

Michał Luczewski, Piotr Nasiadko

Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych w zakresie wzmocnienia potencjału instytucjonalnego administracji publicznej - doskonalenie kadr szczebla samorządowego i rządowego w latach 2007-2013

Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego 5, 145-163

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Michał Luczewski
Piotr Nasiadko

Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych w zakresie wzmocnienia potencjału instytucjonalnego administracji publicznej – doskonalenie kadr szczebla samorządowego i rządowego w latach 2007-2013

Streszczenie: W artykule omówiono formy rozwoju potencjału administracji publicznej centralnej i terytorialnej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Słowa kluczowe: potencjał instytucjonalny, administracja publiczna, doskonalenie.

Summary: The article discusses the forms of development of central and territorial public administration potential as a part of Human Capital Operational Programme.

Keywords: institutional potential, public administration, improvement.

Perspektywa finansowa Unii Europejskiej na lata 2007-2013 stworzyła dla systemu szkoleń pracowników administracji publicznej duże możliwości rozwojowe na każdym szczeblu, począwszy od szkoleń dla administracji samorządowej, a na rządowej kończąc. Wszystkie te działania skupione były w szczególności w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), który obejmował całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego. Jego nadrzędnym celem był rozwój szeroko rozumianych zasobów ludzkich. Program składał się z 10 Priorytetów wdrażanych równoległe na poziomie

centralnym i regionalnym. Z punktu widzenia tematyki niniejszego artykułu najbardziej interesujące jest przedstawienie głównych założeń komponentu centralnego realizowanego w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL)

W Polsce podstawowym dokumentem definiującym możliwość realizacji projektów szkoleniowych dla pracowników administracji publicznej był Program Operacyjny Kapitał Ludzki - Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 oraz Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 - Narodowa Strategia Spójności.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki przyczyniał się do realizacji założeń odnowionej Strategii Lizbońskiej, która ma na celu w szczególności uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy, rozwijania wiedzy i innowacji oraz tworzenia większej liczby trwałych miejsc pracy. Strategia Lizbońska, jak również cele polityki spójności krajów Unii Europejskiej, zakładają, iż rozwój kapitału ludzkiego i społecznego przyczynić się powinien zatem do pełniejszego wykorzystania zasobów pracy oraz wsparcia wzrostu konkurencyjności gospodarki.

PO KL realizując cele efektywnego rozwoju zasobów ludzkich przewidywał m.in. wsparcie w ramach następujących obszarów problemowych:

- zatrudnienie;
- edukacja;
- integracja społeczna;
- rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw;
- budowa sprawnego i skutecznego systemu administracji publicznej (wdrażanie zasady dobrego rządzenia).

Oceniając efektywność i wagę funduszy społecznych w rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych kraju na uwagę zasługuje fakt, iż w latach 2007-2013 wielkość środków finansowych zaangażowanych w realizację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wyniosła blisko 14,43% całości środków przeznaczonych na realizację

programów operacyjnych, co stanowi kwotę 11 420 207 059 EUR, w tym bezpośrednio w ramach komponentu centralnego na potrzeby szkoleń administracji rządowej przeznaczono 66 083 000,00 euro oraz na potrzeby szkoleń administracji samorządowej 252 200 453,00 euro.

W Polsce dotychczas nie było możliwości finansowania przedsięwzięć społecznych na takim poziomie dofinansowania, dopiero akcesja Polski do Unii Europejskiej oraz drugi okres programowania funduszy strukturalnych obejmujący lata 2007-2013 sprawił, że znacząco wzrosła dostępność środków finansowych na realizację tego typu inicjatyw.

Głównym celem PO KL był wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej. Zakładano, iż cel ten powinien być osiągnięty m.in. poprzez realizację następujących celów strategicznych:

1. Podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo.
2. Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego.
3. Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce.
4. Upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy.
5. Zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa.
6. Wzrost spójności terytorialnej¹.

Możliwość realizacji przedsięwzięć szkoleniowych na rzecz pracowników administracji publicznej przejawiała się w szczególności w celach strategicznych nr 5 i 6, jak również pośrednio w celach nr 3 i 4. Należy jednakże zauważyć, iż administracja publiczna w Polsce zgodnie ze swoją właściwością miała największe możliwości pozyskania dofinansowania na przedsięwzięcia szkoleniowe w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki w ramach Priorytetu V Dobre rządzenie.

¹ *Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 7 września 2007 r., s. 115.

