

Karol Olejniczak

Ku diagnozie polskiej administracji rządowej : kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy

Zarządzanie Publiczne nr 7 (1), 89-103

2009

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.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Dokumenty – opracowania – raporty

Karol Olejniczak

Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy

1. Wprowadzenie

Wiedza, zdolność do uczenia się (krytycznej refleksji) oraz innowacji są we współczesnym świecie powszechnie uznanym warunkiem rozwoju zarówno jednostek, organizacji, społeczności lokalnych, regionów, jak i całych państw.

Zagadnienie potencjału wiedzy warto więc odnieść do polskiej administracji, szczególnie w kontekście kreślonych obecnie długofalowych wizji rozwoju kraju (Boni i in. 2009).

Klasykzna literatura z zakresu zarządzania traktuje diagnozę empiryczną jako nieodzowny element budowania strategii (Distelzweig, Clark 2006). Wagę zastosowania badań empirycznych w planowaniu działań publicznych akcentuje też współczesny nurt *evidence-based policy*.

W niniejszym artykule skoncentrowano się aspekcie autopozytywizmu, a więc wiedzy administracji o swoim własnym potencjale. Wiedza taka – informująca o słabościach i siłach danego układu organizacyjnego czy systemu – ma fundamentalne znaczenie dla jakości strategicznego planowania działań modernizacyjnych. Chodzi tu przede wszystkim o skuteczne ukierunkowywanie systemowych działań współfinansowanych ze środków UE, a konkretnie Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” – Działania 5.1, jak i całego Priorytetu V (Dobre rządzenie) (szerzej patrz: Motyk, Małecko-Tepicht 2008). Ta jednoznaczna konstatacja o wartości diagnoz empirycznych jest punktem wyjścia dla niniejszego artykułu.

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Uniwersytet Warszawski.

Podjęte w artykule zagadnienie wiedzy polskiej administracji rządowej o sobie samej można rozbić na dwa podstawowe pytania.

1. Czy polska administracja ma źródła oparte na empirii lub też stwarza impulsy do badań, z których wyników potem mogłaby korzystać?
2. Czy administracja umie się uczyć – to znaczy chce i potrafi korzystać z wyników powstających badań?

Próba udzielenia wyczerpującej, opartej na aktualnym stanie rzeczy odpowiedzi na pytanie pierwsze stanowi istotę niniejszego artykułu.

Pytanie drugie jest tak naprawdę pytaniem o procesy i mechanizmy uczenia się administracji rządowej. W artykule sygnalizujemy tezy pojawiające się w krajowej dyskusji nad tą kwestią, jednak odpowiedź pozostawiamy otwartą, wskazując, że kompleksowość tematu wymaga badań empirycznych.

Celem praktycznym artykułu jest więc eksploracja obecnych zasobów wiedzy i użytecznych kierunków badań empirycznych polskiej administracji rządowej. Autor ma też nadzieję, że artykuł przyczyni się pragmatycznej dyskusji nad mechanizmami współpracy i współdziałania administracji publicznej oraz środowisk akademickich w tworzeniu merytorycznej bazy do działań modernizacyjnych.

2. Założenia badawcze i metodologia

Aby odpowiedzieć na postawione we wstępie pytanie o stan wiedzy diagnostycznej o admini-

stracji rządowej, trzeba najpierw odnieść się do trzech pytań pomocniczych.

1. Co się dzieje wokół nas, czyli jakie zmiany następują w polu praktyki oraz badań światowych nad zarządzaniem publicznym?
2. Jaki jest obecny stan wiedzy empirycznej na temat polskiej administracji rządowej?
3. Jakie tematy badań i działania można podjąć po stronie administracji centralnej oraz środowiska akademickiego, by wzbogacić obecny stan wiedzy?

Kolejne podrozdziały artykułu odnoszą się do każdego z tych pytań.

W tekście zaprezentowano wyniki badań eksploracyjnych przeprowadzonych od lutego do maja 2009 r., w ramach projektu ewaluacyjnego realizowanego na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla Działania 5.1. Programu Operacyjnego

Kapitał Ludzki (Ledzion i in. 2009). Wyniki te zostały zaktualizowane w sierpniu 2009 r.

Metodologia zastosowana w omawianym badaniu opierała się na metodach jakościowych: kwerendzie bibliotecznej zagranicznej literatury tematu (w sumie 150 pozycji), przeglądzie 10 wybranych periodyków zagranicznych z lat 2004–2009¹, kwerendzie bibliotecznej źródeł krajowych oraz 43 ustrukturalizowanych wywiadach z ekspertami polskimi i zagranicznymi.

W badaniu przyjęto horyzont czasowy lat 2004–2009. Założono, że moment wejścia Polski do Unii Europejskiej to chwila przełomowa, tworząca nowe warunki brzegowe i nowy punkt odniesienia do ewentualnych analiz.

W artykule przyjęto definicję „badania empirycznego” jako badania, w którym analiza oparta jest na danych pierwotnych zebranych za pomocą metod ilościowych (badania ankietowe, son-

Tab. 1. Kategorie analityczne zarządzania w administracji publicznej

Kategoria	Opis
Ujęcie strukturalne (statyczne)	
Struktury	Preferowana organizacja struktur wewnątrz i między instytucjonalnych
Kadry	Podejście do zasobów ludzkich – etos pracowników, ich rola i filozofia pracy, zasady budowania potencjału kadrowego i awansów
Relacje z otoczeniem	Założenia dotyczące relacji z obywatelami, politykami, organizacjami z innych sektorów
Ujęcie procesowe (dynamiczne)	
Mechanizm wyznaczania celów i wizji (zarządzanie strategiczne)	Sposoby i techniki wyznaczania celów i wizji, założenia odnośnie roli i procesu budowania strategii
Mechanizm organizowania środków finansowych (budżetowanie)	Sposób tworzenia budżetów i logika organizacji planów budżetowych
Mechanizm wdrażania celów i wizji (zarządzanie operacyjne)	Podejścia i techniki zarządzania operacyjnego
Mechanizm koordynacji i kontroli	Główne założenia, zasady i sposoby zapewniania koordynacji oraz kontroli (wewnętrznej i międzyinstytucjonalnej)
Mechanizm oceny skuteczności i uczenia się	Główne założenia, filozofia i narzędzia oceniania skuteczności i jakości działań publicznych oraz wyciągania wniosków i budowania wiedzy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hausner 2008, s. 31; Mazur 2008a, s. 20; Osborne 2006, s. 383.

¹ Wyboru 5 czasopism dokonano, opierając się na rankingu SSI (*Social Science Citation Index* – międzynarodowy indeks siły cytowań artykułów naukowych). Użyto dwóch wskaźników: *5 year Impact Factor for 2006–2002* (czyli siła cytowań w kolejnych 5 latach) oraz *Total Citation in*

2007 (ogólną liczbę cytowań danego czasopisma w 2007 – ostatnim roku, dla którego dostępne są statystyki). Pozostałe 5 czasopism nie jest rejestrowanych na liście SSI, ale zostały wskazane przez ekspertów zagranicznych jako ważne źródło inspiracji.

daże) lub jakościowych (otwarte lub ustrukturalizowane wywiady, focusy)².

Podchodząc do tematyki pól wiedzy i badań administracji publicznej w sposób ustrukturalizowany, wyróżniono 8 kategorii analitycznych podzielonych na dwa – wzajemnie uzupełniające się – bloki (tab. 1).

