzająca.
- Wyraźnie rysował się podział pracowników UMWM na „programowanie MRPO” (twórcze) i „wdrażanie MRPO” (mechaniczne). Podział ten uwidocznił się w analizie ilościowej (zarówno w zakresie oceny procesów, jak i determinant uczenia się) oraz w wywiadach. Wymiana doświadczeń pomiędzy tymi grupami była ograniczona, następowała głównie na poziomie kadry kierowniczej.
- Pracownicy urzędu tworzyli jednorodną grupę (zbliżony wiek, wykształcenie, doświadczenie zawodowe; UMWM to najczęściej była ich pierwsza praca po studiach), dzięki czemu funkcjonowali

w atmosferze zaufania, „roboczej” współpracy, bezpośrednich relacji itp. Mankamentem było to, że owa homogeniczność redukowałą zasób doświadczeń spoza organizacji i obniżała potencjał zespołów w zakresie poszukiwania nowych rozwiązań.

- W UMWM funkcjonowały hierarchiczne struktury organizacyjne, które nie sprzyjały uczeniu się, zespoły zadaniowe miały charakter doraźny, zwykle angażując osoby związane z zarządzaniem Programem. Ograniczało to przepływ doświadczeń w urzędzie. Zespoły zadaniowe wykorzystywane w realizacji MRPO były pozytywnie oceniane przez pracowników i kierownictwo jako skuteczne narzędzie refleksji.
- W urzędzie była świadomość występowania wiedzy jawnej i niejawnej. Ta pierwsza była skodyfikowana i to w nadmiarze, brakowało jednak kompleksowych narzędzi do zarządzania nią. W przypadku wiedzy niejawnej w większości była ona zdeponowana w głowach pracowników, co rodziło ryzyko utraty części tego zasobu, ponieważ brakowało narzędzi do kapitalizacji tej trudnej do uchwycenia wiedzy.
- Wyniki kontroli zewnętrznych były głównym źródłem dostosowań (adaptacji). Respondenci, a przede wszystkim wyniki analizy raportów z kontroli zewnętrznych, wskazywali jednoznacznie, że kontrolerzy nigdy nie zgłaszali zasadniczych uwag co do poprawności działania systemu i pracy departamentów. Zatem działania doskonalące miały źródło wewnętrzne, impulsy często pochodziły z zewnątrz, ale refleksja miała charakter endogeny. Dowodem adaptacji są setki aktualizacji procedur, systemów informatycznych, szkoleń, zmian organizacyjnych itp.
- System zarządzania MRPO, w kontekście zadań UMWM, był sparymetryzowany na poziomie operacyjnym (cele określane poprzez: poziomy kontraktacji, płatności, certyfikacji, wskaźniki rzeczowe). Pozwalało to na natychmiastową ocenę skuteczności działania organizacji. Poziom strategiczny był oceniany poprzez badania ewaluacyjne, których wyniki nie były wystarczająco upowszechniane wśród pracowników. Badania te koncentrowały się na efektywności interwencji strukturalnej, znacznie rzadziej oceniany był system zarządzania. Uwarunkowania te powodowały, że doświadczenie i wiedza nie były w pełni wykorzystywane,

a tym samym prowadzona była polityka oparta na „niepełnych” dowodach.

- Ścieżka kariery (awansu zawodowego) w urzędzie była ograniczona. Działo to demotywująco – wystarczy rzetelnie realizować powierzone zadania, nie trzeba być najlepszym. To ograniczało motywację pracowników do doskonalenia swoich umiejętności i poszukiwania nowych rozwiązań.
- W organizacyjnym uczeniu się kluczową rolę pełnili kierownicy zespołów – to oni mieli bezpośredni kontakt z pracownikami, wspierali ich merytorycznie i organizacyjnie, od nich zależało czy zespół pracuje razem i uczy się, czy jest tylko sumą indywidualnych pracowników. Niestety kierownicy posiadali bardzo ograniczone narzędzia do kształtowania tego zasobu (brak samodzielnego wpływu na: kształtowanie wynagrodzeń w zespole, awansowanie pracowników, kierowanie na szkolenia, delegacje itp.).
- W urzędzie były intensywnie wykorzystywane nowoczesne narzędzia informatyczne, łącznie z tworzeniem własnych aplikacji. Jednak informatyzacja niesie ze sobą ryzyko większej formalizacji procesów i koncentracji na narzędziach biurokratycznych, gdyż takie rozwiązania znacznie łatwiej przekładać na algorytmy i cyfryzować.
- Różnica pomiędzy podejściem procesowym a proceduralnym jest bardzo subtelna: pierwsze z nich ewidentnie sprzyja uczeniu się organizacji (zapewnia pełny ogląd sytuacji, strategiczne odniesienie do wyznaczonych celów itp.), a drugie jest tylko ścieżką realizacji zadań. Zastosowane w UMWM podejście procesowe, zostało obudowane procedurami (przykład: ponad 1000 stron Podręcznika IZ). To spowodowało, że pracownicy koncentrując się na dopełnieniu procedur, zapominali o celach i możliwościach usprawniania tych narzędzi.

Po przeprowadzeniu badania w UMWM jestem przekonany o kluczowym znaczeniu czynnika ludzkiego w uczeniu się organizacji. Słusznie uczenie się organizacji jest łącznie z zarządzaniem zasobami ludzkimi i traktowane do niego komplementarnie (Minbaeva i in. 2009). W 1963 roku powstała praca, w której pojawił się termin uczenie się organizacji, oznaczający adaptację poprzez zmiany celów,

zasad, procedur (Cyert, March 1963, s. 101). Dla autorów uczenie się jednostek było narzędziem osiągnięcia celów organizacji, (organizacja uczyła się dzięki uczeniu się jej członków) co podkreślało behawiorystyczny charakter tych procesów. Wyniki badań nad uczeniem się organizacji, popularnych od lat 90. XX wieku (przykłady w tabeli 1), potwierdzają ten fakt, mimo że koncentrują się na perspektywie organizacyjnej i systemowej a nie indywidualnej. Badacze podkreślają społeczny charakter procesów uczenia się, stawiając także pytania o socjologiczny charakterze, np. jakie typy ludzi i jakie typy organizacji są odpowiednie do uczenia się (Antonacopoulou 2006, s. 456; Tuggle 2016, s. 456). W modelu MUS połowa determinant jest również bezpośrednio związana z czynnikiem ludzkim – Kadry, Zespoły i Kierownictwo. Pozostałe determinanty – Zasoby, Procedury i zwyczaje oraz Relacje z otoczeniem odnoszą się w większej mierze do samej organizacji i systemu, w którym funkcjonuje – jednak dopiero te wszystkie, komplementarne czynniki, wykorzystując synergię budują potencjał uczenia się organizacji. Wniosek, że to ludzie kreują organizację, brzmi trywialnie, ale wieloletnia, osobista obserwacja tych procesów, jak i wyniki badania (zwłaszcza dane jakościowe) potwierdzają, że to czynnik ludzki najintensywniej wpływa na kulturę organizacyjną, a tym samym na potencjał uczenia się organizacji. Relacja ta ma jednak charakter przyczynowo-skutkowo-przyczynowy, tzn. kultura organizacyjna wpływa na członków organizacji.

Rekomendacje odnoszą się do dwóch poziomów związanych z realizacją polityki spójności w regionie. Pierwszy to UMWM i aspekty, na które może wpływać (poziom pracowników, zespołów, departamentów, urzędu), drugi obejmuje ogólne uwarunkowania systemu zarządzania polityką spójności, na które oddziaływanie samorządu regionalnego jest ograniczone.

System wdrażania polityki spójności w trakcie implementacji danego okresu programowania jest mało elastyczny, a największe zmiany możliwe są pomiędzy perspektywami finansowymi. Rola Samorządu Województwa – Instytucji Zarządzającej pozwalała kształtować go w wielu obszarach, zarazem jednak ramy prawne oraz uwarunkowania definiowane przez audyty i stanowiska Komisji Europejskiej i Instytucji Audytowej znacznie ograniczały te możliwości. Jednocześnie istniał duży zakres usprawnień możliwych do wdrażania na poziomie

operacyjnym. W związku z powyższym w UMWM bardzo sprawnie działała pojedyncza pętla uczenia się (poziom operacyjny), natomiast podwójna i potrójna pętla uczenia się występowały rzadziej i zwykle należało analizować je w dłuższym horyzoncie czasowym.

Powyżej przytoczone wnioski dotyczą badanego Urzędu Marszałkowskiego. Uzależnione są od szerokiego kontekstu zarówno na poziomie organizacji (uwarunkowania wewnętrzne) oraz systemu wdrażania polityki spójności, w którym urząd funkcjonował (uwarunkowania zewnętrzne). Niemożliwe jest ich bezpośrednie rozszerzenie na inne organizacje publiczne i stworzenie uniwersalnych rozwiązań. Wyniki badania (analiza determinant wpływających na procesy uczenia się) i wnioski dają jednak obraz złożonego procesu uczenia się organizacji publicznej i mogą stanowić inspirację do konkretnych działań zwiększających potencjał uczenia się w innych organizacjach publicznych.

Podstawowy zakres rekomendacji możliwych do bezpośredniego zastosowania w organizacjach publicznych wynika wprost z determinant wpływających na procesy uczenia się, które obejmują:

- kadry z umiejętnością myślenia o efektach, myślenia systemowego i myślenia krytycznego,
- spójne zespoły gwarantujące psychologiczne bezpieczeństwo i wsparcie swoim członkom,
- dyrektorzy i kierownicy zarządzający w demokratyczny sposób,
- dostępne dla organizacji zasoby informacyjne, finansowe, techniczne,
- efektywne procedury i zwyczaje, właściwie skodyfikowane i skwantyfikowane w zakresie zakładanych rezultatów,
- rozległe kontakty z bliższym i dalszym otoczeniem.

Sformułowane przez mnie rekomendacje zasadniczo dotyczą Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, są on jednak na tyle uniwersalne, że mogą być użyteczne w innych organizacjach publicznych. Obejmują one:

- Wykorzystywanie na szerszą skalę narzędzi o partycypacyjnym charakterze w relacjach z beneficjentami (klientami, obywatelami): konsultacje, komitety, możliwość dialogu. Ważne aby to podejście nie ograniczało się jedynie do etapów programowania polityk publicznych, „pisanie strategii”, czy planowania projektów – co już się dzieje. Istotne, ale znacznie trudniejsze, jest

wdrożenie tego podejścia na etapie realizacji tych polityk, wdrażania strategii i projektów.

- Udział organizacji w realizacji projektów partnerskich, zwłaszcza z zakresu rozwoju instytucjonalnego, wymiany doświadczeń itp., angażujących pracowników. Wykorzystanie szansy do wymiany doświadczeń, „podpatrywania” innych rozwiązań, uczenia się na cudzych sukcesach i błędach, dzielenia się wiedzą.
- Organizowanie spotkań wewnętrznych (obejmujących pracowników z różnych departamentów, zespołów) podsumowujących realizowane procesy, przedsięwzięcia itp. oraz opracowywanie kluczowych wniosków i rekomendacji – robocza ewaluacja wewnętrzna. Zapewnienie w ten sposób dyfuzji wiedzy w organizacji oraz transformacji wiedzy ukrytej w wiedzę jawną.
- Zapewnienie systemowych oraz „miękkich” mechanizmów warunkujących przepływ wiedzy, a także pracowników pomiędzy różnymi częściami organizacji (np. poprzez większą wewnętrzną rotację pracowników, horyzontalne zespoły zadaniowe, przeglądy zarządzania o decyzyjnym charakterze).
- Wykorzystywanie wiedzy beneficjentów (klientów, obywateli) poprzez robocze angażowanie części z nich w konsultacje mechanizmów wdrożeniowych, procedur, wzorów dokumentów, narzędzi informatycznych itp. Wykorzystanie narzędzi ankietowych, wywiadów oraz nieformalnych kanałów komunikacji w tym zakresie.
- Uproszczenie procedur wdrożeniowych i zredukowanie części dokumentów, budowanie standardu zaufania i partnerskiej relacji, często niweczonego na etapie realizowania i kontrolowania wydatków publicznych. Stosowanie standardu zaufania także w relacjach wewnątrz organizacji – walka z „silosowością”, wewnętrzna kooperacja a nie konkurencja.
- Rozwijanie narzędzi informatycznych wspomagających zarządzanie danymi oraz budowa narzędzi ułatwiających zarządzanie wiedzą, szczególnie jej dystrybucję. Wykorzystanie potencjału pracowników w tym zakresie – promowanie oddolnych inicjatyw, unikanie kupowania gotowych rozwiązań „z pudełka”.
- Rozwijanie pracowników poprzez szkolenia wewnętrzne, zewnętrzne, a przede wszystkim przez wymianę informacji i angażowanie ich w działania doskonalące, rozwojowe itp.

- Transparentne zarządzanie organizacją zarówno w sferze strategicznej jak i operacyjnej, realne zaangażowanie poszczególnych szczebli zarządczych oraz pracowników w ustalanie celów organizacji – zarządzanie przez cele.
- Wdrażanie w urzędzie koncepcji twórczego zarządzania realizowanymi procesami, doskonalenia ich, a nie jedynie administrowania nim.

W 2020 roku UMWM zderzył się z problemem *lockdownu*. Departamenty odpowiedzialne za realizację unijnej polityki spójności były pierwszymi, które sprawnie, wręcz naturalnie, przeszły na system pracy zdalnej. Przyczyniła się do tego wcześniejsza cyfryzacja wszystkich kluczowych procesów, ale równie istotną rolę odegrała duża zdolność do adaptacji. Nie obyło się bez problemów – w lutym 2021 roku hakerzy zablokowali serwery UMWM, na ponad 6 tygodni całkowicie uniemożliwiając funkcjonowanie urzędu (Gazeta Wyborcza 2021). Jednak nawet uwzględniając ten incydent należy potwierdzić, że UMWM bardzo sprawnie i szybko „nauczył się” funkcjonować w nowej wirtualnej rzeczywistości. Ta sytuacja potwierdza wysoki potencjał uczenia się organizacji. Zwracam uwagę na obserwowaną głęboką zmianę sposobu myślenia i działania administracji, nazywaną transformacją cyfrową (Communication 2020). Dodanie przedrostka „e” do administracji to kolejny etap jej rozwoju. Ta umowna zmiana paradygmatu na *e-Governance* bazuje oczywiście na narzędziach cyfrowych, ale w moim przekonaniu jest niczym innym jak emanacją uczącego się społeczeństwa informacyjnego, czyli takiego, które pozyskuje wiedzę, poddaje ją refleksji, generalizuje i wykorzystuje w działaniu zdobywając kolejne doświadczenia. Zatem dodanie przedrostka „i” (od informacja) w moim przekonaniu byłoby bardziej uzasadnione.

Z perspektywy organizacji i jej członków fundamentalne znaczenie ma uświadomienie sobie, że organizacyjne uczenie się jest permanentnym procesem. Wpisanie tego założenia w filozofię i system wartości organizacji daje szansę na czerpanie z tego procesu motywacji przez pracowników zgodnie z triadą D. Pinka: 1) Mistrzostwo – „chcemy być najlepsi”; 2) Autonomia – „to my zarządzamy procesem”; 3) Cel – „jesteśmy pionierami” (Pink 2012).