Założenia Priorytetu V Dobre rządzenie opracowane zostały na skutek przeprowadzonej analizy społeczno-gospodarczej, w której zwrócono szczególną uwagę na fakt, iż sprawna i efektywna administracja wpływa na wzrost gospodarczy i rozwój państwa, dlatego też w ramach niniejszego priorytetu przewidziane zostały możliwości wsparcia ukierunkowane na podniesienie potencjału administracji, zwłaszcza w obszarach szczególnie istotnych dla realizacji Strategii Lizbońskiej oraz Krajowego Programu Reform. Jednym z istotniejszych działań stało się przygotowanie administracji do zarządzania finansami w aspekcie zadaniowym oraz wdrożenie budżetowania zadaniowego w jednostkach administracji publicznej. Kolejnym istotnym działaniem była realizacja przedsięwzięć mających na celu usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, w szczególności poprzez opracowanie nowego systemu kształtowania wynagrodzeń we wszystkich jednostkach administracji rządowej, udoskonalenie systemu wartościowania stanowisk pracy oraz wsparcie działów kadr w jednostkach administracji rządowej i samorządowej. W dokumencie wskazano, iż nieodłącznym aspektem wzmocnienia potencjału administracji jest wyposażenie kadr w kompetencje niezbędne do realizacji zadań przypisanych administracji publicznej, w tym tych z zakresu wdrażanych reform. Założono, iż efektem wprowadzania tych działań będzie optymalizacja wykorzystania zasobów przez jednostki administracji samorządowej oraz wzrost efektywności obsługi klienta. Natomiast ze względu na rosnącą rolę samorządów terytorialnych w kreowaniu warunków rozwoju, niezbędnym będzie ukierunkowanie wsparcia także na wzmocnienie ich zdolności strategicznych, co przyczyni się do poprawy jakości długookresowych strategii lub programów rozwojowych².

Aby osiągnąć ww. założenia, zaprojektowano w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki dwa główne obszary działań:

- Działanie 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej. Cel Działania: Modernizacja procesów zarządzania w administracji rządowej.
- Działanie 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej. Cel Działania: Wzrost jakości usług publicznych świadczonych przez urzędy na szczeblu samorządu terytorialnego oraz poprawa jakości polityk i programów o zasięgu regionalnym.

² Tamże, s. 186.

Realizacja projektów na rzecz wzmocnienia potencjału administracji rządowej.

W kontekście wzmocnienia potencjału instytucjonalnego administracji rządowej szczególnie interesujące było Poddziałanie 5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr – wdrażane w ramach tzw. projektów systemowych (tj. beneficjentem projektów były konkretnie wskazane instytucje, w tym przypadku Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych), które zakładało możliwość realizacji m.in. następujących działań:

- Diagnozowanie kondycji administracji rządowej w kluczowych aspektach jej funkcjonowania, m.in. poprzez ekspertyzy i analizy;
- Usprawnianie mechanizmów koordynacji i współpracy pomiędzy jednostkami administracji rządowej;
- Wzmacnianie zdolności jednostek administracji rządowej w zakresie opracowywania i wdrażania programów i strategii o zasięgu ogólnopolskim / ponadregionalnym (od etapu projektowania po ewaluację);
- Projekty ukierunkowane na modernizację procesów zarządzania, w tym m.in.:
 - wdrażanie usprawnień zarządczych w administracji publicznej na poziomie całej organizacji, w tym w zakresie zarządzania jakością (np. norma ISO) lub oceny poziomu funkcjonowania i rozwoju urzędów (np. Powszechny Model Samooceny CAF),
 - wdrażanie usprawnień zarządczych w jednostkach administracji publicznej w wybranych aspektach funkcjonowania, np. obsługa klientów, komunikacja wewnętrzna, zarządzanie ryzykiem, planowanie strategiczne,
 - identyfikowanie i upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie obsługi klienta, organizacji i funkcjonowania urzędu, np. w formie sieci wymiany doświadczeń, kampanii informacyjno-promocyjnych, seminariów.
- Projekty ukierunkowane na podnoszenie kompetencji kadr, m.in. poprzez:

- opracowanie założeń i wdrażanie systemu kształtowania wynagrodzeń w administracji rządowej oraz wartościowanie stanowisk w administracji rządowej,
 - wsparcie dla działów kadrowo-szkoleniowych ukierunkowane na wzmocnienie ich roli jako centrów zarządzania zasobami ludzkimi,
 - pomoc doradczą i szkoleniową w zakresie budowania i wykorzystywania narzędzi i standardów zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej,
 - badania i oceny potrzeb szkoleniowych w administracji rządowej, w tym opracowanie planu działań w oparciu o wyniki przeprowadzonych badań,
 - szkolenia stacjonarne i na odległość kadr administracji rządowej, w tym: szkolenia ogólne, szkolenia specjalistyczne, w tym m.in. w zakresie ICT,
 - promowanie i wdrażanie zasad, mechanizmów oraz procedur wzmocniających przejrzystość administracji oraz podnoszących poziom kultury etycznej kadr administracji publicznej,
- Projekty ukierunkowane na podnoszenie kompetencji kadr poprzez doskonalenie technik legislacyjnych poprzez szkolenia i zwiększenie dostępu do aplikacji legislacyjnej;
 - Staże i szkolenia praktyczne w instytucjach UE oraz administracjach państw UE dla kadr administracji rządowej;
 - Wsparcie dla administracji skarbowej w zakresie poprawy jakości oraz dostępności świadczonych przez nią usług w zakresie obsługi przedsiębiorców;
 - Wsparcie dla państwowych jednostek organizacyjnych działających w sektorze ubezpieczeń społecznych w zakresie poprawy jakości oraz dostępności świadczonych przez nie usług na rzecz przedsiębiorców³.

³ *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1 stycznia 2012 r., s. 156-158.

Kolejne możliwości dla wzmocnienia potencjału instytucjonalnego administracji rządowej stwarzało w ramach PO KL Poddziałanie 5.1.2 Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym (projekty systemowe). Niniejsze Poddziałanie przewidywało m.in. możliwość realizacji projektów systemowych dot.:

- przeglądu aktów prawnych regulujących funkcjonowanie finansów publicznych,
- wsparcie dla opracowania i wdrożenia systemu ewaluacji zadań publicznych opartego na wskaźnikach, m.in. poprzez analizę wzorców w zakresie tworzenia wskaźników realizacji zadań publicznych, tworzenie baz danych wskaźników, stworzenie kompleksowego systemu ewaluacji zadań publicznych,
- doskonalenie metodologii w zakresie przygotowywania wieloletniego planowania budżetowego oraz planowania strategicznego,
- implementacja systemu planowania wieloletniego w obszarze zarządzania finansowego i zarządzania przez cele⁴.

Warto również zwrócić uwagę w PO KL na Poddziałanie 5.1.3 Staże i szkolenia praktyczne dla słuchaczy KSAP (projekty systemowe). W ramach niniejszego Poddziałania istniała możliwość realizacji staży i szkoleń praktycznych w instytucjach UE oraz administracjach państw UE dla słuchaczy KSAP.

Realizacja projektów na rzecz wzmocnienia potencjału administracji samorządowej

Jednym z najpopularniejszych Poddziałania w ramach PO KL na rzecz realizacji przedsięwzięć dotyczących wzmocnienia potencjału administracji samorządowej było Poddziałanie 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej (projekty konkursowe). Niniejsze Poddziałanie przewidywało możliwość realizacji następujących przedsięwzięć:

- projekty ukierunkowane na poprawę obsługi obywatela i modernizację zarządzania w administracji samorządowej, obejmujące m.in.:

⁴ Tamże, s. 159-160.

- podnoszenie jakości, zwiększanie dostępności usług publicznych świadczonych przez urzędy administracji samorządowej,
 - wdrażanie uprawnień zarządczych w administracji publicznej na poziomie całej organizacji, w tym w zakresie zarządzania jakością (np. norma ISO) lub oceny poziomu funkcjonowania i rozwoju urzędów (np. Powszechny Model Samooceny CAF) i w wybranych aspektach jej funkcjonowania, np. komunikacja wewnętrzna, obieg dokumentów, zarządzanie ryzykiem, planowanie strategiczne,
- projekty ukierunkowane na podnoszenie kompetencji kadr m.in. poprzez:
- wzmocnianie działów kadrowo-szkoleniowych jako centrów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach samorządu terytorialnego, w tym m.in. poprzez szkolenia w zakresie modelu i narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi, dofinansowanie studiów podyplomowych w zakresie zarządzania kadrami, opracowanie modelu i narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie terytorialnym w zakresie: rekrutacji, wdrażania na stanowisku pracy, okresowej oceny pracowniczej, rozwoju zawodowego i motywacyjnego systemu wynagrodzeń,
 - promowanie i wdrażanie zasad, mechanizmów oraz procedur wzmocniających przejrzystość administracji oraz podnoszących poziom kultury etycznej kadr administracji samorządowej,
 - szkolenia ogólne i specjalistyczne (stacjonarne i na odległość) dla kadr urzędów zatrudnionych w administracji samorządowej,
 - promowanie zasad, mechanizmów, procedur wzmocniających przejrzystość w jednostkach samorządu terytorialnego, w szczególności w formie sieci wymiany doświadczeń, kampanii informacyjno-promocyjnych, seminariów, konferencji i konkursów,
- projekty obejmujące wzmocnianie zdolności regulacyjnych i analitycznych, w tym m.in.:
- wzmocnianie zdolności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego oraz aktów administracyjnych,