3. Światowe trendy w praktyce i badaniach administracji publicznej

Praktyka światowa i badania teoretyczne wykorzystywały kolejno trzy paradygmaty (modele) zarządzania publicznego (Bevir 2006; Hausner 2008, s. 13–33; Osborne 2006):

- klasycznej administracji – biurokracji weberowskiej (ang. *Public Administration*), modelu wdrażanego przez ponad sto lat, od koń-

ca XIX wieku aż do końca lat 60. XX wieku; bazującego na klasycznej teorii organizacji – zarządzania naukowego (Fredericka Taylora) i nieco późniejszym zarządzaniu administracyjnym (rozwijanym głównie w USA);

- modelu NPM (ang. *New Public Management*) – menedżerskiego zarządzania publicznego, rozwijanego od czasów kryzysów energetycznych lat 70. XX w; jego zręby teoretyczne stworzyły ekonomia neoklasyczna i teorie racjonalnego wyboru;
- modelu NPG (ang. *New Public Governance*) – nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego – rodzącego się w nowym mileniu, a inspirowanego teoriami sieci społecznych i teoriami systemów.

Oczywiście te trzy paradygmaty zawierają w sobie wiele, często zupełnie odmiennych,

Tab. 2. Trzy modele administracji publicznej – ujęcie strukturalne (statyczne)

Kategoria analizy	Model klasycznej administracji (biurokracja weberowska)	Model menedżerskiego zarządzania publicznego (<i>New Public Management</i>)	Model nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego (<i>New Public Governance</i>)
Struktury	struktury hierarchiczne, podzielone i odseparowane od siebie przez specjalizację zadaniową; dominacja układów monocentrycznych i sektorowych; w przypadku delegacji kompetencji – silna kontrola i pionowy łańcuch powiązań	funkcjonalno-zadaniowa organizacja struktur; dekoncentracja, decentralizacja, przekazywanie zadań operacyjnym agencjom quasi-rządowym, prywatyzacja części zadań i usług, zlecanie zadań na zewnątrz sektora publicznego	rosnąca rola układów samorządowych i autonomicznych; większość zadań wykonywana w ramach sieci – grup współzależnych instytucji skupiających przedstawicieli z różnych jednostek, sektorów
Kadry	pracownik sektora publicznego jest urzędnikiem; zestandaryzowane i zrutynizowane działania, praca oparta na urzędniczym etosie zorientowana na wypełnianie regulacji i procedur; dominuje relacja przełożony–podwładny; rekrutacja na zasadzie konkursów, popularne specjalne szkoły kształcące korpus służby cywilnej; kariera urzędnicza przebiega liniowo, szczeblowo – opiera się na doświadczeniu i stażu pracy	pracownik sektora publicznego jest menedżerem, jego zadaniem realizacja wyznaczonych celów strategicznych, wdrażanie interwencji publicznych w ramach zadań swojej organizacji, relatywnie duża swoboda w doborze środków i technik zarządzania operacyjnego; silne wzorce biznesowe (inicjatywa, zarządzanie zespołem, kreatywność); wprowadzanie konkurencji między pracownikami; otwarte i nieliniowe ścieżki kariery, system motywacji oparty na narzędziach z sektora prywatnego (premie zależne od efektów pracy, staże, szkolenia)	tak jak w NPM pracownik sektora publicznego jest menedżerem; w jego pracy następuje jednak przesunięcie akcentu na koordynację i współdziałanie w sieciach, poza swoją organizacją; silny akcent na podnoszenie kompetencji, profesjonalizm i kreatywność, a także na samodzielne inicjowanie zmian, zdolności koordynacyjne i negocjacyjne; otwarte i nieliniowe ścieżki kariery, system motywacji analogiczny jak w NPM, częste zastosowanie kontraktów terminowych

² Definicja ta zasadniczo odpowiada pojęciu „badania pierwotnego” (ang. *primary research*) (Davidson 2006).

Tab. 2 – cd.

Kategoria analizy	Model klasycznej administracji (biurokracja weberowska)	Model menedżerskiego zarządzania publicznego (<i>New Public Management</i>)	Model nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego (<i>New Public Governance</i>)
Relacje z otoczeniem	odseparowanie się, izolowanie od otoczenia – zarówno w relacjach z politykami (niezależność i realizacja zadań zleconych w ujęciu sektorowym), obywatelami (traktowani jako petenci), jak i organizacjami z innych sektorów (NGOsów, firm)	w relacjach z politykami urzędnicy grają rolę technokratów – specjalistów od zarządzania organizacją i wdrażania polityk; w relacji ze społeczeństwem obywatele uznawani za klientów – konsumentów, którym świadczone są usługi; postulaty prywatyzacji i minimalizowanie sektora publicznego silnie eksponują rolę aktorów prywatnych – efektywnych dostawców lub partnerów w dostarczaniu usług (partnerstwa publiczno-prywatne)	w procesie tworzenia i implementacji polityk oraz dostarczania usług akcent przesunięty ze współpracy na współdecydowanie – współdziałanie ze społeczeństwem (obywatelami) jak i aktorami z różnych sektorów (prywatnego, pozarządowego)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: STRUKTURY – Agranoff 2007, s. 2; Egeberg 2007; Gruening 2001; Hausner 2008, s. 31; Hood 1991; Jones, Thompson 1997; Mazur 2006, s. 57–61; Szczerski 2004; Tompkins 2004, KADRY – Alimo-Metcalfe, Alban-Metcalfe 2006; Desmarais 2008; Goerdel 2006; Kee, Newcomer 2008a; Meier, Hill 2005; Olsen 2006; Werner 2002; RELACJE – Egeberg 2007; Gruening 2001; Izdebski 2007, s. 16; OECD 2005, s. 27–53; Olsen 2006; Pestoff i in. 2006; Swiss 1992; Wolf 2000; Zawicki 2002.

a czasem zbieżnych, elementów i podejść zarówno do *raison d'être* administracji, jak i wymaganych od niej struktur i procesów. Syntetyczne ujęcie tej kompleksowej tematyki zaprezentowano w tabelach 2 i 3, zgodnie z przyjętymi kategoriami analitycznymi (por. tab. 1).

W praktyce systemów administracji publicznych modele te nie wykluczają się wzajemnie. Poza nielicznymi przypadkami (Nowa Zelandia) transformacja rzadko ma charakter totalny i radykalny. Przybiera raczej formę kumulatywnych procesów, nakładania się kolejnych warstw, współistnienia różnych elementów trzech paradygmatów (Ansell, Gash 2008; Bevir 2006, s. 68; Hausner 2008, s. 23). Natomiast w badaniach i rozważaniach teoretycznych widać od lat 90. wyraźne przesunięcie w kierunku tematów związanych z trzecim paradygmatem – a więc układami sieciowymi, koordynacją systemów, zapewnianiem spójności i wizji strategicznej w niejednorodnych układach lub wspieraniem procesów uczenia się w organizacjach (Roth 2008, s. 487).

Co ciekawe, rozważania naukowe postępują raczej za praktyką administracji publicznej, ta

zaś idzie zwykle za praktykami rozpoczynanymi w sektorze prywatnym³.

W obliczu bieżącego kryzysu gospodarki światowej należy również rozważyć wpływ tego czynnika na zmiany w trendach praktyk i badań nad zarządzaniem. Ma to uzasadnienie o tyle, że bezpośrednim katalizatorem dla dotychczasowych fal reform były zwykle kryzysy⁴. Komentarze na temat natury bieżącego kryzysu, mimo że pełne sprzeczności co do jego przyczyn

³ Przykładem może być trend zarządzania przez cele i zarządzania opartego na wynikach. Rozpoczęty w sektorze prywatnym w latach 60., trafił do praktyki sektora publicznego pod koniec lat 70., zaś oficjalnie został zdefiniowany jako „New Public Management” przez Christophera Hooda w 1991.