2.2. Wnioski w zakresie systemu wdrażania polityki spójności

Polityka spójności przynosi wymierne korzyści zarówno w zakresie efektów podażowych jak i popytowych (Komunikat Komisji 2022), równolegle wpływa na mechanizmy działania administracji publicznej i funkcjonujące w tym systemie instytucje. Samorządowcy, zwłaszcza regionalni, dostrzegli wartość dodaną, którą niesie polityka spójności – wielopoziomowe zarządzanie i współdziałanie, wieloletnie programowanie i finansowanie oraz promowanie wysokich standardów instytucjonalnych (przejrzystość, oparcie na dowodach). Nie są im także obce główne bolączki tego systemu: skomplikowane procedury, biurokracja, rozbudowane systemy kontrolne dowodzące braku zaufania.

System kontroli zewnętrznych, zwłaszcza tych prowadzonych przez IA, paraliżuje uczenie się organizacji. Pierwotnie miały one polegać na profesjonalnym osądzie audytora, a stały się restrykcyjnymi weryfikacjami formalnej poprawności potęgowanymi przez dotkliwe sankcje w postaci korekt finansowych. Większość zmian jest rozpatrywana poprzez pryzmat ewentualnego stanowiska służb kontrolnych i jego skutków, a nie efektywności działań.

Komisja Europejska jest niekonsekwentna w swoich działaniach. Na etapie programowania wsparcia bardzo mocno promuje oraz wdraża zasady dobrego rządzenia i partnerskiego podejścia, zmusza także swoich partnerów (państwa członkowskie, regiony) do zachowania analogicznych standardów w relacjach z beneficjentami. Natomiast na etapie rozliczania programów i kontroli działa imperatywnie, w bardzo sformalizowany sposób, bez zachowania jakiegokolwiek równowagi w relacjach. Ten sformalizowany model przekłada się na niższe szczeble we wspólnotowej piramidzie wielopoziomowego współzarządzania. W rezultacie niszczy idee współpracy przy realizacji celów polityki spójności. Konieczna jest zmiana podejścia Komisji Europejskiej do współpracy z partnerami na etapie wdrażania oraz rozliczania projektów i programów operacyjnych. Nadzór nad budżetami jest także możliwy przy wykorzystaniu narzędzi partycypacyjnych.

Nadal tylko w wąskim zakresie mierzy się efektywność interwencji unijnej, częściej i łatwiej ocenia się tempo wydatkowania środków. Powoduje to, że instytucje zarządzające nagminnie realizują swoje programy „na wyścigi”, co wzmaga obciążenie pracą. Aby temu podołać,

tworzy się procedury zapewniające jednolitość, ale z czasem system jest tak obciążony, że nikt nie ma czasu na rewizję przyjętych założeń oraz procedur i ich doskonalenie.

Na poziomie krajowym i wspólnotowym nie można wdrażać mechanizmów konkurencyjnych pomiędzy regionami, które powodują „wyścig szczurów”, tak jak przytoczona Krajowa Rezerwa Wykonania. W „wyścigu” nie ma czasu na refleksję, która jest nierozzerwalną częścią cyklu organizacyjnego uczenia się (por. Gino, Staats 2016, s. 50–51).

Polityka Spójności Unii Europejskiej w opiniach wielu obserwatorów jest w schyłkowej fazie. W swojej wieloletniej historii przechodziła ona już podobne kryzysy, odpowiadała na nie reformami i rozwijała się dalej. Bez względu na jej dalsze losy, dzięki temu, że Województwo Małopolskie mogło być jej czynnym aktorem, wypracowało szerokie instrumentarium do prowadzenia działań rozwojowych i zarządzania środkami publicznymi. Transfer wiedzy, doświadczeń, rozwiązań wpłynął na sposób myślenia administracji regionalnej i umożliwił jej poznanie i wdrożenie nowoczesnych narzędzi czerpiących z ewolucji modeli zarządzania publicznego, a przede wszystkim wpoił kulturę otwartości, dialogu, partnerstwa, planowania i uczenia się. Tak ukształtowany aparat urzędniczy umożliwia czerpanie z potencjału partnerów regionalnych, refleksję na poziomie strategicznym, generowanie wiedzy i kreowanie rozwoju z jej wykorzystaniem. W modelu administracji uczącej się będzie to możliwe bez względu na to, w jakim stopniu jej działania będą opierały się na relacjach hierarchicznych, kontraktowych, czy też sieciowych.

Warto dodać, że analizowany tu okres programowania 2007–2013 miał przełomowy charakter. Złoty okres polityki spójności to czas, w którym stale rósł jej udział w ogólnym budżecie Wspólnoty – od około 25% w okresie 1988–1992 do ponad 35% w okresie 2007–2013, a rezultaty tej polityki (efekt podażowy – inwestycje w infrastrukturę i kapitał ludzki oraz efekt popytowy – wzrost wydatków publicznych poprawiający koniunkturę gospodarczą) były wyraźnie widoczne, zwłaszcza w nowych krajach członkowskich. Polityka ta była pozytywnie oceniana i wysunęła się na czoło w działaniach Unii Europejskiej. Jednak już na początku tego okresu pojawiły się poważne problemy gospodarcze w postaci kryzysu (2009), który dotknął najintensywniej

kraje południowe (szczególnie Grecję), pokazując, że wieloletnie inwestycje w ramach polityki spójności UE nie doprowadziły do zakładanych zmian strukturalnych i nie zniwelowały różnic pomiędzy regionami, a nawet krajami Unii.

Z perspektywy Polski kryzys był praktycznie nieodczuwalny, co sprawiło, że polityka spójności pozostała w ocenie zarówno obywateli jak i administracji najsprawniejszym instrumentem rozwojowym. Analiza przedstawiona w tej książce przypada na ten okres, okres, w mojej ocenie, w którym koncentrowano się na pozytywnych aspektach integracji europejskiej i czerpaniu z niej korzyści, zwłaszcza finansowych. W kontekście prowadzonego badania aspekt ten ma drugoplanowe znaczenie, jednak wiązał się on z utylitarnym, wysoce pragmatycznym podejściem zarówno władz regionalnych jak i pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. Kluczowym celem była jak najsprawniejsza absorpcja wszystkich możliwych środków finansowych przez region.

Zaprezentowane tu uwarunkowania zaczęły się szybko zmieniać. Kolejne wyzwania, zapoczątkowane problemami finansowymi w 2009 roku: brexit, pandemia, kryzys klimatyczny, napływ uchodźców do Europy, problemy z praworządnością, wojna w Ukrainie, ograniczenie dostępu do surowców – to globalne problemy o intensywnych krajowych, regionalnych i lokalnych implikacjach. Problemom tym nie da się zaradzić bez działań na każdym z przywołanych poziomów. Podejście to zrewidowało sposób funkcjonowania polityki spójności. Szala przechyla się w stronę scentralizowanego zarządzania, coraz szerszego wykorzystywania zhierarchizowanej metody wspólnotowej, przy marginalizowaniu otwartej metody koordynacji, która poprzez swój deliberacyjny charakter dawała większe szanse na organizacyjne uczenie się. Rośnie rola Komisji Europejskiej, wzrastają budżety programów zarządzanych na poziomie wspólnotowym i krajowym kosztem poziomu regionalnego, czy lokalnego (Bachtler i in. 2019). Nowe instrumenty takie jak Fundusz na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Rozporządzenie Parlamentu 2021/241), o spójnościowych celach, wdrażane są na podstawie standardów znacząco odbiegających od wielopoziomowego zarządzania stanowiącego wyznacznik polityki spójności. Z jednej strony sytuacja ta ma swoje plusy, wraz z centralizacją zarządzania wzrasta nacisk na uzależnianie płatności

od osiągniętych rezultatów. Z drugiej strony osłabiane są standardy wypracowywane od lat 80. XX wieku. Standardy ważne z perspektywy niniejszej analizy bo związane z pozytywnymi determinantami uczenia się. Współpraca z samorządami lokalnymi, partnerami społecznymi i gospodarczymi, czy wielopoziomowe partycypacyjne zarządzanie schodzą na drugi plan, bo w ciężkich czasach trzeba działać szybko, a nie deliberować. Wpływa to na unifikację systemu wsparcia w warstwie celów: coraz gorzej interwencja strukturalna może odpowiadać na lokalne i regionalne potrzeby, podejście *bottom up approach*, czy też *place based approach* zastępowane jest metodą *top down approach* zarówno przez władze wspólnotowe w stosunku do państw członkowskich, jak i krajowe w stosunku do regionów. To rezultat zawężających się celów priorytetowych interwencji oraz bardzo restrykcyjnych zasad koncentracji finansowej (Churski, Żuber 2022).

Ten centralizacyjny trend, pozostający w coraz większej sprzeczności z zasadą pomocniczości, w wielu obszarach stanowi barierę rozwojową. Obrazowym przykładem jest transformacja energetyczna, która nie jest możliwa do wdrożenia w perspektywie przyjętej przez KE (pakiet *fit for 55*) bez partnerskiego zaangażowania wspólnot lokalnych (Szulecki, Overland 2020; Opinia 2019; Popkiewicz 2022).

Rysująca się wizja centralizacji sposobów realizacji polityki spójności wygląda z mojej perspektywy jak krok w tył w systemowym procesie jej ewolucji. Wpływ samorządu regionalnego na systemowe uwarunkowania i trendy jest ograniczony, pozostaje jednak zasadniczy aspekt realizacji polityki spójności, czyli relacje z wnioskodawcami i beneficjentami. Na tym poziomie administracja można budować partnerskie standardy współpracy zarówno tej instytucjonalnej wewnątrz administracji publicznej, jak i tej ważniejszej angażującej sektor społeczny, prywatny i pozarządowy. Dialog i poszukiwanie konsensusu są szczególnie trudne w czasie kryzysu potęgowanego przez spory polityczne, jednak prawie siedem dekad doświadczeń stojących za polityką spójności Unii Europejskiej daje nadzieję na pokonanie obecnych trudności w myśl zasad permanentnego uczenia się.

3. Wnioski i rekomendacje metodologiczne

Wnioski metodologiczne związane są z realizacją jednego z celów niniejszej analizy, czyli rekomendacjami w zakresie pomiaru uczenia się organizacji publicznych.

Przeprowadzone w formule studium przypadku badanie miało mieszany charakter, obejmowało analizy jakościowe i ilościowe, przegląd materiałów zastanych oraz własnych doświadczeń zawodowych. W ujęciu funkcjonalnym badanie było także testem dla modelu badawczego i wynikających z niego narzędzi. Z jednej strony interesująca jest ich przydatność dla badaczy, a z drugiej strony odpowiedź na pytanie, czy model i odpowiednio uproszczony kwestionariusz MUS mógłby pełnić taką funkcję dla organizacji publicznych, jak przytaczane w pierwszym rozdziale, popularne kwestionariusze badające uczenie się firm, np. DOQ, ASTD-LOAF, czy OLF.

Zastosowane narzędzie badawcze spełniło pokładane w nim oczekiwania. Umożliwiło zgromadzenie danych dotyczących: natężenia procesów i determinant uczenia się, natężenia i jakości relacji wewnętrznych i zewnętrznych oraz korelacji pomiędzy procesami i determinantami. Wywiady pozwoliły zweryfikować ustalenia analizy ilościowej oraz uzupełnić obraz organizacji w trudno mierzalnych obszarach. Osiągnięcie powyższych celów było możliwe dzięki wielowymiarowemu modelowi oraz triangulacji metod (ankieta, wywiady, analiza powiązań, przegląd dokumentów, obserwacja).

Szczególnie przydatna, z perspektywy organizacji, może być pierwsza część modelu MUS, czyli badanie procesów uczenia się. Wyniki dla tego obszaru diagnozują intensywność kluczowych elementów w cyklu organizacyjnego uczenia się (impulsy-refleksja-wiedza-adaptacja), ujawniają słabości organizacji, dając tym samym sygnał, które obszary wymagają wzmocnienia. Część dotycząca determinant daje co prawda dodatkowe tło (kontekst), jednak można bez tych informacji poprawnie ocenić potencjał organizacji. W załączniku do książki zamieściłem opis ankiety zastosowanej w badaniu. Szeroki zakres użytych w niej twierdzeń (w większości wywodzących się z modelu MUS) może stanowić źródło do przygotowywania autorskich narzędzi badawczych, dopasowanych do potrzeb konkretnych organizacji.

Złożoność modelu, zapewniająca triangulację danych, była jednocześnie jego mankamentem (długa ankieta – 123 twierdzenia, rozbudowane wywiady pogłębione, złożona analiza statystyczna). Uproszczenie modelu MUS – poprzez ograniczenie go do badania procesów (jedynie 43 twierdzenia w ankiecie) – mogłoby spopularyzować to narzędzie w administracji publicznej. Co prawda, istnieją narzędzia diagnostyczne i ewaluacyjne, np. Powszechny Model Samooceny, Plan Rozwoju Instytucjonalnego, które mogą być wykorzystywane do oceny potencjału organizacji publicznych (Żabiński 2012), jednak model MUS mógłby, poza funkcjami diagnostycznymi, promować tak cenne idee uczenia się organizacji w sektorze publicznym poprzez zaangażowanie pracowników.

Pewien niedosyt pozostawia, powszechny dla analogicznych badań, brak wyraźnej miary efektywności organizacji skorelowanej z procesami uczenia się (Pedler, Burgoyne 2017). Przegląd badań i moje doświadczenie zawodowe skłaniają do konkluzji, że poszukiwanie takiego miernika w organizacjach publicznych nie przyniesie efektu, dlatego też natężenie procesów uczenia się może być traktowane jako jego substytut. Paradoksalnie, ta słabość modelu zapewnia jego uniwersalność. Możliwe jest zastosowanie go w różnych rodzajach administracji, dla których rezultaty są trudne do zdefiniowania lub nieporównywalne.

W mojej ocenie, model w zbyt małym stopniu uwzględniał systemy i narzędzia IT, które w znaczący sposób kreują kulturę organizacyjną (Tuggle 2016). Co więcej, występuje tu sprzężenie zwrotne – zdolność uczenia się organizacji wpływa pozytywnie na kompetencje IT oraz innowacyjność (Goh 2019).

Obserwacja uczestnicząca umożliwiła mi uwzględnienie perspektywy organizacji i jej członków. Koncepcja uczenia się organizacji nie była rozpowszechniona w UMWM, natomiast ankietowani i uczestnicy wywiadów potwierdzali istnienie (często intensywnych) poszczególnych procesów uczenia się, stanowiących dla nich element kultury organizacyjnej. Zaangażowanie grupy pracowników jako sędziów kompetentnych pozwoliło im lepiej zrozumieć model, także czasami traktować go jako inspirację.

W metaanalizach uczenia się organizacji podkreśla się, że do projektowania badań konieczna jest współpraca menedżerów praktyków

oraz badaczy (Goh 2019). Uważam, że to najlepsze rozwiązanie, dlatego starałem się połączyć obydwie role. Jakość badań i ich wpływ na organizację byłyby znacząco większe, gdyby badacze mieli szansę pracować z zespołem pracowników i menadżerów z organizacji. To co badacze starają się osiągnąć przez wywiady, członkowie organizacji mogą zrobić w dialogu (podczas warsztatów, przeglądów zarządzania itp.). Kwestionariusz może być narzędziem diagnozy, a jednocześnie inicjacją i strukturalizacją zmian kultury organizacyjnej na wspierającą uczenie się.