-
- wzmacnianie zdolności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie opracowywania, wdrażania i ewaluacji polityk i strategii o zasięgu regionalnym i lokalnym,
 - wzmocnienie komórek w urzędach odpowiedzialnych za monitorowanie i ewaluację polityk i strategii o zasięgu regionalnym lub lokalnym⁵.

Warte uwagi było również Poddziałanie 5.2.2 Systemowe wsparcie funkcjonowania administracji samorządowej (projekty systemowe), które obejmowało następujące możliwe formy wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego:

- diagnozowanie samorządu terytorialnego w kluczowych aspektach jego funkcjonowania, w tym m.in. poprzez badania, analizy i ekspertyzy;
- usprawnienie i zintensyfikowanie mechanizmów współpracy między jednostkami administracji publicznej, w tym między administracją rządową a jednostkami samorządu terytorialnego;
- wsparcie w opracowaniu oraz rozwoju systemu monitorowania i oceny efektywności działania administracji rządowej w województwie;
- projekty związane z wdrażaniem systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym, w tym m.in.:
 - doskonalenie metodologii i umiejętności w zakresie przygotowywania wieloletniego planowania budżetowego oraz planowania strategicznego,
 - implementacja systemu planowania wieloletniego w obszarze zarządzania finansowego i zarządzania przez cele w samorządzie terytorialnym,
 - wsparcie dla wdrożenia systemu ewaluacji zadań publicznych opartego na wskaźnikach
- projekty ukierunkowane na podnoszenie kompetencji kadr, m.in. poprzez:
 - opracowanie standardów kompetencyjnych dla pracowników urzędów administracji samorządowej,

⁵ Tamże, s. 165-166.

- przeprowadzenie oceny potrzeb szkoleniowych w urzędach administracji samorządowej, w tym m.in. opracowanie planu działań w oparciu o wyniki przeprowadzonych badań,
- pomoc doradczą oraz szkolenia w zakresie etyki i unikania konfliktu interesu w samorządzie terytorialnym,
- identyfikowanie i upowszechnianie dobrych praktyk w urzędach administracji samorządowej, w tym m.in. w zakresie obsługi klienta, organizacji i funkcjonowania urzędu, zarządzania;
- upowszechnianie standardów zarządzania oraz standardów obsługi klienta w urzędach administracji samorządowej⁶.

Możliwość wzmocnienia potencjału instytucjonalnego administracji samorządowej stwarzała również realizacja przedsięwzięć projektowych w ramach Poddziałania 5.2.3 Podnoszenie kompetencji kadr służb publicznych (projekty konkursowe), w ramach którego możliwe były:

- badania i oceny potrzeb szkoleniowych służb publicznych;
- szkolenia ogólne i specjalistyczne dla służb publicznych;
- pomoc doradcza i szkolenia dla kadr służb publicznych w zakresie etyki i unikania konfliktu interesów;
- wzmocnienie potencjału samorządowych kolegiów odwoławczych, m.in. poprzez specjalistyczne szkolenia;
- wzmocnienie potencjału regionalnych izb obrachunkowych, m.in. poprzez specjalistyczne szkolenia i wzmacnianie narzędzi nadzorczych⁷.

Dobra praktyka PO KL – realizacja projektów dot. wzmocnienia potencjału instytucjonalnego administracji publicznej (doskonalenie kadr szczebla samorządowego i rządowego)

Administracja rządowa

Ciekawym przykładem realizacji przedsięwzięcia dotyczącego wzmocnienia potencjału instytucjonalnego administracji rządowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Poddziałanie 5.1.1

⁶ Tamże, s. 167-168.