⁴ Wielki Kryzys dał impuls do zmian neoklasycznej administracji publicznej, reformy NPM były bezpośrednio spowodowane kryzysami naftowymi (Dębicka 2008, s. 25–76); wstrząsy regionalno-narodowe były też katalizatorami reformy pojedynczych, krajowych administracji (Kettl 2005, s. 81). Jak zauważają Pollitt i Bouckaert (2003, s. 21), motyw jest zwykle bardzo prosty – rządy muszą „zaoszczędzić pieniądze” w czasach załamania *prosperity*, a hasła racjonalizacji zarządzania, czyli w praktyce uzasadnienia cięć, stają się priorytetem.

i dalszych scenariuszy jego przebiegu, są jednak zgodne w jednym punkcie – ma on charakter strukturalny i dotychczas niespotykaną skalę, a tym samym „przeorze” on współczesne struktury, wymusi reorganizację społeczeństw i rynków. Na pewno będzie prowadzić też doewartościowania niektórych „dobrych praktyk”.

Analizując bieżącą literaturę tematu, a przede wszystkim opierając się na rozmowach z ekspertami (Wywiady IV–V 2009), można zidentyfikować

pięć tendencji, które nabiorą większego znaczenia i mogą stać się rdzeniem zarządzania w dobie postkryzysowej.

Po pierwsze, wzrost wydatków publicznych (pakiety ratunkowe dla sektora prywatnego) wzmocni zarówno w krótkim, jak i w dłuższym okresie „szacunek dla grosza publicznego” (*value for money*), tzn. poszukiwanie oszczędności, precyzyjniejsze kierowanie ograniczonych strumieni finansowych, akcentowanie pomiaru efektów

Tab. 3. Trzy modele administracji publicznej – ujęcie procesowe (dynamiczne)

Kategoria analizy	Model klasycznej administracji (biurokracja weberowska)	Model menedżerskiego zarządzania publicznego (<i>New Public Management</i>)	Model nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego (<i>New Public Governance</i>)
Mechanizm wyznaczania celów i wizji (zarządzanie strategiczne)	brak; aparat urzędniczy nie jest powiązany z wyznaczaniem celów i wizji rozwojowych, służy jedynie skutecznej alokacji dóbr publicznych i utrwalaniu porządku	wprowadza rozróżnienie między działaniami strategicznymi („sterowanie”) a operacyjnymi („wiosłowanie”); wprowadza pojęcie Zarządzania przez Cele (MBO) – zidentyfikowanym problemom i szansom odpowiadają strategiczne cele, tym zaś przyporządkowane są fundusze i plany działań; wizje – cele strategiczne są sformułowane przez polityków w oparciu o wyniki empirycznych diagnoz, zaś operacjonalizowane i wdrażane przez menedżerów publicznych	przyjmuje założenia analogiczne jak w NPM, z tym że: wprowadza logikę zarządzania zorientowanego na wyniki; myślenie strategiczne ma całościowy – międzysektorowy charakter, ujmujący sytuację różnych interesariuszy i dłuższy niż w sektorze prywatnym horyzont czasowy
Mechanizm organizowania środków finansowych (budżetowanie)	budżetowanie liniowe i resortowe, zwykle o charakterze przyrostowym; wydatkowanie w prostej relacji nakłady–stopień wydatkowania środków, brak oceny jakości efektów	budżetowanie zadaniowe – środki przypisane funkcjom programów i instytucji realizujących określone cele rozwojowe polityk; łączy się nakłady z produktami i szerszymi wynikami (miernikami efektów)	kontynuuje zadaniowe podejście do budżetowania; w odróżnieniu od NPM przesuwają akcent z procesów i produktów interwencji publicznych na ich szersze efekty (rezultaty i oddziaływanie)
Mechanizm wdrażania celów i wizji (zarządzanie operacyjne)	model POSTCORB (planowanie, organizowanie, obsadzanie personelem, kierowanie, koordynowanie, raportowanie, budżetowanie) interpretowane na zasadzie imperatywnej – akcent na procedury; działania o silnie sektorowej orientacji; słabe wykorzystanie IT	model POSTCORB, ale z akcentem na procesy – ich szybkość, jakość, efektywność; funkcje i działania rozbijane na szereg oddzielnych i prostych procesów; powszechne wykorzystanie technik operacyjnych i narzędzi zarządzania z sektora prywatnego, jak i narzędzi zarządzania jakością procesów	w modelu POSTCORB (zorientowanym do wewnątrz organizacji) łączy w jeden system planowanie, kadry, środki finansowe; dla działań poza organizacją (sieci) wprowadza nowy model zarządzania operacyjnego (identyfikacja i aktywizacja uczestników, definiowanie zadań sieci, mobilizowanie uczestników i budowanie konsensusu, podejmowanie działań); „skrzynka narzędziowa” zarządzania operacyjnego analogiczna jak w NPM – wzorowana na biznesie

Tab. 3 – cd.

Kategoria analizy	Model klasycznej administracji (biurokracja weberowska)	Model menedżerskiego zarządzania publicznego (<i>New Public Management</i>)	Model nowego partycypacyjnego zarządzania publicznego (<i>New Public Governance</i>)
Mechanizm koordynacji i kontroli	koordynacja oparta na jasnym podziale zadań, separacja funkcjonalna; relatywna izolacja i ograniczona współpraca czy nawet obieg informacji; kontrola immanentną cechą systemu – oparta na hierarchii; główne narzędzia – audyty i kontrole procedur	koordynację administracji poddanej deregulacji zapewnia wspólna wizja strategiczna; narzędziem technicznym koordynacji – grupy zadaniowe, platformy współpracy różnych operatorów programów; kontrola i rozliczanie na podstawie osiąganych wyników (w tym stopnia zadowolenia klientów – obywateli)	koordynacja zapewniana przez spójną wizję strategiczną oraz oparta na aktywności i wymianie informacji między różnymi interesariuszami w sieciach i platformach; w sieciach głównym narzędziem miękka kontrola – oparta na pozycji danego uczestnika (o pozycji decyduje wiedza i dostęp do kanałów informacji)
Mechanizm oceny skuteczności i uczenia się	ocena skuteczności ma charakter wydatkowy; brak oceny efektywności pod kątem osiągniętych produktów czy efektów; skupienie na bieżących działaniach i izolacja struktur ogranicza uczenie się; usprawnienia dotyczą jedynie kwestii operacyjnych; główne narzędzie uczenia się to szkolenia	głównym mechanizmem oceny jest rynek i konkurencja; tam gdzie programy nie mogą być poddane zwykłej ocenie kosztów – zysków stosuje się monitoring i ewaluację; ocena skuteczności i uczenie się dodatkowo wzmacniane są porównaniami pomiędzy organizacjami (<i>benchmarking</i>) i wzorowaniem się na „najlepszych praktykach”	do oceny efektów stosowany mechanizm rynkowy oraz system monitoringu (zestawianie planowanych wskaźników z osiągniętymi) i ewaluacji (zestawianie celów działań z ich rzeczywistymi efektami); do oceny programów włączani są również interesariusze; akcent stawiany jest na szersze efekty – nie tylko zakładane cele i produkty; uczenie się przebiega w sieciach – w tym w oparciu o międzynarodową wymianę doświadczeń

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE – Ansell, Gash 2008, s. 547; Hausner 2002; Hood 1991; Osborne, Gaebler 1992; Thijs, Staes 2007; Wolf 2000; BUDŻETOWANIE – Berry 2007, s. 286; GAO 1997; Kettl 1997, s. 449; Pandey i in. 2007; Shafritz, Russell 2003, s. 258, ZARZĄDZANIE OPERACYJNE – Agranoff 2007, s. 26–27; Gruening 2001; Gulick, 1937; OECD 2005, s. 201; Olejniczak 2008, s. 69; Thijs, Staes 2007, s. 456, KONTROLA I KOORDYNACJA – Agranoff 2007; Bevir 2006, s. 365; Hood 1991; Metcalfe 1994; Metcalfe 2000), UCZENIE SIĘ – Argyris, 1977; Bouckaert 2006; Hausner 2002; Keehley, Abercrombie 2008; Pandey i in. 2007; Premfors 2006, s. 334; Smith 1995; Wolf 2000, s. 695.

i skuteczności. Tym samym najważniejsze staną się trzy elementy racjonalizowania działań i wydatków: systemy mierzenia wyników (ang. *performance measurement*), budżetowanie zadaniowe oraz ewaluacja, pojawiające się łącznie w kontekście hasła polityk opartych na dowodach (ang. *evidence-based policies*).