A. Örtenblad (2022) przyznaje, że nadal koncepcja uczącej się organizacji jest płynna i brakuje jej standardów, zwłaszcza praktycznych standardów. Co ważne, podkreśla, że te standardy muszą zostać wypracowane wspólnie przez badaczy i praktyków. Nie zgadzam się jednak z opinią A. Örtenblada, że potrzebna jest instytucja, która będzie certyfikować organizacje uczące się. To przejaw biurokracji i nadmiernej instytucjonalizacji. Uczenie się daje przewagę organizacjom, a badania dowodzą, że sukces zależy od oddolnego zaangażowania się ich członków w procesy uczenia się. Formalne standardy i certyfikaty mogą sprawić, że uczenie się organizacji podzieli los systemów zarządzania jakością opartych na normach ISO wdrażanych w administracji, kiedy często jedyną ich wartością jest prestiż posiadania certyfikatu.

Uczenie się organizacji jest procesem złożonym, a w związku z tym niemożliwym do pełnego opisanie oraz zamknięcia w upraszczającym modelu (Balcerek 2020). Zmierzenie procesów uczenia się oraz kultury organizacyjnej wspierającej te procesy nadal pozostaje wyzwaniem. Aby mu sprostać, badacze wraz z praktykami powinni doskonalić narzędzia, tak aby diagnozować, a jednocześnie inspirować organizacje publiczne do rozwoju. I w tym obszarze znowu najlepiej sprawdza się podejście empiryczne – czyli uczenie się przez doświadczenie.

Bibliografia

- Akhtar N., Khan R.A. (2011). *Exploring the Paradox of Organizational Learning and Learning Organization*, "Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business" 9(2), s. 257-270.
- Antonacopoulou E. (2006). *The relationship between individual and organizational learning: New evidence from managerial learning practices*, "Management Learning" 37, s. 455–473, DOI: 10.1177/1350507606070220
- Argyris C. (1994). *Good communication that blocks learning*, "Harvard Business Review" 72(4), s. 77-85
- Argyris C. (1999). *On Organizational Learning*. Wiley-Blackwell, Oxford.
- Argyris C. (2006). *Naucz mądrych ludzi jak się uczyć*, w: Praca zbiorowa, *Zarządzanie wiedzą*, Harvard Business Review, Wydawnictwo Helion, Gliwice, s. 95–127.
- Argyris C., Schön D.A. (1978). *Organizational Learning. A Theory of Action Perspective*. Reading, Addison-Wesley Publishing, Massachusetts.
- Argyris C., Schön D.A. (1995). *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. FT Press, New Jersey.
- Armstrong M. (2000). *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, tłum. A. Hędrzak, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Bache I. (2008). *Europeanization and Multi-Level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Lanham, MD/New York: Rowman & Littlefield.
- Bachtler J., Martins J. O., Wostner P., Zuber P. (2019). *Towards Cohesion Policy 4.0: Structural transformation and inclusive growth*. Routledge.
- Balcerek A. (2020). *Akceptacja złożoności w uczeniu się organizacyjnym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie” nr 81, s. 5–20, DOI: 10.21008/j.0239-9415.2020.081.01
- Barette J., Lemyre L., Corneil W., Beauregard N. (2012). *Organizational learning facilitators in the Canadian Public Sector*, "International Journal of Public Administration" 35(2), s. 137–149.
- Batory A., Cartwright A. (2011). *Re-visiting the Partnership Principle in Cohesion Policy: The Role of Civil Society Organizations in Structural Funds Monitoring*, "Journal of Common Market Studies" 49(4), s. 697–717, DOI: 10.1111/j.1468-5965.2010.02159.x
- Bauman Z. (2012). *44 listy ze świata płynnej nowoczesności*, Wydawnictwo Literackie, Kraków.

- Bennett N., Lemoine J. (2014). *What VUCA really means for you*, "Harvard Business Review" 92(1/2), s. 27.
- Betts J., Holden R. (2003). *Organizational Learning in a Public Sector Organization*, "Journal of Workplace Learning" 15(6), s. 280-287.
- Bevir M. (2009). *Decentryczna teoria rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” nr 3(9), s. 81-98.
- Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów* (2009). 2009/C 211/5.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M. (2013). *Narastające dysfunkcje zasadnicze dylematy konieczne działania, Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Bontis N. (1999). *Managing an organizational learning system by aligning stocks and flows of knowledge: An empirical examination of intellectual capital, knowledge management, and business performance*. Academy of Management Proceedings.
- Börzel T.A. (2005). *Europeanization: How European Union Interacts with its Member States*, w: S. Blumer, Ch. Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford – New York, s. 45-69.
- Bosiacki A. (2010). *Strategiczne zarządzanie w sferze publicznej a zagadnienia teorii prawa: cele i kierunki ewolucji*, w: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa, s. 47-58.
- Bovaird T., Löffler E. (2003). *Understanding Public Management and Governance*, Routledge, London – New York.
- Brix J. (2017). *Exploring knowledge creation processes as a source of organizational learning: A longitudinal case study of a public innovation project*, "Scandinavian Journal of Management" 33(2), s. 113-127, DOI: 10.1016/j.scaman.2017.05.001
- Bruszt L. (2008). *Wielopoziomowe zarządzanie – warianty wschodnie. Wytaniające się wzorce zarządzania rozwojem regionalnym w nowych państwach członkowskich*, „Zarządzanie Publiczne” nr 1(3), s. 5-22.
- Brzeziński W. (2008). *Encyklopedia Unii Europejskiej*, XXL Media, Warszawa.
- Castells M. (2010). *Spółczesność sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa.
- Chou S.Y., Ramser C. (2019). *A multilevel model of organizational learning: Incorporating employee spontaneous workplace behaviours, leadership capital and knowledge management*, "The Learning Organization" 26(2), s. 132-145.
- Churski P., Żuber P. (2022). *EU Regional Policy and Its Implications for the Development of Polish Regions. In Three Decades of Polish Socio-Economic Transformations*, s. 487-521. Springer, Cham.
- Cini M. (red.) (2007). *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

- Clarkson M.B.E. (1995). *A stakeholder framework for analysing and evaluating corporate social performance*, "Academy of Management Review" 20(1), s. 92–117.
- Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development* (2001). COM(2001) 264 final.
- Communication Shaping Europe's digital future* (2020). European Union. Pozyskano z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52020DC0067>
- Cyert R.M., March J. (1963). *A behavioural theory of the firm*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Czakon W. (2011). *Paradygmat sieciowy w naukach o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” 11, s. 3–6.
- Czaputowicz J. (2011). *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, w: J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 135–152.
- Czarnecki M. (2017). *Pomiar organizacyjnego uczenia się: przegląd propozycji wybranych autorów i empiryczna weryfikacja rekomendowanego narzędzia*, „Organizacja i Kierowanie” nr 1(175), s. 87–101.
- Dąbrowski M., Bachtler J., Bafoil F. (2014). *Challenges of multi-level governance and partnership: Drawing lessons from European Union cohesion policy*, "European Urban and Regional Studies" 21(4), s. 355–363.
- Dalkir K. (2005). *Knowledge Management in Theory and Practice*. Elsevier, Oxford.
- Domański R. (1982). *Geografia ekonomiczna*, PWN, Warszawa – Poznań.
- Donaldson T., Preston L.E. (1995). *The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications*, "Academy of Management Review" 20(1), s. 65–91.
- Dragas K. (2019). *Przełamanie wdrażania cyfryzacji jednostek samorządu lokalnego finansowej ze środków unijnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 81(1), s. 191–206.
- Drucker P. (2003). *New Realities*, Transactions Publishers, New Brunswick-London.
- Drucker P. (2011). *Drucker na każdy dzień*, tłum. T. Szmajter, Explanator, Poznań.
- Duhigg C. (2013). *Siła nawyku*, tłum. M. Guzowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Eberlein B., Kerven D. (2004). *New Governance in the UE: A Theoretical Perspective*, "Journal of Common Market Studies" 42(1), s. 121–142.
- Edmondson A., Moingeon B. (1998). *From organizational learning to the learning organization*, "Management Learning" 29(5), s. 50–20.
- Eichelberger W., Forthomme P., Nail F. (2012). *Quest*, Wydawnictwo Czarna Owca, Warszawa.

- Eichelberger W., Pawłowicz B. (2014). *Życie w micie czyli jak nie trafić do raju na niby i odnaleźć harmonię ze światem*, Wydawnictwo Zwierciadło, Warszawa.
- European Commission (2001). *White paper on governance*. http://eur-lex.europa.eu/le_gal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:l10109&from=EN
- European Governance. A White Paper* (2001). Commission to the European Communities, Brussels, 25 lipca 2001, COM 428.
- Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej* (2013), Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Strasbourg.
- Farrell M.A., Oczkowski E. (2002). *Are market orientation and learning orientation necessary for superior organizational performance?* "Journal of Market Focused Management" 5(3), s. 197–217.
- Freeman R., Reed D.L. (1983), *Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance*, "California Management Review" 20(3), s. 93–104.
- Garvin D.A. (1993). *Building Learning Organization*, "Harvard Business Review", lipiec–sierpień, s. 78–91
- Garvin D.A., Edmondson A.C., Gino F. (2008). *Is Yours a Learning Organization?* "Harvard Business Review", marzec, s. 109
- Gazeta Wyborcza (2021). Pozyskano z: <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,26777106,urząd-marszałkowski-sparalizowany-hakerzy-wlamali-sie-na-serwery.html>
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J. (2012). *Kurs na Innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Giddens A. (2003). *Runaway world: How globalization is reshaping our lives*, Taylor & Francis.
- Giniuniene J., Jurksiene L. (2015). *Dynamic capabilities, innovation and organizational learning: Interrelations and impact on firm performance*, "Procedia-Social and Behavioral Sciences" 213, s. 985–991.
- Gino F., Staats B. (2016). *Dlaczego organizacje nie potrafią się uczyć*, „Harvard Business Review” Polska, lipiec-sierpień, wydanie specjalne.
- Goh S.C. (2001). *The learning organization: An empirical test of a normative perspective*, "International Journal of Organization Theory and Behaviour" 4 (3/4), s. 329–355.
- Goh S.C. (2019). *Measurement of the learning organization construct: A critical perspective and future directions for research*, DOI:10.1093/oxford-hb/9780198832355.013.16, w: The Oxford Handbook of the Learning Organization, A. Örtenblad, s. 317–332.
- Goh S.C., Elliott C., Quon T.K. (2012). *The relationship between learning capability and organizational performance: A meta-analytic examination*, "The Learning Organization" 19 (2), s. 92–108.
- Goh S.C., Quon T.K., Cousins B. (2007). *The organizational learning survey: A re-evaluation of unidimensionality*, "Psychological Reports" 101 (3), s. 707–721.

- Goh S.C., Richards G. (1997). *Benchmarking the learning capability of organizations*, "European Management Journal" 15(5), s. 575–583.
- Górniak J., Mazur S. (red.) (2010). *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, Pracodawcy RP, Warszawa.
- Górniak J., Mazur S. (red.) (2012). *Zarządzanie Strategiczne Rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Grosse T.G. (2008). *Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne*, „Zarządzanie Publiczne” nr 1(3), s. 69–90.
- Grosse T.G. (2010). *Kierunki zmian w polityce spójność UE*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4(42), s. 60–82.
- Grosse T.G. (2012). *W objęciach europeizacji, wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Hammer M., Champy J. (1996). *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute, Warszawa.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hausner J. (2010). *W kierunku rządzenia interaktywnego*, w: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa, s. 93–104.
- Hausner J. (2015). *Governance i jego konceptualne podstawy*, w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 17–37.
- Hausner J., Mazur S. (2010). *Aparat administracyjny państwa jako agent zmiany*, w: W. Morawski (red.) *Modernizacja Polski, Struktury, agencje, instytucje*. WAIp/Akademia im. L. Koźmińskiego, Warszawa, s. 382–401.
- Honey P., Mumford A. (1982). *Manual of Learning Styles*, P Honey, London.
- Hood C. (1991). *A Public Management for All Seasons*, "Public Administration" 1/69, s. 3–19.
- Hooghe L., Marks G. (2001). *Multi-level Governance and European Union*, Rowman&Little-field, Boulder.
- Huber G. (1991). *Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures*, "Organization Science" 2(1), s. 88–115.
- Hughes O.E. (1994). *Public Management and Administration. An Introduction*, The Macmillan Press Ltd, London.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Izdebski H. (2007). *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” nr 1, s. 7–20.
- Izdebski H. (2010). *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, w: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa, s. 11–30.

- Janowski T. (2015). *Digital government evolution: From transformation to contextualization*, "Government Information Quarterly" 32(3), s. 221–236, DOI: 10.1016/j.giq.2015.07.001
- Jaskanis A. (2017). *Zastosowanie DLOQ do badania organizacji uczących się w Polsce – adaptacja kulturowa i analiza statystyczna polskiej wersji językowej kwestionariusza*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” nr 2(115), s. 127–147.
- Jessop B. (2007). *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” nr 2(2), s. 5–25.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E. (red.) (2004), *Unia Europejska*. Tom I, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa.
- Kendler K. (2002/2003). *Audyt wewnętrzny i kontrola finansowa w świetle dostosowania do standardów UE*, „Służba Cywilna” nr 5, s. 9–28.
- Kickert W.J.M. (1997). *Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’*, "Public Administration" 75, Winter, s. 731–752.
- Kim D.H. (1993). *The Link Between Individual and Organizational Learning*, "Sloan Management Review" 35(1), s. 41–62.
- Kim K., Watkins K.E., Lu Z. (2017). *The impact of a learning organization on performance: Focusing on knowledge performance and financial performance*, "European Journal of Training and Development" 41, s. 177–193, DOI: 10.1108/ejtd-01-2016-0003
- Kim Y.S., Marsick V.J. (2013). *Using the DLOQ to support learning in Republic of Korea SMEs*, "Advances in Developing Human Resources" 15(2), s. 207–221.
- Kisilowski M., Kisilowska I. (2016). *Administrategia. Jak osiągnąć sukces osobisty zarządzając w administracji publicznej*. Studio EMKA, Warszawa.
- Kleiner A., Roberts C., Senge P.M., Smith B.J., Ross R.B. (2013). *Piąta dyscyplina. Materiały dla praktyka*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Kleiner A., Roth G. (2006). *Co zrobić, by Twoja firma wyciągała wnioski z własnych doświadczeń?* w: Praca zbiorowa, *Zarządzanie wiedzą*, Harvard Business Review. Wydawnictwo Helion, Gliwice, s. 159–178.
- Knowledge Management, Measuring Knowledge Management in the Business Sector First Steps* (2003). OECD.
- Kolb D. (1984). *Experiential Learning. Experience as the Source of Learning and Development*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, New Jersey.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący 8. sprawozdania na temat spójności: Spójność w Europie do 2050 r. COM(2022) 34.
- Komunikat Komisji Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010). Komisja Europejska, Bruksela, 3.3.2010, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.
- Komunikat wiosenny szczyt Rady Europejskiej „Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek Strategii Lizbońskiej”*, COM (2005) 24.

- Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji* (2008). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Kooiman J. (2003). *Governing as Governance*. Sage, London.
- Kotarbiński T. (1958). *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław – Warszawa.
- Kowalczyk A., Nogalski B. (2007). *Zarządzanie wiedzą. Koncepcja i narzędzia*, Difin, Warszawa.
- Kowalczyk L. (2008). *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” nr 1, s. 4–14.
- Koźuch B. (2005). *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” nr 1, s. 11–22.
- Koźuch B. (2010). *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, w: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa, s. 31–46.
- Kramer J., Magee J. (2007). *Self-Managed Systems: an Architectural Challenge*, “Future of Software Engineering”, FOSE07, s. 259–268.
- Lascoumes P., Le Gales P. (2007). *Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*, w: *Governance*, “International Journal of Policy, Administration, and Institutions” 20(1), s. 1–21.
- Lenart-Gansiniec R. (2019). *Organizacyjne uczenie się w organizacjach publicznych: perspektywa crowdsourcingu*, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa.
- Leonard D., Straus S. (2006). *Postaraj się, by w Twojej firmie wykorzystywano obie półkule*. w: Praca zbiorowa, *Zarządzanie wiedzą*, Harvard Business Review. Wydawnictwo Helion, Gliwice, s. 127–158.
- Lien B.Y., Hung R.Y., Yang B., Li M. (2006). *Is the learning organization a valid concept in the Taiwanese context?* “International Journal of Manpower” 27(2), s. 189–203, DOI: 10.1108/01437720610666209
- Lipshitz R., Friedman V.J., Popper M. (2006). *Demystifying Organizational Learning*, Sage Publications, Thousand Oaks-London-New Delhi.
- Lis A. (2017). *General research profiling for the concept of a “learning organization”*, s. 75–92, <http://hdl.handle.net/11199/10502>
- Lynn L.E. (2008). *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*, The University of Chicago, Chicago.
- Małuszyńska E., Gruchman B. (2005). *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Manual – Project Cycle Management* (2001). European Commission, EuropeAid Co-operation Office, General Affairs, Evaluation.
- Marsick V.J., Watkins K.E. (1997). *Organizational learning*, w: L. Bassi, D. Russ-Eft (red.), *What works: Assessment, development and measurement*, Alexandria, VA: American Society for Training and Development, s. 65–86.

- Marsick V.J., Watkins K.E. (1999). *Facilitating Learning Organizations: Making Learning Count*, Gower Publishing Company, Brookfield.
- Marszałek A. (2008), *Europejska idea integracji międzynarodowej w perspektywie historycznej*, Wydawnictwo MADO, Toruń.
- Martyniak Z. (1993). *Prekursorzy nauki organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa.
- Matheus R., Janssen M., Maheshwari D. (2020). *Data science empowering the public: Data-driven dashboards for transparent and accountable decision-making in smart cities*, "Government Information Quarterly" 37(3), 101284, DOI: 10.1016/j.giq.2018.01.006
- Mazur S. (2010). *Paradoksy reformowania polskiej administracji publicznej*, w: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa, s. 59–74.
- Mazur S. (2012). *Poznanie, wiedza i działanie społeczne w paradygmacie wielości*, „Zarządzanie Publiczne – numer specjalny”, nr 1(19), s. 33–41.
- Mazur S. (red.) (2015). *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Mazur S. (red.) (2016). *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Mazur S., Olejniczak K. (2012). *Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym*, w: K. Olejniczak (red.): *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 25–60.
- Meadows D.H. (2008). *Thinking in Systems: A Primer*, Chelsea Green Publishing, Vermont.
- Mergel I., Edelmann N., Haug N. (2019). *Defining digital transformation: Results from expert interviews*, "Government Information Quarterly" 36(4), 101385, DOI: 10.1016/j.giq.2019.06.002
- Mikuła B. (2001). *W kierunku organizacji inteligentnych*, Antykwa, Kraków.
- Mikuła B. (2005). *Procesy uczenia się w organizacji*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” nr 672.
- Mikuła B., Pietruszka-Ortyl A., Potocki A. (2007). *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwami w gospodarce opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa.
- Minbaeva D., Foss N., Snell S. (2009). *Bringing the knowledge perspective into HRM*, "Human Resource Management" 48(4), s. 477–483.
- Morland K.V., Breslin D., Stevenson F. (2019). *Development of a multi-level learning framework*, "The Learning Organization" 26(1), s. 78–96.
- Moynihan D.P., Landuyt N. (2009). *How Do Public Organizations Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives*, "Public Administration Review" 69(6), s. 1097–1105.
- Moynihan D.P. (2005). *Goal-based learning and the future of performance management*, "Public Administration Review" 65(2), s. 203–216.

- Możdżeń M., Chrabąszcz R. (2011). *Co wpływa na zasoby i procesy wiedzy – wybrane aspekty organizacyjnego uczenia się organizacji publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” 4(18), s. 75–96.
- Możdżeń M., Olejniczak K., Śliwowski P., Widła Ł. (2014). *Jak uczą się polskie ministerstwa? Wynik diagnozy mechanizmu uczenia się*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Nalepka A. (1990). *Problem zdolności kierowania w badaniu systemu zarządzania*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” nr 309, s. 45–61.
- Nelicki A. (2010). *Polska administracja publiczna w perspektywie governance*, w: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa, s. 75–92.
- Niebylski M. (2021). *Partnerzy bez partnerstwa? Realizacja zasady partnerstwa w procesie wdrażania regionalnych programów operacyjnych w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 2(84), s. 58–74.
- Nonaka I. (1991). *The Knowledge-creating Company*, “Harvard Business Review” 69(6), s. 162–171.
- Nonaka I., Takeuchi H. (1995). *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, Oxford University Press.
- Nonaka I., Takeuchi H. (2000). *Kreowanie wiedzy w organizacji. Jak spółki japońskie dynamizują procesy innowacyjne*, tłum. E. Nalewajko, Poltext, Warszawa.
- Noworól K. (2012). *Paradygmat partycypacji publicznej a innowacyjność w prowadzeniu spraw publicznych*, „Współczesne Zarządzanie” 2, s. 51–61.
- Ocena Strategii Lizbońskiej*, SEK (2010) 114, Bruksela z dnia 02.02.2010.
- Odnowiona Strategia Lizbońska* (2005). <http://www.consilium.europa.eu>
- OECD (2004). *Principles of corporate governance*. <http://www.oecd.org/corporate/oecdprinciplesofcorporateGovernance.htm>
- OECD. (2018). *Developing schools as learning organisations in Wales*. <http://www.oecd.org>
- Offe C. (2012). *Governance – „puste pojęcie” czy naukowy paradygmat badawczy*, „Zarządzanie Publiczne” nr 3(21), s. 87–102.
- Olejniczak K. (red.) (2012). *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Modele lokalnej kontroli nad energetyką i rola lokalnych społeczności energetycznych w transformacji energetycznej w Europie”* Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 7.3.2019, C 86/36 PL.
- Opolski K., Modzelewski P. (2004). *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Oramus M. (2016). *Analiza neoweberowskiego paradygmatu zarządzania publicznego*, w: S. Mazur (red.), *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 147–168.

- Örtenblad A. (2022), *The learning organization: The time is ripe for starting to certify the idea*, "Development and Learning in Organizations" 36(1), s. 1–3, DOI: 10.1108/DLO-04-2021-0060
- Örtenblad A. (red.) (2019). *The Oxford handbook of the learning organization*, Oxford University Press.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading.
- Ospina S., Esteve M., Lee S. (2018). *Assessing qualitative studies in public administration research*, "Public Administration Review" 78/4, s. 593–605, DOI: 10.1111/puar.12837
- Pace R.W. (2002). *The Organizational Learning Audit*, "Management Communication Quarterly" 15(3), s. 458–465.
- Pawluczuk A., Ryciuk U. (2015). *Variables shaping the culture in organizational learning in municipalities*, "International Journal of Contemporary Management" 14(2), s. 51–62.
- Pedler M., Aspinwall K. (1999). *Przedsiębiorstwo uczące się*, Petit, Warszawa.
- Pedler M., Burgoyne J.G. (2017). *Is the learning organisation still alive?*, "The Learning Organization" 24, s. 119–126, DOI: 10.1108/tlo-12-2016-0087
- Peters B.G. (1999). *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Peters B.G. (2011). *Governance as political theory*, Working Paper nr 20, Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Jerozolima.
- Pink D.H. *DRIVE Kompletnie nowe spojrzenie na motywację*, Studio Emka, Warszawa 2012.
- Płoskonka J. (2017). Wypowiedź na konferencji „18 lat samorządu regionalnego”, Konwent Marszałków i Rzeczpospolita, Zakopane 17 stycznia 2017 r.
- Polanyi M. (1967). *The Tacit Dimension*, University of Chicago Press, Chicago.
- Pollitt Ch., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis, New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, Oxford.
- Polska – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 – wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności* (2007). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Polska – Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006* (2003). Rada Ministrów, Warszawa.
- Popkiewicz M. (2022). *Zrozumieć transformację energetyczną*, Wydawnictwo Sonia Draga Post Factum. Katowice.
- Popowicz K. (2006). *Historia Integracji Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa. Warszawa.
- Popper M., Lipshitz R. (1998). *Organizational Learning Mechanisms, Culture, and Feasibility*, The Journal of Applied Behavioural Science 34(2), s. 161–178.
- Porębski L. (2012). *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, Kraków: Księgarnia Akademicka.

- Quinn J.B., Anderson P., Finkelstein S. (2006). *Zarządzanie potencjałem intelektualnym – co zrobić, by wykrzesać jak najwięcej z najlepszych ludzi?* w: Praca zbiorowa, *Zarządzanie wiedzą*, Harvard Business Review. Wydawnictwo Helion, Gliwice, s. 209–238.
- Ratner S. (1997). *Emerging Issues in Learning Communities*, Yellow Wood Associates, Inc. St. Albans.
- Redding J. (1997). *Hardwiring the Learning Organization*, “Training & Development” 51(8), s. 61–68.
- Reed M. (2008). *Stakeholder participation for environmental management: a literature review*, “Biological Conservation” 141, s. 2417–2431.
- Rhodes R.A.W. (1996). *The New Governance: Governance without Government*, Political Studies XLIV.
- Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Maidenhead.
- Rhodes R.A.W. (2010). *Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu*, „Zarządzanie Publiczne” nr 4(14), s. 101–118.
- Rittel H., Webber M. (2014). *Dylematy ogólnej teorii planowania*, „Zarządzanie Publiczne” nr 1(27), s. 27.
- Rose J., Flak L. S., Sæbø Ø. (2018). *Stakeholder theory for the E-government context: Framing a value-oriented normative core*, “Government Information Quarterly” 35(3), s. 362–374.
- Rutkowski M. (2009). *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, „Zarządzanie Publiczne” nr 3(9), s. 69–79.
- Sakowicz M. (2013). *Pomiar organizacyjnego uczenia się w jednostkach sektora publicznego*, „Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 169, s. 180–189.
- Salge T.O., Vera A. (2013). *Small steps that matter: Incremental learning, slack resources and organizational performance*, “British Journal of Management” 24(2), s. 8–15.
- Sanderson I. (2001). *Performance Management Evaluation and Learning in Modern Local Government*, “Public Administration” 79(2), s. 297–313.
- Santorski J. (2014). *Meta Skrypt Lidera*, JS&Co Dom Wydawniczy, Warszawa.
- Schön, D.A. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Basic Books, Inc, New York.
- Schout A., Jordan A. (2008). *European Union’s governance ambitions and its administrative capacities*, “Journal of European Public Policy” 15(7), s. 957–974.
- Schumacher E.F. (1981). *Małe jest piękne. Spojrzenie na gospodarkę świata z założeniem, że człowiek coś znaczy*, PIW, Warszawa.
- Schumpeter J.A. (2005). *Development*, “Journal of Economic Literature” XLIII, s. 108–120.
- Senge P.M. (2012). *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.

- Simon H.A. (1991). *Bounded Rationality and Organizational Learning*, "Organization Science" 2, s. 125–134.
- Simon H.A. (1993). *Decision making: rational, nonrational, and irrational*, "Educational Administration Quarterly" 29, s. 392–411.
- Smidt V. (2002). *Europeanization and the Mechanics of Policy Adjustment*, "Journal of European Public Policy" t. 9, s. 894–912.
- Song J.H., Joo B.K., Chermack T.J. (2009). *The dimensions of learning organization questionnaire (DLOQ): A validation study in a Korean context*, "Human Resource Development Quarterly" 20(1), s. 43–64.
- Sprawność instytucjonalna państwa. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015* (2011). Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ws. przyszłości Polityki Spójności po 2013 r. „Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej”* (2010). Komitet do spraw Europejskich, Warszawa.
- Stec M., Mączyński M. (2016). *Zakres i charakter zadań samorządu województwa a sfera użyteczności publicznej*, „Państwo i Społeczeństwo” nr 1, styczeń-luty, s. 122–143.
- Stephenson P. (2013). *Twenty years of multi-level governance: ‘Where does it come from? What is it? Where is it going?’*, "Journal of European Public Policy" 20(6), s. 817–837.
- Strategia Goeteborska* (2001). Presidency Conclusions – Göteborg, 15–16 June, SN 200/1/01 REV 1.
- Strengthening Economic Governance in EU. Report of the Task Force to the European Council* (2010). Brussels.
- Strzelecki Z. (red.) (2008). *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa.
- Supernat J. (2012). *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, <http://www.supernat.pl>
- Żeściło D. (2014). *Administracja neoweberowski: biurokracja 2.0?*, w: J. Sługocki (red.) *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej problemy administracyjnoprawne*. T.1, Presscom, Wrocław, s. 3–11.
- Szulecki K., Overland I. (2020). *Energy democracy as a process, an outcome and a goal: A conceptual review*, "Energy Research & Social Science" 69, s. 1–17, DOI: 10.1016/j.erss.2020.101768
- The Case for E-Government: Excerpts from the OECD Report “The E-Government Imperative”* (2003). OECD E-Government Task Force, "OECD Journal on Budgeting" 3(1), s. 62–96.
- The Learning Government: Introduction and draft results of the survey of Knowledge management practices in ministries/departments/agencies of central Government* (2003). OECD, GOV/PUMA nr 1.
- The Significance of Knowledge Management in the Business Sector* (2004). OECD Observer.