⁷ Tamże, s. 169-170

Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr był projekt pod nazwą „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej”, który realizowany był przez Departament Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w okresie 1. 04. 2009 r. – 31. 12. 2011 r. Na ten cel pozyskano 9 600 160 zł.

Projekt powstał w odpowiedzi na przeprowadzoną diagnozę, która wskazała m.in. na nieefektywne wykorzystywanie narzędzi Zarządzania Zasobami Ludzkimi (ZZL) w administracji rządowej, co było m.in. przyczyną dużej fluktuacji oraz problemów z pozyskaniem i utrzymaniem wysoko wykwalifikowanych specjalistów w urzędach administracji rządowej, a co z kolei przyczyniało się do wzrostu kosztów funkcjonowania administracji. Założono więc, iż wdrożenie projektu przyczyni się do poprawy funkcjonowania administracji rządowej i jakości świadczonych usług⁸.

Jako cel główny projektu określono usprawnienie systemów zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL) poprzez opracowanie i wdrożenie strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz zwiększenie wiedzy i kompetencji osób odpowiedzialnych za zarządzanie kadrami w administracji do wykorzystywania nowoczesnych narzędzi ZZL i wdrażania usprawnień systemowych.

Cele szczegółowe zdefiniowano jako:

- opracowanie diagnozy służby cywilnej, obejmującej m.in.:
 - aspekty funkcjonowania służby cywilnej takie jak: system prawno-instytucjonalny, system rekrutacji i selekcji, system rozwoju kariery, system motywacyjny, system wynagrodzeń,
 - otoczenie instytucjonalno-prawne i polityczne służby cywilnej,
 - uwarunkowania makroekonomiczne,
 - zadania i wyzwania stojące przed służbą cywilną;
- opracowanie strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, a następnie upowszechnienie jej wśród członków korpusu służby cywilnej;
- przygotowanie i wdrożenie instrumentów realizacji strategii ZZL w obszarach takich jak rekrutacja i selekcja, oceny okresowe, indywidualne plany rozwoju zawodowego, wynagrodzenia;

⁸ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/a.pdf>

- przygotowanie planu komunikacji strategii zarządzania zasobami ludzkimi;
- wdrożenie strategii;
- opracowanie i wdrożenie jednolitych standardów w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Założono, iż w ramach działań realizowanych w projekcie wsparciem zostanie objętych ok. 2300 urzędników administracji rządowej poprzez usprawnienie ich funkcjonowania dzięki wypracowanym i wdrożonym rozwiązaniom systemowym, a także członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędach administracji rządowej na terenie całego kraju, odpowiedzialni m.in. za tworzenie i wdrażanie narzędzi wykorzystywanych w ZZL oraz zaangażowani w realizację polityki zatrudnienia. Realizatorzy projektu w szczególności wsparcie skierowali do dyrektorów generalnych urzędów poprzez stworzenie i udostępnienie narzędzi umożliwiających sprawniejsze zarządzanie zasobami ludzkimi oraz całą organizacją. Założono również, iż realizacja projektu przyczynić się ma bezpośrednio do zwiększenia wiedzy i kompetencji u ok. 6400 uczestników szkoleń i konferencji, a także osób zaangażowanych w tworzenie nowych rozwiązań z zakresu ZZL⁹.

Kolejnym przedsięwzięciem, które warto przytoczyć omawiając dobrą praktykę w kontekście realizacji projektów PO KL dotyczących wzmocnienia potencjału instytucjonalnego administracji rządowej był projekt pod nazwą „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej” zrealizowany przez Departament Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w okresie 1. 04. 2008 r. – 31. 12. 2009 r. Na ten cel pozyskano 5 094 502 zł.

Projekt zakładał realizację kilku powiązanych ze sobą zadań, które poprzez wszechstronne oddziaływanie miały doprowadzić do upowszechnienia stosowania zasad kompleksowego zarządzania jakością w administracji rządowej:

- kampania informacyjno-promocyjna. Działania informacyjno-promocyjne projektu obejmowały opracowanie znaku graficznego

⁹ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/a.pdf>

promującego projekt (logo projektu), publikację i dystrybucję do urzędów ulotek dotyczących projektu i Wspólnej Metody Oceny CAF, tłumaczenie na język polski, publikację i dystrybucję podręczników z zakresu TQM przeznaczonych do publikacji: „Wspólna Metoda Oceny CAF”, „Zarządzanie Satisfakcją Klienta” i „Karta klienta” oraz okresową publikację informacji o projekcie w prasie i portalach internetowych;