Po drugie, ujawnione ograniczenia rynku, sektora prywatnego i stworzonych przez niego mechanizmów prawdopodobnie wyhamują postulaty NPM dotyczące minimalizowania administracji publicznej i budowania systemu wyłącznie w oparciu o wzory biznesowe. Można oczekiwać wygaszenia takich tendencji, jak: całkowite zlecenie funkcji i działań poza sektor publiczny, dalszy rozrost agencji *quasi*-publicznych, korporacyjne podejście, wprowadzanie

rozwiązań *quasi*-rynkowych i silnej konkurencji. W Stanach Zjednoczonych, które poszły bardzo daleko w „minimalizowaniu państwa”, nowa administracja podejmuje próby odwrócenia trendu kontraktowania zadań poza sektor publiczny. Odwrót od części rozwiązań biznesowych był już wyraźny przed kryzysem (zob. np. Dunleavy i in. 2006, s. 471), zaś głosy podkreślające specyfikę sektora publicznego i nieprzystawalność kopii rozwiązań biznesowych były eksponowane już ponad dekadę temu (Hood, Jackson 1991; Stewart, Ranson 1994). Teraz jednak siła tych argumentów – głównie teoretycznych – staje się większa w praktyce.

Po trzecie, wskazuje się na niepewność i ograniczone możliwości precyzyjnego oszacowania i kontroli ryzyka (Power 2004). *Risk mana-*

gement – hasło tak popularne przed kryzysem w sektorze biznesu i przenoszone do sektora publicznego teraz jest odrzucane. Znaczenia nabiera natomiast dyskusja na temat reaktywności (ang. *responsiveness*) instytucji publicznych – ich zdolności do szybkiego rozwiązywania nieoczekiwanych, skomplikowanych problemów i reagowania na wyzwania. Dyskusja ta w Stanach Zjednoczonych trwała już po atakach terrorystycznych i tragedii huraganu Katrina (Yang 2007), w świetle obecnego kryzysu nabiera jednak nowej siły. Chodzi zarówno o zdolność do krótkoterminowej adaptacji do potrzeb różnych grup społecznych przy jednoczesnej realizacji zakładanej wizji strategicznej (w tym o uczenie się z kolejnych interwencji), jak i postępowanie w dłuższej perspektywie (wpływanie na trendy zmian, tworzenie nowych szans, rozwiązywanie problemów w zarodku) (tzw. *agile government* – sprawne, „zwinne” zarządzanie – Bartlett 2008). Jedną z głównych metod jest płynne i dynamiczne zarządzanie sieciami informacji, działań, koordynowania partnerów. Dyskusja ta pojawia się również i w Polsce, w kontekście relacji administracja–instytucje pozarządowe (Herbst 2008).

Z poprzednim punktem wiąże się kwestia czwarta – odpowiedzialności i kontroli, której po doświadczeniach z instytucjami finansowymi już teraz stanowczo domagają się różne środowiska. Poziom skomplikowania współczesnych systemów i procesów wymaga jednak olbrzymiej wiedzy eksperckiej, nierzadko mocno rozproszonej. Co więcej, rozległe powiązania, relacje i płaskie struktury uniemożliwiają wprowadzenie prostych, sztywnych zasad kontroli z tradycyjnego modelu sektora publicznego. Tu ponownie wraca sprawa sieci. Tym, co daje przewagę i autorytet w układach sieciowych, są wiedza i informacja. Można z tego wnioskować, że administracja publiczna, chcąc sięgnąć po dominujący głos, musi rozbudowywać potencjał wiedzy oraz swoje zasoby informacyjne, by móc sprawniej koordynować, nadzorować i do pewnego stopnia kontrolować. Zarządzanie wiedzą staje się strategicznym obszarem rozwoju organizacji publicznych (Mazur 2008b).

Wreszcie po piąte, w odniesieniu do cech pojedynczych organizacji powraca dyskusja nad rolą liderów w nowym zarządzaniu. To liderzy organizacji publicznych odpowiedzialni są za szyb-

kość reagowania, jakość koordynacji i współpracy z innymi aktorami społeczno-gospodarczymi, zarządzanie zmianą czy wręcz ciągle prowokowanie zmian (Kee, Newcomer 2008b; Stewart, O'Donnell 2007). W tym kontekście badani eksperci zauważali, że – paradoksalnie – mimo kryzysu świata biznesu, w sektorze publicznym (na poziomie operacyjnym) pojawi się wiele pomysłów z biznesu. Tracący pracę specjaliści z sektora prywatnego będą szukać zatrudnienia w sektorze publicznym. Przyniosą ze sobą swoje *know-how*. Kryzys jest więc okazją do pozyskania wartościowych kadr dla sektora publicznego.

4. Bieżący stan badań krajowych

Stan badań empirycznych nad polską administracją rządową rozpatrywać można w dwóch grupach. Pierwszą są badania zlecane przez samą administrację rządową – zwykle o utylitarnym, silnie diagnostycznym profilu. Drugą grupą są badania podejmowane przez środowisko akademickie, które mają indukcyjny (tworzenie teorii na podstawie przeprowadzonych badań) lub dedukcyjny charakter (weryfikowanie teorii). W założeniu obydwie te grupy powinny się uzupełniać.

Wyniki analizy pierwszej grupy przedstawia tabela 4. Należy podkreślić, że uwzględniono jedynie badania, które podchodziły do problematyki administracji rządowej w sposób całościowy⁵. W zestawieniu widać wyraźnie, że relatywnie dobrze przebadany jest obszar potencjału kadr. Dużo słabiej eksplorowane są natomiast struktury i zasady relacji z otoczeniem, jak również większość aspektów podejścia procesowego – szczególnie badania procesów koordynacji i uczenia się.

Druga analizowana grupa badań empirycznych – studia naukowe – w praktyce objęła cały zbiór artykułów naukowych prezentowa-

⁵ Zestawienie nie uwzględnia więc dużej grupy badań i ekspertyz dotyczących potencjału poszczególnych instytucji lub efektywności specjalistycznych procedur i procesów w kontekście wdrażania i zarządzania wybranymi interwencjami UE. Z zestawienia wyłączone są też analizy prowadzone przez NIK, gdyż mają one charakter kontroli i nie spełniają przyjętej definicji „badania empirycznego”.