- Tkaczyński J.W., Świstak M., Sztorc E. (2011). *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*, C.H. Beck. Warszawa.
- Torring J. (2010). *Teoria rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji*, „Zarządzanie Publiczne” nr 2(13), s. 95–105.
- Tuggle F.D. (2016). *Gaps and progress in our knowledge of learning organizations*, “The Learning Organization” 23, s. 444–457, DOI: 10.1108/TLO-09-2016-0059
- Verheijen T. (2007). *Administrative Capacity in the New EU Member States. The Limits of Innovation?* World Bank Working Paper no. 115, World Bank Washington D.C.
- Wach K. (2010). *Wokół pojęcia europeizacji*, „Horyzonty Polityki” 1(1), s. 195–207.
- Watkins K.E., Kim K. (2018). *Current status and promising directions for research on the learning organization*, “Human Resource Development Quarterly” 29(1), s. 15–29, DOI: 10.1002/hrdq.21293
- Weber M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wielki Słownik Języka Polskiego* (2012). Polański E. (red.), Krakowskie Wydawnictwo Naukowe, Kraków.
- Wilson W. (1887). *The Study of Administration*, “Political Science Quarterly” 2(2), s. 197–222.
- Winiarski B., Winiarska F. (2006). *Druga połowa XX stulecia. Polityka gospodarcza w podzielonym świecie*, w: B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, WN PWN, Warszawa.
- Wiśniewska S., Wiśniewski K. (2020). *Organizacyjne uczenie się jako determinanta zatrudnialności pracowników*, „Przegląd Organizacji” nr 7(966), s. 20–27, DOI: 10.33141/po.2020.07.03
- Wojciechowski E. (2007). *Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do goverance*, w: D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Wójcik P. (2013). *Znaczenie studium przypadku jako metody badawczej w naukach o zarządzaniu*, „E-mentor” 48(1), s. 17–22.
- Wojtaszczyk K. (2006). *Integracja europejska. Wstęp*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- World Bank (1991). *World Bank development report*, Oxford: Oxford University Press.
- Yang B., Watkins K.E., Marsick V.J. (2004). *The construct of the learning organization: Dimensions, measurement, and validation*, “Human Resource Development Quarterly” 15(1), s. 31–55.
- Yin R.K. (2015). *Studium przypadku w badaniach naukowych. Projektowanie i metody*, tłum. J. Gilewicz, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Zaleski J. (2005). *Diagnoza systemu realizacji ZPORR*. Politechnika Wrocławska/WARR Seminarium „Regionalny system wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2007–2013”, Warszawa.
- Załęski P.S. (2012). *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Zawicki M. (2010). *Deficyty współzarządzania publicznego w Unii Europejskiej*, w: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa, s. 105–122.
- Zawicki M. (2011). *Nowe Zarządzanie Publiczne*, PWE, Warszawa.
- Zieleniewski J. (1978). *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa.
- Zabiński M. (2012). *Samoocena systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Porównanie metody „Planowania Rozwoju Instytucjonalnego” i „Wspólnej Metody Oceny CAF”*, „Zarządzanie Publiczne” nr 2(20), s. 57–76, DOI: 10.7366/1898352922005

Akty prawne

- Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla Spójności (2006/702/WE).
- ISPA – Council Regulation (EC) No 1267/1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession; O.J.U.E L 161, 26.06.1999, EN, ch. 73.
- Jednolity Akt Europejski (1986). Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5.
- Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).
- PHARE – Council Regulation (EEC) No 3906/89 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People’s Republic, O.J.E.U. L 375, 23.12.1988, EN, ch. 11, p. 11.
- Rozporządzenie (We) Nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego I Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (Nuts) Dz. U.UE L 154 z 9.01.2008 r.
- Rozporządzenie (We) Nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego I Rady z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (Nuts). Dz.U. UE L 154 z 9.01.2008 r., PL.ES, rozdz. 14, t. 1.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności (Dz. U. 2009 Nr 220, poz. 1726).

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie rejestru podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. 2010 Nr 125, poz. 846).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. 2009 Nr 223, poz. 1786).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące Funduszy strukturalnych.
- SAPARD – Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period, O.J. U.E. L161, 29.06.1999, EN, ch. 87.
- Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht (7 lutego 1992 r.). Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2010 nr 113 poz. 759 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2009 r., nr 84, poz. 712 z późn. zm.).
- Uzasadnienie ustawy o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998.
- Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej D.U. UE, C 83, Tom 53, 30 marca 2010.
- Wytyczne dotyczące określania korekt finansowych dla wydatków współfinansowanych z funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych, Komisja Europejska (COCOF 07/0037/03/PL, Bruksela 2007).

Dokumenty wewnętrzne Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego

- „Księga jakości” – Księga Zintegrowanego Systemu Zarządzania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w Krakowie (2013).
- Podręcznik Instytucji Zarządzającej MRPO. Uchwała nr 305/15 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 17 marca 2015 r. W sprawie przyjęcia Podręcznika Instytucji Zarządzającej Małopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2007-2013 – wersja nr 14.
- Uchwała Nr 915/10 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 12 sierpnia 2010 r. w sprawie Instrukcji planowania zadań budżetowych przez Departamenty Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego oraz jednostki organizacyjne Województwa Małopolskiego.
- Uchwała Nr XII/183/11 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2011 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020 „Małopolska 2020”.
- Uchwała Nr XLI/527/2006 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 stycznia 2006 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013 „Małopolska 2015”.
- Uchwała Nr XXIII/250/2000 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 sierpnia 2000r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2000–2006”.
- Uchwała Sejmiku Województwa nr VII/58/99 z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie podjęcia prac nad Strategią Rozwoju Województwa”.
- Uchwała Sejmiku Województwa nr XI/102/99 z dnia 30 sierpnia 1999 r. w sprawie przyjęcia „Założeń do Strategii Rozwoju Województwa”.
- Zarządzenie nr 113/2008 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 29 grudnia 2008 r. w sprawie powołania składu oraz określenia zasad funkcjonowania zespołu do spraw Pomocy Technicznej w ramach 9 osi priorytetowej MRPO oraz notatki z posiedzeń zespołu.
- Zarządzenie nr 44/2008 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 14 maja 2008 roku w sprawie powołania składu oraz określenia zasad funkcjonowania zespołu Kwartalnego Przeglądu Zarządzania Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013) oraz notatki z posiedzeń zespołu.
- Zarządzenie nr 56/2013 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 27 maja 2013 roku w sprawie wprowadzenia „Systemu ocen pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego”.
- Zarządzenie nr 79/2008 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 22 września 2008 r. w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego ds. Kwalifikowalności Kosztów ponoszonych w ramach realizacji projektów dofinansowanych ze środków Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (MRPO) na lata 2007–2013 oraz notatki z posiedzeń zespołu.

Zarządzenie Nr 89/2009 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 28 lipca 2009 roku w sprawie powołania składu oraz określenia zasad funkcjonowania zespołu Przeglądu Zarządzania Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 oraz notatki z posiedzeń zespołu.

Raporty z badań ewaluacyjnych

- Analiza prawidłowości postępowania przetargowego związanego z wyborem wykonawcy robót budowlanych w ramach realizacji projektu MRPO.04.01.02-12-122/09. (2009) „DORADCA” s.c. Kraków.*
- Badanie jakościowe 92 ocen dokonanych przez asesorów oceniających projekty złożone w ramach MRPO na lata 2007–2013 (2009). HMR Doradztwo Strategiczne s.c., Kraków.*
- Badanie satysfakcji klientów Departamentu Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (2012). Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Funduszy Europejskich – dokument wewnętrzny, Kraków.*
- Badanie satysfakcji klientów Departamentu Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (2015), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Funduszy Europejskich – dokument wewnętrzny, Kraków.*
- Doradztwo specjalistyczne w zakresie oceny spełniania przez projekty wymogów środowiskowych na rzecz potencjalnych Beneficjentów MRPO na lata 2007–2013 – umowy 2010, 2011, Małopolska Agencja Energii i Środowiska Sp. z o.o.*
- Doradztwo w zakresie analizy ekonomiczno-finansowej na rzecz potencjalnych beneficjentów MRPO – umowy 2010, 2011, Grupa Gumułka – Euroedukacja Sp z o.o.*
- Efekty Polityki Spójności 2007–2013 w Polsce, 2017, IMAPP na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, www.ewaluacja.gov.pl*
- Ocena efektów działań informacyjnych i promocyjnych podejmowanych w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 oraz komponentu regionalnego Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007–2013 (2015). Agrotec Sp. z o.o.*
- Ocena kryteriów wyboru projektów oraz mechanizmu wstępnej kwalifikacji projektów w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 (2008). ECORYS, Warszawa.*
- Ocena pozakonkursowej ścieżki wyboru projektów: Indykatory Wykaz Indywidualnych Projektów Kluczowych Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007–2013 (2013). Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.*
- Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004–2006 (2010). Grupa EGO, Warszawa.*

- Ocena Szacunkowa Projektu Programu Operacyjnego na lata 2007–2013 Województwa Małopolskiego (2006) oraz suplement 2007. WYG International Sp. z o.o.*
- Ocena zintegrowanego systemu działań informacyjnych, promocyjnych oraz szkoleniowych w zakresie funduszy europejskich w Województwie Małopolskim (2009). Agrotec Sp. z o.o., Warszawa.*
- Opinia do Podręcznika IZ – Opis systemu zarządzania i kontroli MRPO (2007). Bochnar D., Jaworski P., Warszawa.*
- Opinie eksperckie, dotyczące zgodności z wymogami środowiskowymi projektów drogowych i wodno-ściekowych wybranych do dofinansowania – umowa 2009, LEMTECH Konsalting Sp. z o.o., Kraków.*
- Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich w Województwie Małopolskim – raport końcowy (2005). Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.*
- Raport z monitoringu Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego za lata 2000–2003 (2003). Opracowanie B. Pietras-Goc, Zarząd Województwa Małopolskiego, Kraków.*
- Raport z realizacji „Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2000–2006” w połowie okresu programowania (2004). Zarząd Województwa Małopolskiego, Kraków.*
- Raporty roczne z audytów operacji wraz z opiniami dla MRPO, za lata 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.*
- Udoskonalenie procesu wyboru kandydatów na asesorów oceniających projekty złożone w ramach MRPO na lata 2007–2013 (2008). HMR Doradztwo Strategiczne s.c., Kraków.*

Spis tabel

1. Czynniki hamujące i czynniki sprzyjające uczeniu się	28
2. Dyscypliny uczenia się organizacji według P.M. Senge'a	36
3. Procesy przetwarzania informacji według G. Hubera	42
4. Wybrane badania w zakresie organizacyjnego uczenia się, uczenia się organizacji i zarządzania wiedzą	58
5. Obszary badane w modelu D.A. Garvin	62
6. Elementy modelu MUS	63
7. Zestawienie kluczowych wyróżników modeli zarządzania publicznego – perspektywa państwa i administracji	106
8. Metody zarządzania w Unii Europejskiej	112
9. Instrumenty europeizacji	115
10. Kluczowe ustawy regulujące funkcjonowanie administracji regionalnej	120
11. Zestawienie kluczowych wyznaczników modeli zarządzania publicznego – perspektywa uczenia się organizacji	126
12. Ewolucja celów w polityce spójności	141
13. Cele w polityce spójności w okresie 2007–2013	142
14. Fundusze strukturalne w ramach polityki spójności w perspektywie 2007–2013	143
15. Kluczowe uwarunkowania perspektyw finansowych 2004–2006 oraz 2007–2013	152
16. Poziomy zarządzania w polityce spójności w Polsce w okresie 2007–2013	155
17. System wdrażania środków UE 2007–2013 – poziom koordynacji	155
18. System wdrażania środków UE 2007–2013 – poziom zarządzania	156
19. System wdrażania środków UE 2007–2013 – poziom wdrażania	157
20. Poziomy zarządzania w UMWM	170
21. Komunikacja w UMWM	172
22. Priorytety, działania i schematy w ramach MRPO – alokacje finansowe	181
23. Kompetencje kluczowych departamentów w ramach MRPO	185
24. Kompetencje departamentów pomocniczych w ramach MRPO	186
25. Procesy i podprocesy w zakresie realizacji MRPO	187
26. Moduły narzędzia badawczego	210
27. Podział zespołów na grupy	212
28. Zestawienie pustych rekordów w modułach badania ankietowego	214
29. Pytania diagnozujące, jakie narzędzia stosują ankietowani	217

30. Narzędzia stosowane w poszczególnych grupach zespołów	219
31. Symbole oznaczające poszczególne grupy zespołów	220
32. Procesy uczenia się – intensywność w poszczególnych grupach	221
33. Style kierowania wśród kierowników w poszczególnych grupach	223
34. Style kierowania wśród dyrektorów w poszczególnych grupach	223
35. Determinanty uczenia się – intensywność w poszczególnych grupach	224
36. Macierz powiązań zewnętrznych – wskaźniki	225
37. Macierz powiązań wewnętrznych – wskaźniki	226
38. Jakość współpracy – wskaźniki	226
39. Oddziaływanie determinant na procesy uczenia się w Modelu MUS	227
40. Oddziaływanie determinant na procesy	228
41. Relacje pomiędzy procesami a determinantami w Modelu MUS	230
42. Relacje (współczynniki korelacji) pomiędzy procesami a determinantami z uwzględnieniem stosowanych narzędzi	232
43. Wywiady – miejsce respondentów w strukturze UMWM	233
44. Natężenie procesów uczenia się w grupach W, N, G	269
45. Zależności pomiędzy determinantą Kadry a częściowymi procesami uczenia się	272
46. Zależności pomiędzy determinantą Zespoły a częściowymi procesami uczenia się	275
47. Zależności pomiędzy determinantą Kierownictwo a częściowymi procesami uczenia się	278
48. Zależności pomiędzy determinantą Zasoby a częściowymi procesami uczenia się	280
49. Zależności pomiędzy determinantą Procedury a częściowymi procesami uczenia się	285
50. Zależności pomiędzy determinantą Relacje a częściowymi procesami uczenia się	289
51. Intensywność współpracy zewnętrznej	290
52. Inne instytucje i organizacje współpracujące wskazane przez ankietowanych	291
53. Jakość relacji	292
54. Natężenie determinant uczenia się w grupach W, N, G	295
55. Natężenie procesów i determinant uczenia się w grupach W, N, G	296
56. Wiek i staż pracy ankietowanych w podziale na grupy (stan na październik 2015 roku)	297
57. Zestawienie informacji o szkoleniach (wartości bezwzględne)	301
58. Dodatkowe mechanizmy budujące potencjał uczenia się organizacji stosowane w UMWM	308

Spis wykresów

1. Narzędzia stosowane przez poszczególne grupy (W – biurokratyczne; N – rynkowe; G – partycypacyjne)	239
2. Intensywność procesów w cyklu organizacyjnego uczenia się UMWM	241
3. Procesy uczenia się w podziale na grupy zespołów	242
4. Analiza IMPULSÓW	243
5. Analiza REFLEKSJI	250
6. Analiza WIEDZY	255
7. Analiza ADAPTACJI	261
8. Analiza PROCESÓW uczenia się	267
9. Determinanty uczenia się	270
10. Determinanty uczenia się w podziale na grupy zespołów	271
11. Analiza KADR	272
12. Analiza ZESPOŁÓW	274
13. Analiza KIEROWNICTWA	277
14. Analiza ZASOBÓW	281
15. Analiza PROCEDUR	285
16. Analiza RELACJI	289
17. Natężenie współpracy wewnętrznej	292
18. Natężenie oraz jakość współpracy	293
19. Analiza DETERMINANT	294
20. Porównanie natężenia procesów i determinant uczenia się	296
21. Odsetek głównych specjalistów w poszczególnych grupach	298
22. Profil wykształcenia w poszczególnych grupach	300
23. Porównanie natężenia procesów uczenia się w UMWM i w Ministerstwach	303
24. Porównanie natężenia cząstkowych procesów uczenia się w UMWM i Ministerstwach	303
25. Porównanie natężenia determinant uczenia się w UMWM i Ministerstwach	304
26. Porównanie natężenia cząstkowych determinant uczenia się w UMWM i Ministerstwach	305

Spis rysunków

1. Logika analizy – część teoretyczna, część badawczo-analityczna i wniosowanie	15
2. Poziomy uczenia się w kontekście organizacji.....	24
3. Model D. Kolba – uczenie się przez doświadczenie	31
4. Pętla uczenia się	33
5. Elementy organizacji uczącej się	38
6. Spirala wiedzy według I. Nonaka i H. Takeuchi	40
7. Hierarchia wartości w kulturze uczenia się organizacji	45
8. Dane, informacje, wiedza	50
9. Narzędzia analizy modeli myślowych	53
10. Zarządzanie wielopoziomowe a współzarządzanie publiczne w Unii Europejskiej – zaangażowane podmioty – interesariusze	96
11. Zmiany historyczne w polskiej administracji	120
12. Logika interwencji strukturalnej	148
13. Fazy cyklu zarządzania projektem	150
14. Poziomy i instytucje zaangażowane w realizację polityki spójności w okresie programowania 2007–2013	154
15. System kontroli w ramach polityki spójności – „piramida zapewnienia”	158
16. Fazy pracy nad Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego	163
17. Elementy systemu kontroli zarządczej w UMWM	176
18. Zależności pomiędzy instytucjami w systemie realizacji MRPO	180
19. Czynniki wpływające na sposób zarządzania polityką spójności przez UMWM	191
20. Schemat procesu badawczego	194
21. Procesy i determinanty uczenia się w modelu MUS	196
22. Przykładowe pytanie z ankiety	215
23. Potencjał uczenia się organizacji – procesy uczenia się, elementy składowe i czynniki	237

Aneks

Załącznik – opis formularza ankiety

W formularzu ankiety każde z poniższych twierdzeń w ramach trzech modułów (A. Procesy uczenia się, B. Determinanty uczenia się i C. Stosowane narzędzia) było umieszczone w tabeli, w której ankietowany zaznaczał wybraną odpowiedź na pięciostopniowej skali Likerta:

Dodatkowo ankieta była zaopatrzona w metryczkę zawierającą pytania o: płeć, wiek, doświadczenie zawodowe, doświadczenie zawodowe w UMWM, stanowisko, profil wykształcenia, zespół i departament.