- badania i publikacja raportów. W celu dokładnego zdiagnozowania modelu zarządzania jakością w polskiej administracji zlecone zostało przeprowadzenie dwóch tur badania oraz opracowanie i publikacja raportów z badań;
- organizacja uczestnictwa Polski w europejskich konferencjach z zakresu polityki jakości. W ramach projektu przewidziane było dofinansowanie uczestnictwa przedstawicieli polskiej administracji w trzech ogólnoeuropejskich wydarzeniach będących forum wymiany doświadczeń i nawiązywania kontaktów pomiędzy osobami tworzącymi i wdrażającymi politykę jakości w sektorze publicznym. Dzięki temu polscy menedżerowie ds. polityki jakości mogli zdobyć aktualne informacje nt. europejskich trendów w tej dziedzinie i dzielić się tymi doświadczeniami z pozostałymi uczestnikami projektu, m.in. w czasie seminariów krajowych. Tą formą wsparcia objętych było ok. 40 osób;
- wdrożenie CAF w ok. 50 urzędach oraz podejścia procesowego w 4 urzędach. Celem tego komponentu była pomoc urzędom, które dotychczas nie stosowały CAF, w całościowym wdrożeniu metody, w szczególności przeszkolenie kierownictwa i pracowników zaangażowanych w proces samooceny, wsparcie organizacyjne procesu samooceny, pomoc doradcza przy definiowaniu mocnych stron i obszarów wymagających usprawnień oraz opracowaniu i wdrożeniu planów usprawnień. Założono, iż w ramach projektu KPRM pozyska opracowaną metodologię i narzędzia pomocne przy wdrażaniu CAF, do późniejszego wykorzystania we wszystkich urzędach. Ponadto 4 urzędy otrzymały kompleksowe wsparcie doradcze we wdrożeniu podejścia procesowego. Przyjęto, iż 50 urzędów opracuje i wdroży co najmniej 3 projekty usprawnień organizacyjnych, z których 50 zostanie opublikowanych w formie zbioru - bazy dobrych praktyk;

- szkolenia i seminaria z zakresu polityki jakości. Przeprowadzone zostały szkolenia dla ok. 1000 osób z terenu całego kraju. Ponadto, w ramach sześciu krajowych seminariów nt. różnych aspektów TQM dla pełnomocników ds. Systemu Zarządzania Jakością oraz innych osób zajmujących się jakością funkcjonowania urzędów, w sumie ok. 150 osób miało możliwość poznać i przedyskutować praktyczne zastosowanie popularnych i nowatorskich rozwiązań z tego zakresu, wykorzystywanych przez urzędy w Polsce i w Europie¹⁰.

Przedstawiając dobrą praktykę w ramach komponentu dla administracji rządowej warto również zwrócić uwagę na projekt systemowy realizowany w ramach PO KL Poddziałanie 5.1.2 pod nazwą „Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008-2012”.

Projekt realizowany był przez Departament Reformy Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów. Celem projektu było przygotowanie i wdrożenie budżetu w układzie zadaniowym u wszystkich dysponentów w ujęciu rocznym i wieloletnim, co przyczynić się ma do poprawy jakości finansów publicznych w Polsce. Założono, iż realizacja projektu przyczyni się do zwiększenia jawności i przejrzystości budżetu państwa, zwiększenia efektywności wydatkowania środków, wpłynie na poprawę skuteczności wydatków publicznych oraz realnej wyceny poszczególnych zadań państwa, przyczyni się również do koncentracji części wydatków publicznych na zadaniach uznanych za priorytetowe w programie rządu i sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu, lepszej koordynacji działań administracji publicznej oraz wyeliminowania dublujących się funkcji i kompetencji w poszczególnych resortach. Przewidziano również wpływ na doskonalenie zawodowe kadr administracji państwowej, zwiększenie kompetencji kadr sektora publicznego, podniesienie potencjału administracji w obszarze istotnym dla realizacji Strategii Lizbońskiej, a także przygotowania administracji do zarządzania finansami w aspekcie zadaniowym.

¹⁰ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/k.pdf>

W ramach projektu do realizacji przewidziano następujące działania:

- planowanie i wdrażanie budżetu zadaniowego w ujęciu rocznym i wieloletnim;
- wdrożenie nowych mechanizmów zarządzania finansami publicznymi, systemu monitoringu i ewaluacji zadań publicznych;
- budowę Zintegrowanego Systemu Zarządzania Zadaniowym Budżetem Państwa;
- przeprowadzenie ewaluacji projektu¹¹.