Tab. 4. Zestawienie badań empirycznych administracji rządowej, zrealizowanych w latach 2004–2009

Data i nazwa badania	Pole eksploracji i cel badania	Kluczowe wnioski z badania w kontekście całościowej diagnozy administracji rządowej	Metodologia badania
2007 r. Badania prowadzone przez KPRM w zakresie fluktuacji zatrudnienia w Korpusie Służby Cywilnej	Kadry Określenie poziomu fluktuacji zatrudnienia w KSC w 2007	Badanie pokazało relatywnie wysoki poziom wskaźnika fluktuacji zatrudnienia w KSC, w szczególności w ministerstwach i urzędach wojewódzkich, gdzie wartość wskaźnika przekroczyła 20%.	badanie ilościowe
2007 r. Badania prowadzone przez KPRM w zakresie motywacji urzędników w Korpusie Służby Cywilnej w 2007 r.	Kadry Określenie poziomu motywacji urzędników KSC w 2007	Najważniejszy wniosek płynący z badania to bardzo negatywna ocena systemu motywacyjnego w KSC – zarówno przez pracowników, jak i osoby kierujące zespołami w KSC. Obecny system jest nieprzejrzysty, nie motywuje pracowników do efektywnej pracy. Można domniemywać, że taka sytuacja może wpływać na wysoki poziom fluktuacji kadr w administracji rządowej.	badanie ilościowe
2008 r. Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej (Piekłus i in. 2008)	Kadry Uzyskanie aktualnych i miarodajnych danych diagnozujących kondycję kapitału ludzkiego administracji rządowej.	W obszarze kadr (zasobów ludzkich) badanie zidentyfikowało istotne luki kompetencyjne wśród pracowników KSC w zakresie umiejętności merytorycznych, zaś w odniesieniu do wysokich stanowisk państwowych luki kompetencyjne umiejętności menedżerskich, koncepcyjnych oraz merytorycznych.	kompleksowe badanie empiryczne ilościowo-jakościowe
2008 r. Diagnoza modelu zarządzania jakością (Skiermiewski 2008)	Zarządzanie operacyjne Rozpoznanie aktualnego stanu administracji rządowej w Polsce w polu zarządzania jakością	Stan polskich urzędów administracji rządowej w zakresie zarządzania jakością jest niezadowolający. Bardzo mały odsetek urzędów zdecydował się na opracowanie własnej polityki jakości, jeszcze mniej urzędów podjęło działania mające na celu wdrożenie systemów zarządzania jakością. Obecnie największą popularnością cieszy się ISO, coraz większe zainteresowanie budzi model doskonałości CAF. Wg badania stan wiedzy urzędników w administracji rządowej na temat zarządzania jakością jest niski. Jednak z uwagi na nieprawidłowości metodologiczne badania wniosku tego nie można uznać za w pełni wiarygodny.	badanie ilościowe (CAWI)
2008 r. Ocena przygotowania administracji rządowej do zarządzania poprzez cele i budżet zadaniowy w Polsce (Mackiewicz 2008)	Budżetowanie Ocena stopnia przygotowania administracji rządowej do wdrożenia budżetu zadaniowego	Polska administracja, na tle innych krajów UE, jest słabo przygotowana do zarządzania przez cele i do mierzenia wyników swych działań. Sceptyczne nastawienie pracowników instytucji publicznych do możliwości wykorzystywania budżetu zadaniowego jako narzędzia zarządzania środkami publicznymi. Brak odpowiedniej wiedzy wśród pracowników na temat nowoczesnych narzędzi zarządzania finansami publicznymi.	badanie ilościowe, przegląd literatury
2008 r. Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady <i>good governance</i> w Polsce (Wilkin i in. 2008)	Mechanizm oceny skuteczności Opracowanie zestawu wskaźników służących pomiarowi efektów realizacji zasady <i>good governance</i> w Polsce	Funkcjonowanie władzy państwowej jest najsłabiej zaawansowanym elementem polskiej transformacji systemowej, biorąc pod uwagę trzy filary systemu: rynek, państwo i społeczeństwo obywatelskie. To właśnie słaby postęp w reformowaniu państwa, w kierunku oparcia go na zasadach dobrego rządzenia, jest być może najważniejszą przyczyną tego, że Polska z pozycji lidera transformacji postsocjalistycznej przesunęła się na jedną z końcowych pozycji.	analizy statystyczne, analizy eksperckie, panel ekspercki i wywiady, przegląd literatury

Tab. 4 – cd.

Data i nazwa badania	Pole eksploracji i cel badania	Kluczowe wnioski z badania w kontekście całościowej diagnozy administracji rządowej	Metodologia badania
2009 r. Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–06 Co-financed by ERDF. (Kozak i in. 2009)	Przekrojowe – procesy Ocena wpływu polityki spójności na sposób zarządzania administracją publiczną obsługującą fundusze Unii Europejskiej	Najbardziej problemowym dla Polski aspektem wdrażania zasady <i>good governance</i> okazały się być jakość i egzekucja prawa. Wartości analizowanych wskaźników w tym obszarze nie tylko nie poprawiają się, ale często wręcz ulegają pogorszeniu. Wyniki pokazują, że Fundusze Strukturalne były ważnym czynnikiem modernizacji polskiej administracji. Jednak ich wpływ był ograniczony do osób i instytucji bezpośrednio zarządzających programami unijnymi. Rozlewanie się pozytywnych praktyk na pole zarządzania środkami krajowymi jest bardzo ograniczone i bardziej widoczne na poziomie regionalnym (samorządów) niż administracji centralnej.	badanie jakościowe (ustrukturalizowane wywiady), analiza dokumentów oraz przegląd literatury

Źródło: opracowanie Bartosz Ledzion.

Tab. 5. Struktura populacji artykułów z lat 2004–2009 w 5 głównych periodykach krajowych poświęconych administracji publicznej

Nazwa periodyku	Lata wydania i liczba analizowanych numerów	Liczba przeanalizowanych artykułów	Liczba oraz odsetek artykułów nt. polskiej administracji rządowej	Liczba artykułów prezentujących wyniki badań empirycznych polskiej administracji rządowej
Administracja publiczna – studia krajowe i międzynarodowe Periodyk wydawany przez Wyższą Szkołę Administracji Publicznej im. S. Staszica w Białymstoku	2004–2008 10 numerów	229	11 artykułów 5%	0
Administracja. Teoria, dydaktyka, praktyka Kwartalnik wydawany przez Wyższą Szkołę Administracji i Zarządzania w Przemysłu – Wydział w Rzeszowie	2005–2009 14 numerów	98	14 artykułów 14%	0
Kontrola Państwowa Dwumiesięcznik wydawany przez Najwyższą Izbę Kontroli	2004–2009 40 numerów	302	57 artykułów 19%	0 (23)
Służba Cywilna Periodyk wydawany przez Szefa Służby Cywilnej	2004–2006 9 numerów	52	12 artykułów 23%	0
Zarządzanie Publiczne Kwartalnik wydawany przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	2007–2008 6 numerów	42	9 artykułów 21%	1
OGÓŁEM	79	723	103 artykuły 14%	1 (24)

UWAGA: W kolumnie 5, w nawiasach podano liczbę artykułów, które opierały się na danych pierwotnych. Były to 23 prezentacje wyników kontroli. Zostały one wyróżnione, ale w ostatecznym rachunku nie są uwzględniane jako „badania empiryczne”.

Źródło: opracowanie Jakub Rok.

nych szerokiej publiczności w najważniejszych krajowych periodykach naukowych poświęconych zagadnieniom administracji publicznej. Zestawienie ilościowe prezentuje tabela 5.

Powyższe zestawienie przynosi trzy wnioski. Po pierwsze, zaskakująca jest nieregularność w pojawianiu się i trwaniu periodyków. Poza „Kontrolą Publiczną” w kraju nie ma wydawnictwa *stricte* naukowego o ugruntowanej tradycji prowadzenia rozważań nad polską administracją publiczną. Po drugie, kwestie administracji rządowej cieszą się relatywnie małym zainteresowaniem środowiska naukowego (tylko 14% wszystkich artykułów było poświęconych temu tematowi). Po trzecie, co najbardziej niepokojące, prowadzone rozważania mają w przytłaczającej większości charakter teoretyczny. Jedyny artykuł oparty na badaniach empirycznych dotyczył kapitału ludzkiego polskiej administracji podatkowej i jego wykorzystania w procesach zarządzania administracją. Opierał się na wynikach badań ankietowych przeprowadzonych w lipcu i sierpniu 2008 r. we wszystkich izbach skarbowych w Polsce (Piechota 2008).