Twierdzenia zamieszczone w ankiecie:

A. PROCESY UCZENIA SIĘ

IMPULSY – KONFERENCJE I SZKOLENIA

- A1 • W moim zespole: Pracownicy regularnie uczestniczą w zewnętrznych konferencjach/spotkaniach związanych z obszarem ich pracy
- A2 • W moim zespole: Pracownicy regularnie uczestniczą w spotkaniach wewnętrznych związanych z obszarem ich pracy
- A3 • W moim zespole: Pracownicy regularnie uczestniczą w szkoleniach związanych z obszarem ich pracy

IMPULSY – INFORMACJE ZWROTNE

- A4 • W moim departamencie: Często zleca się ekspertyzy/analizy/badania
- A5 • W moim departamencie: Często korzysta się z ekspertyz/badań/analiz mających na celu ocenę obszaru, w którym działa nasz departament
- A6 • W moim departamencie: Często korzysta się z ekspertyz/badań/analiz mających na celu ocenę działań departamentu
- A7 • W moim departamencie: Często korzysta się z badań/analiz prowadzonych przez Małopolskie Obserwatoria
- A8 • W moim departamencie: Często dostajemy opinie o wynikach naszych działań od interesariuszy wewnętrznych (inne departamenty, instytucje podległe, instytucje nadrzędne, kontrolne itp.)

- A9 • W moim departamencie: Często dostajemy opinie o wynikach naszych działań od interesariuszy zewnętrznych (beneficjenci, media, obywatele, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe itp.)

REFLEKSJA ODGÓRNA

- A10 • W przypadku negatywnej oceny efektów działania naszego departamentu, kierownictwo departamentu dokonuje korekty celów i zakresu działania
- A11 • W moim zespole: Wyniki analiz, badań czy audytów dotyczących naszego zespołu wykorzystywane są do dyskusji z kierownictwem departamentu nad korektą zadań naszego zespołu
- A12 • W moim departamencie: Regularnie podejmowana jest dyskusja nad kwestiami ważnymi dla departamentu
- A13 • W moim departamencie: Gdy wprowadzana jest jakaś zmiana, nowość, to po pewnym czasie od wprowadzenia danego rozwiązania podejmowana jest dyskusja nad jej przydatnością i funkcjonowaniem
- A14 • Gdy pojawiają się krytyczne wnioski z zewnętrznych źródeł (np. audytów/ kontroli/ analiz/badań/mediów) dotyczące obszaru, w którym działa nasz departament wspólnie zastanawiamy się, jak szybko rozwiązać stwierdzony problem
- A15 • Gdy pojawiają się krytyczne wnioski z zewnętrznych źródeł (np. audytów/kontroli/ analiz/badań/mediów) dotyczące obszaru, w którym działa nasz departament wspólnie zastanawiamy się, jak w przyszłości uniknąć stwierdzonych problemów

REFLEKSJA ODDOLNA

- A16 • W moim zespole: Zastanawiamy się i dyskutujemy o efektach naszej pracy
- A17 • W moim zespole: Porównujemy naszą pracę do pracy pracowników innych zespołów, departamentów, innych urzędów lub instytucji publicznych
- A18 • W moim zespole: Po zakończeniu danego zadania/projektu wspólnie analizujemy, co się udało, a co mogliśmy zrobić lepiej
- A19 • W moim zespole: Gdy pojawia się jakiś problem, zwykle wspólnie analizujemy przyczyny i zastanawiamy się, jak rozwiązać ten problem
- A20 • Gdy pojawiają się krytyczne wnioski z wewnętrznych kontroli/audytów/ocen dotyczące działań naszego zespołu, wspólnie zastanawiamy się, jak sprawnie rozwiązać stwierdzony problem
- A21 • Gdy pojawiają się krytyczne wnioski z wewnętrznych kontroli/audytów/ocen dotyczące działań naszego zespołu: Wspólnie zastanawiamy się jak w przyszłości uniknąć podobnych problemów

WIEDZA O OTOCZENIU

- A22 • Pracownicy mojego zespołu: Dobrze orientują się, jak zmiany polityczne będą wpływać na ich pracę
- A23 • Pracownicy mojego zespołu: Posiadają wystarczającą wiedzę o otoczeniu Departamentu i regulacjach prawnych wpływających na pracę
- A24 • Pracownicy mojego zespołu: Posiadają wystarczającą wiedzę o trendach i kierunkach zmian w obszarze, którym zajmuje się nasz zespół

WIEDZA STRATEGICZNA

- A25 • Pracownicy mojego zespołu: Są zaangażowani w wyznaczanie celów departamentu
- A26 • Pracownicy mojego zespołu: Są zaangażowani w wyznaczanie celów zespołu
- A27 • Pracownicy mojego zespołu: Wiedzą, w jaki sposób ich praca wpływa na pracę innych (wiąże się z pracą innych)
- A28 • Pracownicy mojego zespołu: Wiedzą, w jaki sposób ich praca przyczynia się do realizacji celów departamentu
- A29 • Pracownicy mojego zespołu: Posiadają wystarczającą wiedzę o efektach oczekiwanych od całego naszego departamentu
- A30 • Pracownicy mojego zespołu: Wiedzą, jakie są efekty ich pracy

WIEDZA OPERACYJNA

- A31 • Pracownicy mojego zespołu: Potrafią znaleźć sposób, by poradzić sobie z postawionymi przed nami zadaniami
- A32 • Pracownicy mojego zespołu: Posiadają wystarczającą wiedzę dotyczącą sposobu realizacji zadań
- A33 • Pracownicy mojego zespołu: Posiadają wystarczającą wiedzę techniczną (np. obsługa komputera, specjalistycznego oprogramowania)
- A34 • Pracownicy mojego zespołu: Posiadają wystarczającą wiedzę o płynnej współpracy w zespole
- A35 • Pracownicy mojego zespołu: Znają procedury związane z ich stanowiskiem pracy

ADAPTACJA OPERACYJNA

- A36 • W moim zespole: Po każdej kontroli powstaje aktualny zestaw wytycznych uwzględniający wnioski z kontroli
- A37 • W moim zespole: W wyniku audytów/kontroli/analiz/badań zwykle zmieniane są sposoby prowadzenia określonych spraw

A38 • W moim zespole: W wyniku audytów/kontroli/analiz/badań zwykle zmieniane są cele stawiane poszczególnym pracownikom

A39 • W moim zespole: W wyniku audytów/kontroli/analiz/badań zwykle zmieniany jest zakres obowiązków pracowników

ADAPTACJA STRATEGICZNA

A40 • W moim departamencie: Zdarza się, że otrzymywane przez nas wyniki audytów/kontroli/analiz/badań zmieniają nasze postrzeganie obszaru, którego dotyczy nasza praca

A41 • W moim departamencie: Zdarza się, że otrzymywane przez nas wyniki audytów/kontroli/analiz/badań zmieniają kierunki działań naszego departamentu

ADAPTACJA POLITYCZNA

A42 • Pod wpływem zmiany politycznej (np. zmiana Zarządu Województwa po wyborach) w obrębie departamentu korygowane są cele i zakres zadań, aby jak najszybciej dopasować się do programu nowego kierownictwa politycznego (cele kadencyjne)

A43 • W moim departamencie: kierunki naszych działań zwykle ulegają zmianie pod wpływem zmian politycznych lub personalnych na poziomie Zarządu Województwa

B. DETERMINANTY UCZENIA SIĘ

KADRY – MYŚLENIE O EFEKTACH

B1 • Wiem, jaki jest główny cel pracy mojego departamentu

B2 • Wiem, jaki jest główny cel pracy mojego zespołu

B3 • Najważniejsze zadania, nad którymi pracujemy w zespole, rozpisujemy w formie ciągu: nakłady – działania – oczekiwane efekty rozpisujemy jako procesy

B4 • Wiem, jakie efekty przynoszą działania mojego departamentu

KADRY – MYŚLENIE SYSTEMOWE

B5 • Wiem, jak otoczenie zewnętrzne departamentu wpływa na skuteczność naszej pracy

KADRY – MYŚLENIE KRYTYCZNE

- B6 • Decyzje podejmuję w oparciu o dowody, po porównaniu różnych argumentów i przesłanek
- B7 • Wykonując moją pracę często odwołuję się do konkretnych danych, źródeł informacji, wyników badań, analiz, etc.
- B8 • Wykonując moją pracę, odwołuję się wyłącznie do przepisów prawa, wytycznych i procedur
- B9 • Otrzymując cudzy dokument (np. decyzję, wyniki badań, opinie prawną), analizuję argumenty i przesłanki, na których oparł się autor dokumentu

ZESPOŁY – WZAJEMNE WSPARCIE

- B10 • Jeżeli mam jakiś problem, to zwracam się o radę do osób z mojego zespołu
- B11 • Pracownicy mojego zespołu często pracują w grupie

ZESPOŁY – SPÓJNOŚĆ GRUPOWA

- B12 • Członkowie mojego zespołu w pracy pomagają sobie
- B13 • Osoby z mojego zespołu są z sobą w dobrych relacjach
- B14 • Osoby z mojego zespołu życzliwie interesują się sobą
- B15 • W zespole, w którym pracuję panuje „duch współpracy”
- B16 • Członkowie mojego zespołu mają ze sobą wiele wspólnego

ZESPOŁY – PSYCHOLOGICZNE BEZPIECZEŃSTWO

- B17 • W moim zespole: Jeśli ktoś popełni błąd, to zwykle jest to wykorzystywane przeciwko niemu
- B18 • W moim zespole: Pracownicy potrafią otwarcie poruszać problemy i trudne kwestie
- B19 • W moim zespole: Czasami odrzuca się osoby o odmiennych poglądach
- B20 • W moim zespole: Nie trzeba się obawiać podejmowania ryzyka
- B21 • W moim zespole: Trudno jest prosić innych współpracowników o pomoc
- B22 • W moim zespole: Nikt nie będzie celowo podważał wysiłków innego pracownika
- B23 • W moim zespole: W ramach współpracy między pracownikami wykorzystuje się wyjątkowe umiejętności i zdolności pracowników

STYLE KIEROWANIA – KIEROWNICY ZESPOŁÓW

- B24 • Kierownik mojego zespołu: Skłania do dyskusji grupowych i wdraża rozwiązania przyjęte przez grupę
- B25 • Kierownik mojego zespołu: Skłania pracowników do wysuwania własnych pomysłów
- B26 • Kierownik mojego zespołu: Dbą o to, aby pracownicy byli informowani o celach zespołu i jego roli w jednostce
- B27 • Kierownik mojego zespołu: Jest źródłem nowych idei, skłania do przemyśleń, można się od niego wiele nauczyć
- B28 • Kierownik mojego zespołu: Kieruje się wyłącznie własnym zdaniem, wydaje polecenia, ale ich nie uzasadnia
- B29 • Kierownik mojego zespołu: Traktuje wszystkich jednakowo – w oparciu o przepisy i regulaminy
- B30 • Kierownik mojego zespołu: Nie ingeruje w działania poszczególnych pracowników, a jedynie scala wyniki ich pracy
- B31 • Kierownik mojego zespołu: Odwołuje się do przepisów, procedur, planów i zarządzeń wyższych szczebli
- B32 • Kierownik mojego zespołu: Zniechęca do poszukiwania lepszych metod wykonywania pracy i wysuwania własnych pomysłów
- B33 • Kierownik mojego zespołu: Okazuje swoją władczą pozycję częściej niż to jest konieczne
- B34 • Kierownik mojego zespołu: Dbą wyłącznie o realizację zadań i nie interesuje go, jakim kosztem jest ono przez pracowników wykonywane

STYLE KIEROWANIA – DYREKCJA DEPARTAMENTU

- B35 • Dyrekcja mojego departamentu: Skłania do dyskusji grupowych i wdraża rozwiązania przyjęte przez grupę
- B36 • Dyrekcja mojego departamentu: Skłania pracowników do wysuwania własnych pomysłów
- B37 • Dyrekcja mojego departamentu: Dbą o to, aby pracownicy byli informowani o celach zespołu i jego roli w jednostce
- B38 • Dyrekcja mojego departamentu: Jest źródłem nowych idei, skłania do przemyśleń, można się od niej wiele nauczyć
- B39 • Dyrekcja mojego departamentu: Kieruje się wyłącznie własnym zdaniem, wydaje polecenia, ale ich nie uzasadnia
- B40 • Dyrekcja mojego departamentu: Traktuje wszystkich jednakowo – w oparciu o przepisy i regulaminy
- B41 • Dyrekcja mojego departamentu: Nie ingeruje w działania poszczególnych pracowników, a jedynie scala wyniki ich pracy

- B42 • Dyrekcja mojego departamentu: Odwołuje się do przepisów, procedur, planów i zarządzeń wyższych szczebli
- B43 • Dyrekcja mojego departamentu: Zniechęca do poszukiwania lepszych metod wykonywania pracy i wysuwania własnych pomysłów
- B44 • Dyrekcja mojego departamentu: Okazuje swoją władczą pozycję częściej niż to jest konieczne
- B46 • Dyrekcja mojego departamentu: Dbą wyłącznie o realizację zadań i nie interesuje jej, jakim kosztem jest ono przez pracowników wykonywane
- B46 • Dyrekcja mojego departamentu: informuje na bieżąco pracowników o celach departamentu i realizowanych zadaniach