Administracja samorządowa

Z kolei omawiając kwestie realizacji przedsięwzięć dotyczących wzmocnienia potencjału instytucjonalnego administracji samorządowej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, warto jako dobrą praktykę przytoczyć projekt pod nazwą „Szkolenia ogólne i specjalistyczne dla kadr urzędów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich” zrealizowany w ramach Poddziałania 5.2.1 przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej w okresie od 11. 2008 r. – 07. 2010 r.

Projekt skierowany był do pracowników urzędów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Miał na celu zwiększenie efektywności w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi poprzez popularyzację wśród urzędników postawy zorientowanej na obywatela jako klienta, zwiększenie kompetencji urzędników samorządowych w kluczowych obszarach wpływających na efektywność pracy urzędu oraz promowanie wśród kadry zarządzającej pozytywnego nastawienia do wprowadzania rozwiązań systemowych w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych kadr urzędów. Grupę docelową projektu stanowiło 170 urzędów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z terenu całej Polski – kadra zarządzająca tych urzędów oraz pracownicy. W województwie pomorskim w projekcie udział wzięło 10 urzędów z gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich, tj. w: Bytowie, Brusach, Kaliskach, Liniewie, Sadlinkach, Stegnie, Stężycy, Rzeczenicy, Wicku, Zblewie, Przywidzu (gmina rezerwowa w projekcie). Przewidziano następujące działania:

¹¹ Ministerstwo Finansów,
<http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=3722&id=212204&typ=news>

- pogłębiona analiza potrzeb szkoleniowych mająca na celu lepsze dopasowanie programu szkoleniowego oraz doradztwa do rzeczywistych potrzeb urzędów;
- przeprowadzenie szkolenia ogólnego dla kadry zarządzającej – zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji samorządowej. Nacisk w czasie szkoleń położony był na zagadnienia planowania ścieżki rozwoju zawodowego pracowników i systemowego podchodzenia do planowania podnoszenia kwalifikacji uwzględniającego potrzebę zwiększania sprawności i efektywności wykonywania zadań przez urząd;
- przeprowadzenie szkoleń ogólnych dla pracowników urzędów podnoszących sprawność wykonywania zadań. Na podstawie wstępnego badania potrzeb szkoleniowych wybrano 2 tematy szkoleń ogólnych, które były najczęściej wybierane przez urzędy: KPA oraz archiwizacja, zarządzanie i obieg dokumentów; ochrona danych osobowych i ich udostępnianie oraz dostęp do informacji publicznej;
- przeprowadzenie szkoleń specjalistycznych dla pracowników urzędów podnoszących poziom wiedzy merytorycznej i umiejętności niezbędnych na stanowisku pracy. Wybrano 4 tematy, które były najczęściej wskazywane przez urzędy: informatyzacja usług (e-urząd); zarządzanie projektami, w tym finansowanymi z UE; profesjonalna obsługa klienta urzędu; kontrola wewnętrzna i audyt;
- przeprowadzenie indywidualnego doradztwa dla urzędów i uczestników szkoleń. Zaplanowano po 30 godz. doradztwa na każdy urząd, z tego po 10 godz. dotyczących opracowania pogłębionych analiz potrzeb szkoleniowych. Doradztwo na miejscu w urzędzie, indywidualne i grupowe, również e-mailowo i telefonicznie¹².

Przykładem dobrej praktyki w zakresie realizacji przedsięwzięć PO KL dla samorządów jest również inny projekt systemowy pod nazwą

¹² Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej Oddział Regionalny Gdańsk, <http://www.gdansk.frdl.pl/2011/04/13/po-kl-5-2-1-szkolenia-ogolne-i-specjalistyczne-dla-kadr-urzedow-gmin/>

„Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej” realizowany w ramach Poddziałania 5.2.2 Systemowe wsparcie funkcjonowania administracji samorządowej. Na realizację projektu ówczesne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji pozyskało dofinansowanie w wysokości 557 413,13 zł.