Podsumowując stan wiedzy oferowany przez obydwie analizowane grupy badań (te zlecane przez administrację oraz te podejmowane z inicjatywy środowisk naukowych), należy stwierdzić, że polskiej administracji wyraźnie brakuje źródeł ustrukturalizowanej, opartej na badaniach empirycznych wiedzy o swoim potencjale – swoich siłach i słabościach.

5. Sugestie przyszłych działań

Niski stan empirycznie udokumentowanej wiedzy na temat polskiej administracji rządowej zmusza do refleksji nad tym, w jakich polach i za pomocą jakich mechanizmów współpracy należałoby uzupełniać ten niewątpliwy deficyt. Kwestia ta jest przedmiotem tej ostatniej części niniejszego artykułu.

Sugestie przedstawiono w dwóch grupach. W pierwszej prezentowane są potencjalne pola eksploracji badawczej i przykładowe pytania badawcze. Wydają się one szczególnie ważne z perspektywy właściwego ukierunkowania działań modernizacyjnych podejmowanych w ramach Priorytetu 5.1. PO KL. W drugiej grupie zawarto sugestie techniczne dla akademików oraz

praktyków rządowej administracji publicznej na temat wspierania mechanizmów współpracy między tymi środowiskami.

Opierając się na analizie trendów w badaniach międzynarodowych, wywiadach oraz wynikach analizy obecnego stanu wiedzy o polskiej administracji rządowej, należy wskazać cztery pola eksploracji. Warto podkreślić, że administracje krajów zachodnich również zaczynają poszukiwać nowych interpretacji tych zagadnień. Dla Polski jest to więc szansa na włączenie się w poszukiwania, a nie jedynie bierne czekanie na rozwiązania, które można skopiować.

Pole pierwsze dotyczy planowania strategicznego, a konkretnie systemu mierzenia wyników (ang. *performance measurement* – PM). Nowy PM jest jednak reinterpretowany – wychodzi poza dotychczasowe mocno mechaniczne systemy menedżerskie, koncentrujące się na pomiarze produktów, krótkoterminowych wskaźnikach sukcesu i rankingach instytucji. Główne elementy nowego podejścia, proponowanego np. administracji prezydenta Obamy, to: tworzenie wskaźników dla programów, a nie instytucji; ograniczanie liczby wskaźników przy jednoczesnym dopasowaniu ich do potrzeb informacyjnych; akcent na analizę trendów zamiast krótkoterminowego osiągania wyników; zrezygnowanie z rankingów, kontroli i karania organizacji za krótkoterminowe spadki wskaźników; wykorzystywanie mierników do tego, by postawić diagnozę: zrozumieć naturę problemów i szans oraz znaleźć sposoby odpowiedniego ich potraktowania (Metzenbaum 2009).

Przykładowe pytania badawcze, które warto zadać w odniesieniu do polskiej administracji rządowej, to: *Na jakim etapie przechodzenia na zarządzenie zadaniowe jest polska administracja rządowa? Czy powstały już skuteczne mechanizmy wyznaczania celów i wizji – współtworzenia (we współpracy z politykami) przejrzystych i spójnych w swej treści dokumentów strategicznych?* Pierwsze badania dokumentów dowodzą wyjątkowej słabości tego pola (Bober i in. 2008).

Z systemami mierzenia wyników PM ściśle wiąże się drugie pole eksploracji – budżetowanie zadaniowe i ewaluacja. Należy jednak podkreślić, że z logicznego punktu widzenia PM jest względem nich uprzedni – na jego podstawie dopiero budowane są te dwa kolejne ele-

menty⁶. Budżety zadaniowe podnoszą racjonalność zarządzania finansami i ukierunkowywania ich na rzeczywiste potrzeby. Ewaluacja zaś wyjaśnia mechanizmy sukcesu lub niepowodzenia. Nowe podejścia do ewaluacji traktują programy publiczne jako „hipotezy”, które są weryfikowane w oparciu o zróżnicowaną, naukową metodologię (Donaldson 2007; Pawson 2009). Takie ewaluacje niosą ze sobą olbrzymi ładunek praktycznej wiedzy, zarówno operacyjnej, jak i strategicznej. Są jednocześnie okazją do rozważań akademickich.

W kontekście krajowym warto postawić więc dwa pytania badawcze w ujęciu procesowym: *Jak przebiega proces wprowadzania budżetów zadaniowych i jakie pojawiają się bariery? Jakie „hipotezy” leżą u podstaw realizowanych interwencji publicznych i jaka jest ich rzeczywista efektywność?*

Trzecie pole sugerowanych eksploracji empirycznych, pośrednio związane z ewaluacją, to gromadzenie doświadczeń, budowanie systemów wiedzy i koordynowanie przepływów informacji oraz uczenie się. Na poziomie pojedynczych organizacji do sektora publicznego w znacznym stopniu przenikają z sektora prywatnego nurty badawcze uczenia się organizacji (Easterby-Smith i in. 1999). Uwzględniając specyfikę sektora publicznego, trzeba odpowiedzieć na pytanie, *w jaki sposób rozwijać bardziej inteligentne systemy, które nie będą zamieniać pomysłów w schematyczne działania oraz jak wykorzystywać nowoczesne technologie w tym procesie?* W kontekście krajowym podnieść należy pytania dotyczące struktur i procesów⁷, relacji z otoczeniem⁸ oraz mechanizmów oceny skuteczności i uczenia się⁹. Pierwsze re-

⁶ W praktyce jednak wiele krajów zaczynało od budżetów zadaniowych, potem nadbudowując struktury celów (Postuła, Perczyński 2008).

⁷ Przykładowe pytania to: *Czy w administracji rządowej istnieją efektywne procedury i warunki systemowe tworzenia się efektywnych struktur sieciowych umożliwiających adresowanie międzysektorowych, horyzontalnych wyzwań?*

⁸ Przykładowe pytania w tym polu to: *W jaki sposób polska administracja rządowa buduje partnerstwa publiczno-prywatne i publiczno-publiczne wokół identyfikowanych problemów i wyzwań?*

⁹ W tym miejscu warto postawić pytania: *Jakie są mechanizmy systemowego gromadzenia, budowania i dzielenia*

fleksje podejmowane w tym polu sugerują bardzo niską zdolność polskiej administracji do refleksyjnego wykorzystania zasobów wiedzy (Mazur 2008b).