ZASOBY – DOSTĘPNOŚĆ OPRACOWAŃ I INFORMACJI

- B47 • Wysoko oceniam dostępność potrzebnych w pracy opracowań i informacji
- B48 • Bazy danych i materiały, z których najczęściej korzystam w mojej codziennej pracy:
 - Znajdują się w intranecie dostępnym dla wszystkich pracowników
 - Są zgromadzone na wspólnym dysku lub w jednym miejscu w departamencie
 - Musiałem/am je zgromadzić sam i przechowuję je na swoim dysku (lub wydrukowane na biurku)

ZASOBY – ŚRODKI FINANSOWE I TECHNICZNE

- B49 • Budżet departamentu jest adekwatny do realizowanych zadań
- B50 • Budżet departamentu pozwala na korzystanie z zewnętrznych szkoleń i konferencji
- B51 • Budżet departamentu pozwala na zlecenie usług zewnętrznych
- B52 • W moim departamencie wykorzystujemy specjalistyczne oprogramowanie (inne niż pakiet MS Office) ułatwiające pracę
- B53 • W ramach pracy mam dostęp/możliwość zakupu czasopism i literatury specjalistycznej
- B54 • Wyposażenie sprzętowe mojego stanowiska pracy jest zadowalające

ZASOBY – SZKOLENIA

- B55 • W ramach pracy często korzystam ze szkoleń zewnętrznych
- B56 • W ramach pracy często korzystam ze szkoleń wewnętrznych
- B57 • W ramach pracy często korzystam z kursów językowych, studiów podyplomowych
- B58 • W ramach pracy brałem/łam udział w wyjazdach studyjnych, stażach zagranicznych

- B59 • Pracownicy w moim zespole: Po szkoleniach zewnętrznych przekazują innym członkom zespołu kluczowe informacje
- B60 • Pozytywnie oceniam system służby przygotowawczej funkcjonujący w Urzędzie

PROCEDURY I ZWYCZAJE – SYSTEM REFERENCYJNY

- B61 • System budżetu zadaniowego daje nam jasne informacje na temat celów naszego departamentu i postępów w ich realizacji
- B62 • System kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego daje użyteczne informacje na temat efektywności działania mojego departamentu
- B63 • W moim departamencie regularnie prowadzone są analizy ryzyka i przeglądy zarządzania
- B64 • W moim departamencie często wykorzystywane są narzędzia ze Zintegrowanego Systemu Zarządzania Jakością (np.: zarządzanie projektami, podejście procesowe)
- B65 • W moim departamencie mamy własne wskaźniki, dzięki którym wiemy, jakie są efekty naszej pracy
- B66 • W moim departamencie analizowane są działania i wyniki innych regionów w celach porównawczych
- B67 • W moim departamencie zdobywamy wiedzę o doświadczeniach innych regionów i wykorzystujemy ją w swoich działaniach

PROCEDURY I ZWYCZAJE – KODYFIKACJA PRAKTYK

- B68 • W moim departamencie są przygotowywane i wykorzystywane opisy procesów w formie podręczników
- B69 • W moim zespole sposób działania, który się sprawdził opisujemy wewnętrzną procedurą, instrukcją lub notatką
- B70 • W moim departamencie mamy wewnętrzne procedury, które ułatwiają wykonywanie zadań w sposób poprawny, sprawny i skuteczny.
- B71 • W moim departamencie mamy zwyczaj regularnych spotkań, podczas których dzielimy się swoimi doświadczeniami

RELACJE Z OTOCZENIEM – KONTAKTY Z DALSZYM OTOCZENIEM

- B72 • Mój zespół współpracuje z: (zaznacz właściwe)
 Beneficjenci programów operacyjnych, Firmy szkoleniowe, doradcze, badawcze, Instytucje naukowe (szkoły wyższe, instytuty naukowe itd.), Sektor pozarządowy, Ekspertki niezależni, Ministerstwa, Jednostki podległe UMWM, Instytucje Unii Europejskiej
 Inne instytucje, organizacje (proszę wpisać jakie)

- B73 • Kontakty z otoczeniem mają najczęściej formę spotkań bezpośrednich
- B74 • Kontakty z otoczeniem mają najczęściej formę korespondencji (papierowej/elektronicznej)
- B75 • Kontakty z otoczeniem mają najczęściej formę konferencji, komunikatów, wytycznych

RELACJE Z OTOCZENIEM – JAKOŚĆ EKSPERTYZ

- B76 • Zwykle nie mamy problemu z uzyskaniem potrzebnej nam wiedzy od niezależnych ekspertów
- B77 • Wykorzystywane przez nas ekspertyzy i analizy zewnętrzne są na wysokim poziomie merytorycznym

ANALIZA SIECI

- B78 • Kontakty między moim zespołem a innymi zespołami działającymi w ramach departamentu są bardzo dobre
- B79 • Kontakty między moim departamentem a innymi departamentami w urzędzie są bardzo dobre
- B80 • Kontakty między moim departamentem a innymi instytucjami są bardzo dobre

C. STOSOWANE NARZĘDZIA

- C1 • W moim zespole większość spraw jest prowadzona w oparciu o Kodeks Postępowania Administracyjnego
- C2 • W moim zespole większość spraw jest prowadzona w oparciu o wytyczne
- C3 • Od decyzji podejmowanych przez nasz zespół zwykle istnieje możliwość odwołania się do innej instytucji
- C4 • W pracy mojego zespołu często wykorzystywane są listy sprawdzające
- C5 • W pracy mojego zespołu często wykorzystywany jest mechanizm „dwóch par oczu”
- C6 • Działania realizowane przez mój zespół mają zwykle powtarzalny i standardowy charakter
- C7 • Zakres działania mojego zespołu jest skoncentrowany na wąskim obszarze
- C8 • W pracy mojego zespołu często wykorzystywane są narzędzia informatyczne o charakterze bazodanowym

- C9 • W pracy mojego zespołu często wykorzystywane są narzędzia informatyczne o charakterze aplikacji wspomagających pracę, opracowane wyłącznie w tym celu (dedykowane oprogramowanie)
- C10 • W pracy mojego zespołu często wykorzystywane są narzędzia informatyczne o charakterze komunikacyjnym i informacyjnym
- C11 • Praca mojego zespołu jest związana z ciałami o charakterze: konsultacyjnym, monitorującym, doradczym (np. komitety monitorujące, fora subregionalne itp.)
- C12 • W pracy mojego zespołu często korzystamy ze wsparcia radcy prawnego urzędu
- C13 • W moim zespole realizując zadania, koncentrujemy się na ich zgodności z prawem
- C14 • W moim zespole realizując zadania, koncentrujemy się na ich efektywności i skuteczności
- C15 • W moim zespole realizując zadania, koncentrujemy się na spełnieniu oczekiwań naszych partnerów (w tym beneficjentów)
- C16 • Zewnętrzne kontrole weryfikując pracę mojego zespołu, koncentrują się na jej zgodności z prawem
- C17 • Zewnętrzne kontrole weryfikując pracę mojego zespołu, koncentrują się na jej efektywności
- C18 • Mój zespół jest zaangażowany w przygotowywanie dokumentów o charakterze strategicznym (np. strategia rozwoju, program operacyjny, programy wojewódzkie)
- C19 • Nasz departament ma wpływ na kształt aktów prawnych warunkujących naszą pracę (np.: ustawy, rozporządzenia)
- C20 • Nasz departament ma wpływ na kształt dokumentów strategicznych warunkujących naszą pracę (np.: strategia rozwoju, program operacyjny)
- C21 • Nasz departament ma wpływ na kształt dokumentów wdrożeniowych warunkujących naszą pracę (np.: wytyczne, podręczniki procedur)
- C22 • W pracy mojego zespołu często wykorzystywane są takie narzędzia, jak analiza SWOT, diagnoza stanu, analiza kosztów i korzyści
- C23 • W pracy mojego zespołu często korzystamy z usług podmiotów zewnętrznych
- C24 • W pracy mojego zespołu często dokonujemy zamówień publicznych
- C25 • Praca mojego zespołu jest zwykle planowana w długookresowej perspektywie
- C26 • Dla działań mojego zespołu określone są konkretne rezultaty i koszty zobrazowane wskaźnikami
- C27 • W zarządzaniu moim zespołem wykorzystywany jest budżet zadaniowy

- C28 • Mój zespół często wykorzystuje narzędzia zewnętrznej ewaluacji (oceny)
- C29 • Zadania realizowane przez mój zespół są często poddawane wewnętrznym audytom i kontrolom
- C30 • Zadania realizowane przez mój zespół są często poddawane zewnętrznym audytom i kontrolom
- C31 • Mój zespół często współpracuje z partnerami zewnętrznymi (np. uczelnie, inne samorządy, organizacje pozarządowe)
- C32 • Działania mojego zespołu zobrazowane są w formie powtarzalnych procesów
- C33 • Mój zespół często wykorzystuje (organizuje) w swojej pracy warsztaty, konferencje, seminaria, debaty itp.
- C34 • Mój zespół często konsultuje z partnerami społecznymi i gospodarczymi przygotowywane dokumenty programowe i wdrożeniowe

Indeks osób

- Akhtar N. 21, 193
Anderson P. 51
Antonacopoulou E. 319
Argyris Ch. 21, 27, 28, 30, 32, 34–37, 59, 60
Armstrong M. 34
Aspinwall K. 20, 21, 31, 37, 45, 51, 55, 56
- Bache I. 99
Bachtler J. 133, 325
Balcerek A. 26, 59, 329
Barette J. 60
Batory A. 148
Bauman Z. 100
Bennett N. 19
Betts J. 60
Bevir M. 92, 93
Bober J. 13, 125
Bontis N. 60
Börzel T.A. 116
Bosiacki A. 125, 139
Bouckaert G. 77, 103, 106
Bovaird T. 94
Brix J. 60
Bruszt L. 138, 139, 142, 153, 162
Brzeziński W. 133, 137
Burgoyne J.G. 328
- Cartwright A. 148
Castells M. 19, 21, 93
Champy J. 24
Chou S.Y. 67
Chrabąszcz R. 231, 308
Churski P. 326
Cini M. 144
- Clarkson M.B.E. 148
Cyert R.M. 319
Czakon W. 19
Czaputowicz J. 109, 129
Czarnecki M. 67
- Dalkir K. 43
Dąbrowski M. 99
Delors J. 139, 141, 147
Domański R. 134
Donaldson T. 148
Dragas K. 57
Drucker P. 20, 27, 133
Duhigg C. 56
- Eberlein B. 113
Edelmann N. 57
Edmondson A.C. 47, 58
Eichelberger W. 21, 40
Esteve M. 197
- Farrell M.A. 67
Fayol H. 79
Finkelstein S. 51
Freeman R. 148
Friedman M. 86
- Gaebler T. 87
Garvin D.A. 46, 47, 60, 64
Geodecki T. 13, 125
Giddens A. 19
Giniuniene J. 21
Gino F. 30, 47, 324
Goh S.C. 60, 66, 67, 328, 329
Górniak J. 25, 115, 133, 135, 136
Gravin D.A. 32
Grosse T.G. 115–118, 141

- Gruchman B. 133, 143
Hammer M. 24
Haug N. 57
Hausner J. 24, 76, 82, 93, 96, 109,
110, 124, 125, 127, 131, 134, 135
Holden R. 60
Honey P. 22
Hood C. 87
Hooghe L. 97
Huber G. 21, 32, 33, 43–45, 52, 53,
59, 61
Hughes O.E. 88
Hung R.Y. 140

Izdebski H. 20, 73, 74, 76–78, 82, 89,
92, 95, 121, 124, 127, 169

Janowski T. 57
Janssen M. 57
Jaskanis A. 70
Jessop B. 93–95
Jordan A. 99
Jung C. 22
Jurksiene L. 21

Kawecka-Wyrzykowska E. 144
Kendler K. 178
Kerven D. 113
Keynes J.M. 83, 86
Khan R.A. 21, 194
Kickert W.J.M. 88
Kim D.H. 27, 30, 33, 34, 36, 51, 54,
55, 59
Kim K. 67
Kim Y.S. 70
Kisilowska I. 112
Kisilowski M. 112
Kleiner A. 33, 39
Kolb D. 22, 27, 32–34
Kooiman J. 94
Kotarbiński T. 23
Kowalczyk A. 41
Kowalczyk L. 109

Kožuch B. 73, 74, 92, 99, 112
Kramer J. 53
Kulesza M. 20, 73, 74, 78, 82, 92, 95,
124, 127, 169

Landuyt N. 60, 63
Lascoumes P. 75
Le Gales P. 75
Lee S. 197
Lemoine J. 19
Lenart-Gasiniec R. 61, 66
Leonard D. 23
Lien B.Y. 70
Likert R. 67, 211, 217, 224
Lipshitz R. 27, 28, 34, 47–49, 56,
60, 66
Lis A. 59
Löffler E. 94
Lothian A. 23
Lynn L.E. 103

Magee J. 53
Maheshwari D. 57
Małuszyńska E. 133, 143
March J. 319
Marks G. 97
Marsick V.J. 60, 61, 69, 70
Marszałek A. 138
Martyniak Z. 79, 80
Matheus R. 57
Mazur S. 17, 25, 84, 85, 91, 102, 107,
108, 115, 124, 125, 129, 130, 133,
135, 136
Mączyński M. 313
Meadows D.H. 24
Mergel I. 57
Mikula B. 49, 50
Minbaeva D. 318
Modzelewski P. 109, 129
Moingeon B. 58
Morlan K.V. 67
Moynihan D.P. 60, 63, 64
Możdżeń M. 231, 308

Mumford A. 22
 Nalepka A. 73
 Nelicki A. 96
 Niebylski M. 148
 Nogalski B. 41
 Nonaka I. 21, 27, 28, 32, 41, 42,
 50–52, 54, 55
 Noworól A. 112
 Oczkowski E. 67
 Offe C. 119
 Olejniczak K. 24, 27, 28, 60, 64, 65,
 70, 84, 91, 102, 129, 198, 229, 233,
 238, 274, 277, 280, 282, 287, 291
 Opolski K. 109, 129
 Oramus M. 108
 Osborne D. 87
 Ospina S. 197
 Örtenblad A. 21, 329
 Pawluczuk A. 60, 66
 Pawłowicz B. 21
 Peace R.W. 60
 Pedler M. 20, 21, 31, 37, 45, 51, 55,
 56, 328
 Peters B.G. 73, 92
 Pietruszka-Ortyl A. 49
 Pink D.H. 322
 Płoskonka J. 313
 Polanyi M. 41
 Pollitt Ch. 77, 103, 106
 Popowicz K. 140
 Popper M. 27, 28, 34, 47–49, 56, 66
 Porębski L. 57
 Potocki A. 49
 Preston L.E. 148
 Quinn J.B. 51, 58
 Ramser C. 67
 Ratner S. 20
 Reagan R. 86
 Redding J. 60, 62
 Reed D.L. 148
 Reed M. 148
 Rhodes R.A.W. 92, 94
 Richards G. 60
 Rittel H. 39
 Roberts C. 39
 Rose J. 148
 Ross R.B. 39
 Roth G. 33
 Rutkowski M. 119, 120, 125
 Ryciuk U. 60, 66
 Sakowicz M. 67
 Salge T.O. 60
 Sanderson I. 63
 Santer J. 140
 Santorski J. 40
 Schön D.A. 21, 27, 28, 30, 32, 34–37,
 59, 60
 Schout A. 99
 Schumacher E.F. 129, 130
 Schumpeter J.A. 134
 Senge P.M. 21, 24, 27–29, 31, 32,
 36–41, 48, 49, 54–56, 69
 Simon H.A. 32, 34
 Smidt V. 119
 Smith B.J. 39
 Song J.H. 70
 Spaak P.H. 137
 Staats B. 30, 324
 Stec M. 313
 Stephenson P. 97
 Straus S. 23
 Strzelecki Z. 147
 Supernat J. 109
 Synowiec E. 144
 Sześciło D. 108, 179
 Taylor F.W. 79
 Tekeuchi H. 27, 28
 Thatcher M. 86
 Tkaczyński J.W. 151
 Torfing J. 96
 Tuggle F.D. 319, 328

Vera A. 60
Verheijen T. 129

Wach K. 116
Watkins K.E. 60, 61, 67, 69, 70
Weber M. 76, 78–83, 85, 88, 212,
218
Weisbord M.R. 20
Wilson W. 79
Winiarska F. 86
Winiarski B. 86
Wiśniewska S. 61
Wiśniewski K. 61
Wojciechowski E. 127

Wojtaszczyk K. 133
Wójcik P. 197

Yang B. 70
Yin R.K. 197

Zaleski J. 155
Załęski P.S. 92
Zawicki M. 89, 96, 113, 119
Zieleniewski J. 23

Żabiński M. 179, 328
Żuber P. 326

Summary

Can the public organisation learn?