W ramach projektu przeprowadzona została diagnoza istniejącego potencjału administracji samorządowej, ocena poziomu jej funkcjonowania z uwzględnieniem podejmowanych wcześniej wysiłków zamierzających w kierunku poprawy istniejących standardów. Celem projektu było przedstawienie informacji dotyczących funkcjonowania administracji publicznej w Polsce. Zrealizowanie działań projektowych pozwoliło zdobyć wiedzę na temat aktualnej sytuacji panującej w jednostkach samorządu terytorialnego, a także przyczyniło się do podjęcia kroków zmierzających do poprawy funkcjonowania aparatu urzędniczego pod wieloma względami. Analizie poddane zostały następujące obszary:

- rozwój instytucjonalny administracji samorządowej w zakresie wdrożonych rozwiązań zarządczych: system zarządzania jakością, model samooceny CAF, elektroniczny obieg dokumentów, wieloletnie planowanie finansowe i inwestycje, budżet zadaniowy, monitorowanie strategii rozwoju, mierzenie jakości usług publicznych i satysfakcji klientów;
- satysfakcja z obsługi i dostępu do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego. Szczególna uwaga została skupiona na zakresie dostępności do informacji, terminowości, komunikacji między urzędnikiem a klientem urzędu, kompetencji urzędników, ich uprzejmości i prezencji. Realizowane badanie umożliwiło uzyskanie informacji na temat aktualnego postrzegania urzędników w jednostkach samorządu terytorialnego przez klientów, a także „typu idealnego urzędnika”;
- ocena użyteczności wdrożonych rozwiązań ograniczających możliwość występowania zjawisk korupcyjnych, w szczególności takich jak: kodeks etyczny, szkolenia etyczne, prowadzenie konsultacji społecznych, zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym;

- ocena jakości stanowiącego prawa jednostek samorządu terytorialnego;
- diagnoza jakości indywidualnych aktów administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego;
- ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej;
- opracowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej.

W wyniku realizacji projektu powstały następujące opracowania:

- raport diagnostyczny określający rozwój instytucjonalny administracji samorządowej; Raport diagnozujący standard obsługi klienta w urzędach JST;
- raport diagnozujący działania antykorupcyjne w JST;
- raport diagnozujący jakość stanowiącego prawa miejscowego w JST;
- raport diagnozujący jakość wydanych przez JST indywidualnych aktów administracyjnych;
- raport diagnostyczny i analiza potrzeb szkoleniowych pracowników urzędów administracji samorządowej;
- propozycja programów działań szkoleniowych w ramach Działania 5.2, w szczególności dla urzędów gmin (wiejskich);
- opracowanie profili kompetencyjnych wybranych stanowisk w administracji samorządowej;
- zgromadzenie danych statystycznych do monitorowania potencjału administracji samorządowej i ewaluacji wsparcia EFS w tym zakresie;
- podniesienie kompetencji pracowników MSWiA w zakresie monitorowania funkcjonowania JST¹³.

¹³ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji,
http://administracja.mac.gov.pl/portal/adm/269/1130/Zakonczenie_realizacji_projekt_u_systemowego_Zdiagnozowanie_potencjalu_administra.html

Podsumowując kwestię realizacji projektów PO KL dla administracji rządowej i samorządowej, można pokusić się o stwierdzenie, iż duża dostępność środków unijnych w okresie programowania funduszy strukturalnych 2007-2013 pozwoliła administracji publicznej, jak również bezpośrednim beneficjentom projektów, tj. pracownikom urzędów, nadrobić w sporej mierze zaległości kompetencyjne oraz dostosować kadry do nowych wyzwań. Nie bez znaczenia dla kwestii wzmocnienia potencjału instytucjonalnego administracji publicznej jest także fakt, iż finansowanie realizacji tych przedsięwzięć finansowane było ze źródeł zewnętrznych (środków unijnych), bez potrzeby angażowania znacznych środków własnych. Można zatem przyjąć, iż zaangażowane środki unijne na realizację zdefiniowanych w artykule przedsięwzięć wywarły korzystny wpływ na wzmocnienie potencjału administracji publicznej w Polsce.

Bibliografia:

- Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej Oddział Regionalny Gdańsk, <http://www.gdansk.frdl.pl/2011/04/13/po-kl-5-2-1-szkolenia-ogolne-i-specjalistyczne-dla-kadr-urzedow-gmin/>
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/a.pdf>
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/k.pdf>
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, http://administracja.mac.gov.pl/portal/adm/269/1130/Zakonczenie_realizacji_projektu_systemowego_Zdiagnozowanie_potencjalu_administra.html
- Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=3722&id=212204&typ=news>
- *Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 7 września 2007 r.
- *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1 stycznia 2012 r.