Wreszcie ostatnim, czwartym polem eksploracji empirycznej – na poziomie pojedynczych organizacji publicznych – są zdolności kierownicze. Chodzi nie tyle o tradycyjne zdolności menedżerskie (te zostały już relatywnie dobrze zbadane w prowadzonych już badaniach), ile o współcześnie postulowane atrybuty lidera (Kee, Newcomer 2008a)¹⁰. Termin *leadership* wciąż nie został zdefiniowany w polskim kontekście, choć trzeba przyznać, że i w zachodnich administracjach nie jest on doprecyzowany (Elgie 2006, s. 513). W odniesieniu do sektora publicznego – szczególnie w Polsce – rodzi się też pytanie o to, *jak liderów połączyć z pracą zespołową (główną formą pracy organizacji publicznych) oraz jak budować siłę zespołów wokół potencjału ich członków?*

Przechodząc do ostatniej grupy sugestii, należy stwierdzić, że dla środowiska akademickiego kluczowe jest rozpoczęcie badań empirycznych. Sytuacja dojrzała do tego, by bogate przemyślenia teoretyczne zawarte w krajowych periodykach poddać weryfikacji w badaniach. Ciekawym kierunkiem mogłyby być także podejścia hipotetyczno-dedukcyjne budujące modele na podstawie zachodnich wyników badań i literatury przedmiotu, a następnie weryfikujące ich zasadność w polskiej rzeczywistości. Nurtem trudnym, ale równie niezbędnym, są badania indukcyjne – podejmujące na bazie empirii próby tworzenia rdzennych teorii, specyficznych dla Polski (czy szerzej – dla modernizującej się administracji). Podjęcie badań empirycznych pozwoli też na ściślejsze nawiązanie dialogu z nauką światową, wniesienie unikalnej refleksji nad aspektami najnowszych paradygmatów w rzeczywistości krajów po transformacji systemowej.

się wiedzą w skali instytucji i między nimi? Jak uczą się polskie ministerstwa?

¹⁰ Pytaniami, które warto postawić w odniesieniu do liderów sektora publicznego jest to: *jakie są umiejętności budowania konsensusu, animacji dialogu, zarządzania sieciami partnerów, budowania kompromisów oraz trwałych partnerstw, wywoływania zmiany i adaptacji?*

Przechodząc do poziomu kwestii operacyjnych, warto rozważyć, jakie podejścia badawcze mogą pomóc w nawiązaniu kontaktu z praktykami krajowej administracji i zwiększeniu użyteczności badań naukowych. Międzynarodowe doświadczenia wskazują na dwie rzeczy. Pierwszą jest zastosowanie podejść i metod z pola społecznych nauk stosowanych (ang. *applied research*) – diagnoz organizacyjnych, badań rozwoju organizacji, ewaluacji czy tzw. podejść *Action Learning* (Bickman, Rog 2009; Buchanan, Bryman 2009; Cummings 2008). Drugą – niezbędną, acz wymagającą dużo większego zaangażowania, czasu i konsekwencji (również ze strony samej administracji rządowej) – jest zainicjowanie badań opartych na podłużnych planach badawczych (ang. *longitudinal designs*). Badania takie, powtarzające pomiar danego zjawiska w czasie, dają potężną siłę analityczną dla polityk publicznych – umożliwiają eksplorację relacji przyczynowo-skutkowych.

Z perspektywy administracji rządowej ważne wydają się natomiast cztery zagadnienia¹¹. Pierwsze to odniesienie bieżących praktyk do szerszych teorii zarządzania i modeli stosowanych na Zachodzie. Krytyczna, oparta na diagnozie refleksja może zapobiec przenoszeniu nieadekwatnych praktyk zagranicznych na grunt krajowy. W praktyce oznacza to włączenie komponentu teoretycznego i przeglądu literatury w każde badanie diagnostyczne zlecane przez administrację. Drugim jest włączenie środowiska akademickiego w diagnozy i analizy stanu oraz procesów administracji publicznej. Praktycznym rozwiązaniem wydaje się z jednej strony organizowanie konkursów grantowych, z drugiej zaś włączanie naukowców w mniejsze badania będące elementami projektów modernizacyjnych. Trzecim zagadnieniem jest zapewnienie wysokiej jakości zleczanych badań. Jakość pośrednio wymusza mechanizm konkurencji stosowany przy konkursach, jednak optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie anonimowych recenzentów, w tym recenzentów zagranicznych. Miałyby to dodatkową zaletę – pozwalałyby na kontakt z zagranicznym

środowiskiem naukowym i poszerzenie krajowych perspektyw. Ostatnie zagadnienie to zdolność do spożytkowania wyników badań. Jest to w zasadzie punkt wyjścia do dyskusji nad zdolnością polskiej administracji rządowej do przyswajania wiedzy, kwestionowania za jej pomocą utartych schematów oraz budowania pamięci instytucjonalnej. Jest to więc dyskusja o mechanizmach uczenia się organizacji. Aby ją podjąć, potrzebne są jednak dane i fakty.

Bibliografia

- Agranoff R. (2007). *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Alimo-Metcalfe B., Alban-Metcalfe J. (2006). „More (good) leaders for the public sector”, *International Journal of Public Sector Management*, nr 19(4), s. 293–315.
- Ansell C., Gash A. (2008). „Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 18, s. 543–571.
- Argyris C. (1977). „Double-loop learning in organizations”, *Harvard Business Review*, nr 55(5), s. 115–125.
- Bartlett J. (2008). *Towards Agile Government*, London: DEMOS.
- Berry F. (2007). „Performance Budgeting Internationally”, w: P.d.L. Julnes, F.S. Berry, M.P. Aristigueta, K. Yang (red.), *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, s. 285–296. Los Angeles: Sage Publications.
- Bevir M. (2006). „Governance”, w: M. Bevir. (red.), *Encyclopedia of Governance*, s. 364–381. Thousands Oaks: Sage Publications.
- Bickman M.L., Rog M.D. (2009). *The SAGE Handbook of Applied Social Research Methods*. Los Angeles: Sage Publications.
- Bober J., Górniak J., Mazur S., Zawicki M. (2008). *Programowanie strategiczne jako realizacja narzędzia polityki rozwoju*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego; Kraków: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Boni M. (red.). (2009). *Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Bouckaert G. (2006). „Modernising Government: The way forward – a comment”, *International Review of Administrative Sciences*, nr 72(3), s. 327–332.

¹¹ Sugestie dla administracji rządowej są szczegółowo omawiane w pełnej wersji raportu z badania (Ledzion i in. 2009, s. 68–73).