A public organization's learning ability assessment using the Marshal Office of the Małopolska Regions' cohesion policy management 2007–2013

Content

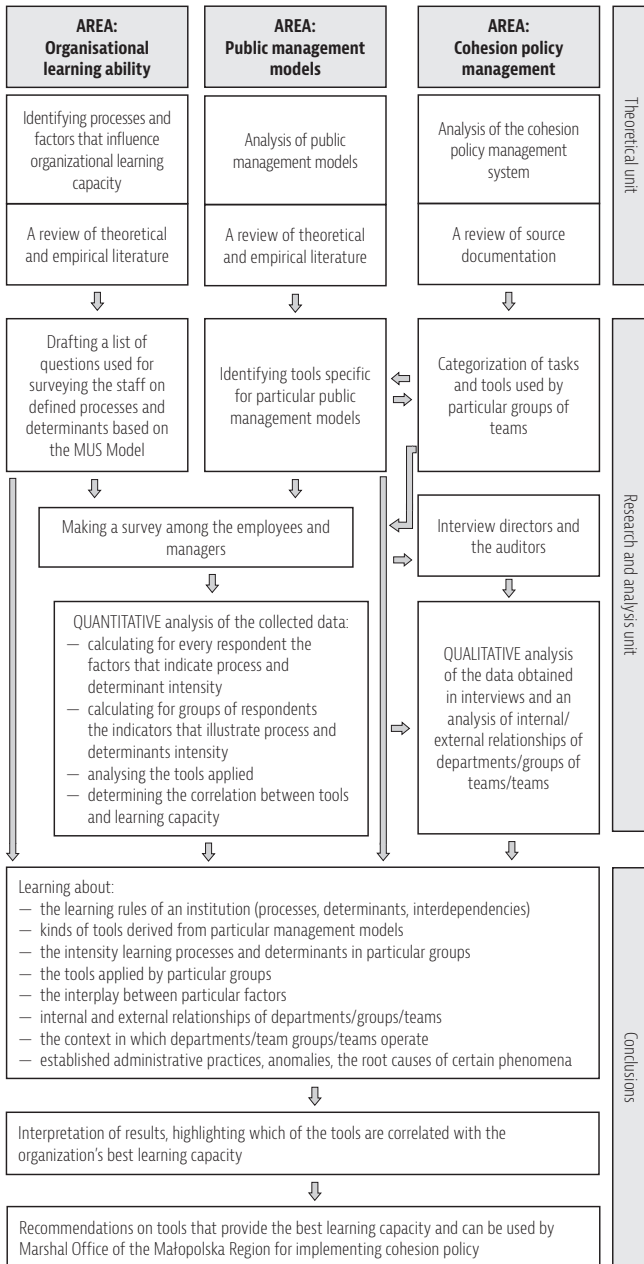
The book consists of five chapters. Chapter one is dedicated to the process of organizational learning and it covers such concepts as theory of organizational learning, its sub-processes, obstacles, models and learning tools.

Researchers conclude categorically that learning is a necessary prerequisite for effective and useful operation of an administration and that knowledge management is indispensable for pursuing evidence-based policies. Literature review indicated that:

- organizational learning capability is determined by two kinds of factors: processes (that constitute a part of the learning cycle) and determinants (supporting factors),
- the intensity of processes that are a part of the learning cycle (impulse-reflection-knowledge-adaptation) is reflective of a given institution's learning potential,
- within an organization one can identify determinants supporting the learning process (staff, teams, management, resources, procedures, relationships) and interdependencies between these factors and that organization's learning capacity.

An empirical studies' review indicated that the most comprehensive and most up to date approach in the Polish conditions, especially when it comes to learning of public organizations, is the MUS model. It assumes that there are four phases to an organization's learning cycle: impulses, reflection, knowledge and adaptation as well as six categories of determinants supporting these processes: workforce, teams, management, resources, procedures and habits as well as relationships with the external environment. The MUS model served as a foundation for developing a proprietary model.

Diagram of the research process



Source: own work.

Chapter two contains an analysis of the public management concept. It covers the following models: bureaucratic, market oriented and participatory. Tools derived from the said models have been presented and the concept of organizational learning in different public management models has been analysed. The nature of public administration in the European Union and the phenomenon of Europeization have also been discussed.

The tools characteristic of the three models: public management (the Weberian, bureaucratic model), New Public Management (the market model) and Governance (the participatory model) are used in cohesion policy management with various intensity. Each of the models has its own special characteristics when it comes to organizational learning. They determine how well the administration, agencies as well as their employees and management operate.

When analysing the cohesion policy management one can easily identify those mechanisms which have their roots in the ideal bureaucracy (the procedures of project settling and controlling), New Public Management (contracts, tender procedures) and Governance (projects and programmes, public consultations, steering committees, etc.) Not only does the European Union use these solutions, but to a large extent it also creates and promotes them through the medium of Europeization.

Due to the fact that the various public management models tend to mix while the historical experience and cultural conditions vary, it is difficult to determine which bureaucratic model operates in a given administration or in a particular office. It is possible, though, to analyse the tools applied by a given administration and to determine which of these are dominant throughout it or in some of its parts. This kind of analysis has been applied to look at the tools used by MOMR at different stages of the cohesion policy management process.

Chapter three is dedicated to the cohesion policy management process in Małopolska in the years 2007–2013. It covers the evolution of the EU cohesion policy, its rules and tools as well as how that policy was managed in Poland. The chapter also describes the role the Region and MOMR play in managing this policy using the Regional Operational Programme for Małopolska for the years 2007–2013 as an example.

The Community cohesion policy covers roughly fifty years of experience which translates into an ideological component and a set of instruments. MOMR is a young regional administration. In 2006 it faced the challenge of preparing and implementing the Małopolska Regional Operational Programme (MROP). A number of factors had an significant impact on how the Office would work thus determining the office's operations and the tools to be used. The core ones include: experience acquired while working on the Regional Development Strategy, implementing pre-accession funds and the Integrated Regional Development Operational Programme 2004–2006, the Integrated Management System implemented in the Office, training seminars,

internships, study visits, guidelines and procedures as well as broadly understood organizational culture.

The system for managing cohesion policy in 2007–2013 had been built on solid foundations – the formal requirements (the EU and national legal framework) as well as the experience accumulated thanks to the EU cohesion policy. Both of these were incorporated into the administrative practice of MOMR and thus one can say that the process of Europeization has shaped the mechanisms for managing the cohesion policy in the region.

Chapter four presents a learning ability assessment model which has been used for the study and for drawing conclusions. Two categories of factors were covered in the introductory part: four processes arising from the learning cycle and six determinants heavily influencing the organizational learning processes. The research tool and the method for analysing quantitative and qualitative data have been characterized.

The application of the tested MUS model lent credibility to the studies' results. Changes have been introduced that adapted the model to the nature of MOMR, also a diagnostic module has been added which allowed collecting data on:

- the intensity of learning processes,
- the intensity of learning determinants,
- the nature of tools prevalent in various team groups,
- the intensity and the quality of internal and external relationships,
- the correlation between processes and determinants.

Chapter five covers study findings and the assessments of organizational learning ability assessments that have been prepared on the basis of those findings.

The studies looked at the implementation of cohesion policy by MOMR in two areas, i.e. (1) programming and evaluation and (2) implementation. The results of the quantitative studies proved that the teams responsible for programming and evaluation usually use the instruments deriving from the participatory management model while the teams which work on projects (at the implementation stage: projects assessment, contracting, payments, controls) identified their heavier use that are bureaucratic in nature. It means that the employees and teams that use participative tools have better conditions for organizational learning (Determinants) and reach a higher potential for such learning (Processes).

Detailed information obtained in interviews with the management and the auditor made it possible to see this knowledge in the context of how departments operate, which enriched the interpretation of quantitative data. The interviews made it possible to diagnose established administrative practices, usually informal in nature, which build the organization's learning potential.

Summary

MOMR (which implements the EU cohesion policy) is an example of a new type of administration – the kind that draws on various public management theories, and the European administrative practice. It is the kind of administration that uses its own experience to learn more efficiently and continuously, as only this kind of an approach can stimulate the region's development.

The organizational learning models quoted in the theoretical part of the dissertation (cycles, spirals) helped to identify the key stages in the said process, namely: information acquisition, reflection, as well as generation of knowledge and adaptation action. The analysis of a learning organization's differentiators and institutional learning tools provide information on the factors (conditions, resources, determinants) that can have an impact on these processes. This classification, derived from literature review, confirms the initial positive assessment of the first, auxiliary, working hypothesis. The said hypothesis postulates that an organization's learning ability is impacted by two kinds of factors: processes and determinants. Looking at the organization and its components (teams) through the prism of the employees' observations and perceptions (employees being the key resource building the organization) allowed for assessing how intensive the organizational learning processes and determinants are in MOMR.

The second working hypothesis postulated that Europeanization processes determined the mechanisms for cohesion policy management as they are applied by the regional government administration. The analysis of Europeanization and factors influencing how MOMR operates, and, most notably, a review of the Office's objectives and operational standards, proved how important a role was played by the mechanisms of the EU cohesion policy implementation as they were incorporated into the administrative practice of MOMR.

The review of the public management models referenced to the cohesion policy related work done by the Office never made it possible to identify the model that dominated MOMR. Neither did it conclusively confirm the third working hypothesis, which assumed that the cohesion policy management system in Małopolska in the years 2017–2013 reflected the public management models evolution. The study proved that within the system one can identify the differentiators of all the models (bureaucratic, market, participatory) and it would be difficult to prove their evolutionary character. It was possible, though, to assess which instruments are characteristic of particular models and later to determine which of them are prevalent in the tested groups of teams responsible for the implementation of cohesion policy in the Office.

The first part of the quantitative study, supported by the analysis of particular teams' tasks, has clearly proven the fourth hypothesis: when it comes to the programming aspect of the cohesion policy management system prevalent

are the tools derived from the participatory model, while in the area of implementation the most commonly used tools were those originating from the bureaucratic and market models.

The next stage consisted of confronting study results presenting the intensity of organizational learning processes in different groups of teams with specific nature of tools applied by those teams which enabled the verification of the auxiliary hypothesis. It assumed a strong correlation between the MOMR's ability to learn and the uniqueness of cohesion policy management tools that are derived from different models. The results obtained in the study confirmed the main hypothesis postulated in the dissertation. It postulated that MOMR learning ability in the area of cohesion policy is better wherever it applies tools derived from the participatory model, while it is poorer in the areas where bureaucratic model tools are used. This quantitative study-based finding has also been positively verified by the interviews, which enabled a complementary qualitative analysis.

Książka dr. Huberta Guza jest solidną pozycją naukową z obszaru nauk o zarządzaniu i jakości. Skupia się na problematyce organizacyjnego uczenia się. Jej wyjątkowość polega na tym, że wpisuje się ona w subdyscyplinę zarządzania publicznego. Ta problematyka badawcza jest bowiem rzadko badana na przykładzie organizacji publicznych. Książka zawiera interesujący przegląd obszernego dorobku naukowego dotyczącego uczenia się organizacji, a także modeli zarządzania publicznego, syntetyczne omówienie polityki spójności Unii Europejskiej wraz z systemem zarządzania jej wdrażaniem oraz część empiryczną (w formie rozległego *case study*) skoncentrowaną na ocenie zdolności organizacyjnego uczenia się badanej organizacji publicznej w procesie zarządzania polityką spójności. Autor przedstawia wyniki własnych badań organizacyjnego uczenia się na przykładzie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

Prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek

Przedmiotem badań empirycznych Autor uczynił duży urząd administracji publicznej, odpowiedzialny za realizację wielu skomplikowanych procesów wewnętrznych oraz wymagających współdziałania z licznymi podmiotami zewnętrznymi uczestniczącymi w realizacji polityki spójności w województwie. W Polsce, poza przytaczanym przez Autora projektem badawczym „Ministerstwa Uczące się”, praktycznie nie przeprowadzono jak dotąd poważnych badań na temat mechanizmów uczenia się dużych organizacji publicznych. Już sam ten fakt czyni pracę Huberta Guza atrakcyjną naukowo i zasługującą na szersze upowszechnienie w formie monografii naukowej.

Monografia będzie użyteczna dla studentów i doktorantów kierunków studiów z zakresu zarządzania, nauk o polityce i administracji, socjologii organizacji oraz kierunków pokrewnych, zainteresowanych problematyką zarządzania organizacjami publicznymi oraz realizacją polityki rozwoju. Książka stanowi również cenne źródło wiedzy i inspiracji dla badaczy polityk publicznych oraz urzędników i ekspertów zajmujących się politykami publicznymi wdrażanymi w złożonych układach organizacyjnych.

Dr hab. Marcin Zawicki, prof. UEK

Hubert Guz – doktor nauk ekonomicznych w dziedzinie nauk o zarządzaniu, pracownik badawczo-dydaktyczny w katedrze Polityki Publicznej i Administracji Akademii Ignatianum w Krakowie, zainteresowania badawcze: uczenie się organizacji, zarządzanie strategiczne, zarządzanie ludźmi, terytorializacja rozwoju, od 1999 roku praktyk związany z samorządem terytorialnym oraz programowaniem i wdrażaniem polityki spójności Unii Europejskiej.

ISBN 978-83-7614-575-4



Fundacja
Ignatianum