- Buchanan D., Bryman A. (2009). *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods*. Los Angeles: Sage Publications.
- Cummings T.G. (red.). (2008). *Handbook of Organization Development*. Los Angeles–London: Sage Publications.
- Davidson J. (2006). „The Primary Methods”, w: V. Jupp (red.), *The SAGE Dictionary of Social Research Methods*, London: Sage Publications.
- Dębicka A. (2008). *Sprawne państwo*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business.
- Desmarais C. (2008). „The French Research Community’s Perspective on New Human Resource Management”, *Public Management Review*, nr 10(1), s. 139–150.
- Distelzweig H., Clark C. (2006). „Strategy formulation”, w: M.M. Helms (red.), *Encyclopedia of Management, 5th edition*, s. 837–845. Detroit: Gale.
- Donaldson S.I. (2007). *Program Theory-Driven Evaluation Science: Strategies and Applications*. New York: Lawrence Erlbaum.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow, Simon, Tinkler J. (2006). „New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 16, s. 467–494.
- Easterby-Smith M., Araujo L., Burgoyne J.G. (1999). *Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in theory and practice*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Egeberg M. (2007). „How Bureaucratic structures Matters: An organizational Perspective”, w: M. Egeberg (red.), *The Handbook of Public Administration*, s. 77–87. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Elgie R. (2006). „Leadership”, w: M. Bevir (red.), *Encyclopedia of Governance*, s. 513–515. Thousand Oaks: Sage Publications.
- GAO (1997). *Performance budgeting: Past initiatives offer insights for GPRA implementation*, Washington D.C.: U.S. General Accounting Office.
- Goerdel H. (2006). „Taking Initiative: Proactive Management and Organizational Performance in Networked Environments”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 16, s. 351–367.
- Gruening G. (2001). „Origin and theoretical basis of New Public Management”, *International Public Management Journal*, nr 4, s. 1–25.
- Gulick L. (1937). „Notes on theory of organization”, w: L. Gulick, L. Urwick (red.), *papers on the science of administration*, New York: Columbia University.
- Hausner J. (2002). „Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego”, w: J. Hausner, M. Kukiełka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Tom II*, Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Herbst J. (2008). „O kategorii responsywności władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 4(6), s. 91–106.
- Hood C. (1991). „A public management for all seasons?”, *Public Administration*, nr 69(1), s. 3–19.
- Hood C., Jackson M. (1991). The New Public Management: A recipe for disaster. *Canberra Bulletin of Public Administration*, nr 1964 maj, s. 16–24.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1(1), s. 7–20.
- Jones L.R., Thompson F. (1997). „The five Rs of the New Public Management”, *Advances in International Comparative Management*, Supplement 3, s. 15–45.
- Kee J.E., Newcomer K. (2008a). *Transforming Public and Nonprofit Organizations. Stewardship for leading change*. Washington D.C.: Management Concepts.
- Kee J.E., Newcomer K. (2008b). „Why do change efforts fail? What can leaders do about it?”, *The Public Manager*, jesień, s. 5–12.
- Keehley P., Abercrombie N. (2008). *Benchmarking in the public and nonprofit sectors: best practices for achieving performance breakthroughs*. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass.
- Kettl D.F. (1997) „The global revolution in Public Management: driving themes, missing links”, *Journal of Policy Analysis and Management*, nr 16(3), s. 446–462.
- Kettl D.F. (2005). *The global public management revolution*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Kozak M., Ledzion B., Olejniczak K., Wojtowicz D. (2009). *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–06 Co-financed by ERDF. National Assessment Report POLAND*, Warsaw: EPRC, EUROREG; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgen/evaluation/expost2006/wp11_en.htm.
- Ledzion B., Olejniczak K., Pander, W. (2009). *Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa; Kancelaria Prezesa Rady Ministrów: <http://www.efs.kprm.gov.pl/>.
- Mackiewicz M. (2008). „Zarządzanie poprzez cele i budżet zadaniowy w administracji publicznej w Polsce. Wyniki badań”, *Konferencja Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nt. ‘Good governance’ w Polsce*, Europejski Instytut Administracji Publicznej, Warszawa, 23 września 2008.

- Mazur S. (2006). „Historia administracji publicznej”, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, s. 41–62. Warszawa: PWN.
- Mazur S. (2008a). *Wyzwania stojące przed administracją rządową w latach 2009–2013 a plany działań w ramach PO KL po 2008 roku*, Opracowanie przygotowane na zlecenie Departamentu Służby Cywilnej i Państwowego Zasobu Kadrowego Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; kwiecień 2008, Kraków: KGiAP – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Mazur S. (2008b). „Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej”, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*, s. 51–70. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Meier K.J., Hill G.C. (2005). „Bureaucracy in the Twenty-First Century”, w: E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, s. 51–71. Oxford: Oxford University Press.
- Metcalfe L. (1994). „International Policy Co-ordination and Public Management Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, nr 60(3), s. 271–290.
- Metcalfe L. (2000). *Managing Policy Coordination*, Draft paper presented for students of European Public Affairs; Maastricht: EIPA.
- Metzenbaum S. (2009). *Performance Management Recommendations for New Administration*, Washington D.C.: IBM Center for the Business of Government.
- Motył K., Małecki-Tepicht Ł. (2008). „Postulat dobrego rządzenia jako wyzwanie dla działań w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2007–2013”, *Zarządzanie Publiczne* 4(6), s. 124–133.
- OECD. (2005). *Modernising Government: the way forward*. Paris: OECD.
- Olejniczak K. (2008). *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Olsen J. (2006). „Maybe it is time to rediscover bureaucracy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 16(1), s. 1–24.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co.
- Osborne S.S. (2006). „The New Public Governance?”, *Public Management Review*, nr 8(3), s. 377–387.
- Pandey S., Coursey D., Moynihan D.P. (2007). „Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape”, *Public Performance & Management Review*, nr 30(3), s. 398–425.
- Pawson R. (2009). „Introduction to Realist Evaluation and Realist Synthesis”, *Akademia Ewaluacji Programów Rozwoju Społeczno-Gospodarczego*, EUROREG – Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 7 lutego 2009.
- Pestoff, V., Osborne S., Brandsen T. (2006). „Patterns of co-production in public services. Some concluding thoughts”, *Public Management Review*, nr 8(4), s. 591–595.
- Piechota G. (2008). „Wykorzystanie kapitału ludzkiego w polskiej administracji podatkowej”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 4(6), s. 19–31.
- Piekus, I., Pytel G., Reimus T., Wyrzykowska A. (2008). *Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej 2008 r.* Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2003). „Evaluating public management reforms: An international perspective”, w: H. Wollmann (red.), *Evaluation in public-sector reform: concepts and practice in international perspective*, s. 12–35. Cheltenham: Edward Elgar.
- Postuła M., Perczyński P. (2008) *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*. Warszawa: EIPA, Ministerstwo Finansów.
- Power M. (2004). *The Risk Management of Everything. Rethinking the politics of uncertainty*. London: DEMOS.
- Premfors R. (2006). „Modernising Government: The way forward – a comment”, *International Review of Administrative Sciences*, nr 72(3), s. 333–335.
- Roth G. (2008). „The Order and Chaos of the Learning Organization”, w: T.G. Cummings (red.), *Handbook of Organization Development*, s. 475–497. Los Angeles, London: Sage Publications.
- Shafritz J.M., Russell E.W. (2003). *Introducing public administration – 3rd edition*. New York–London: Pearson Longman.
- Skierkowski T. (2008). *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Raport z I etapu badania*, Warszawa: IBC Group, HomoHomini.
- Smith P. (1995). „On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector”, *International Journal of Public Administration*, nr 18(2&3), s. 277–310.
- Stewart J., Ranson S. (1994). „Management in the Public Domain”, w: D. McKevitt, A. Lawton, Open University (red.), *Public sector management: theory, critique and practice*, s. 54–70. London: Sage Publications.

Stewart J., O'Donnell M. (2007). „Implementing change in a public agency. Leadership, learning and organisational resilience”, *International Journal of Public Sector Management*, nr 20(3), s. 239–251.

Swiss J.E. (1992). „Adapting Total Quality Management (TQM) to government”, *Public Administration Review*, nr 52(4), s. 356–362.

Szczerski K. (2004). *Porządki biurokratyczne*. Warszawa: Księgarnia Akademicka.

Thijs N., Staes P. (2007). „Applying the Common Assessment Framework in Europe”, w: P.d.L. Julnes, F.S. Berry, M.P. Aristigueta, K. Yang (red.), *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, s. 455–485. Los Angeles: Sage Publications.

Tompkins J.R. (2004). *Organization Theory and Public Management*. Wadsworth Publishing.

Werner J. (2002). „Experiences with Public Sector Reform in Europe and Germany: The Shift from

Public Management to Public Governance”, *ENAP Annual Conference*, Brazil.

Wilkin J., Fabrowska P., Hardt, Ł., Kaczor T., Mackiewicz M., Michorowska B., Węclawska D. (2008). *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce. Raport końcowy*, Warszawa: ECORYS.

Wolf A. (2000). „Trends in public administration – a practitioner's view”, *International Review of Administrative Sciences*, nr 66, s. 689–696.

Yang K. (2007). „Responsiveness in network governance: revisiting a fundamental concept. Symposium introduction”, *Public Performance & Management Review*, nr 31(2), s. 131–143.

Zawicki M. (2002). „New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego”, w: J. Hausner, M. Kukielka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, s. 72–89. Kraków: Akademia Ekonomiczna w Krakowie.

Publikacja artykułu jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

