FUNDACJA
GOSPODARKI
I ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ

WSPÓŁCZESNE KONCEPCJE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO
Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego

Redakcja naukowa:
Marek Ćwiklicki, Marek Jabłoński, Stanisław Mazur

Kraków 2016

WSPÓŁCZESNE KONCEPCJE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO. WYZWANIA MODERNIZACYJNE SEKTORA PUBLICZNEGO

redakcja naukowa

Marek Ćwiklicki, Marek Jabłoński, Stanisław Mazur

WSPÓŁCZESNE KONCEPCJE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO. WYZWANIA MODERNIZACYJNE SEKTORA PUBLICZNEGO

Kraków 2016

Stanisław Gasik*

1. GŁÓWNE KIERUNKI REFORM POLSKIEGO PAŃSTWA

Streszczenie

Mechanizmy funkcjonowania polskiej administracji, w szczególności centralnej, jej instytucje i procesy tzw. back-office państwa, nie były istotnie modernizowane od wielu lat. W porównaniu z rozwiązaniami z innych krajów, należy je uznać za przestarzałe i nieefektywne. Rozdział przedstawia koncepcję reformy tych mechanizmów. W początkowej części skrótowo charakteryzowane są główne opracowania, poświęcone usprawnianiu funkcjonowania polskiego państwa. Następnie przedstawione są wyniki przeglądu i analizy rozwiązań stosowanych w najbardziej rozwiniętych krajach. W Polsce w szczególności należy zasadniczo usprawnić zarządzanie strategiczne. Należy wprowadzić skuteczne procesy zarządzania programami i projektami. Trzeba wprowadzić zarządzanie efektywnością i zarządzanie innowacyjnością. Prawo zamówień publicznych powinno być zastąpione prawem zakupów publicznych. Polską administrację publiczną należy gruntownie zreformować, aby była w stanie sprostać stojącym przed nią wyzwaniom.

Słowa kluczowe

państwo, administracja publiczna, reformy, back-office

Wstęp

W Polsce w obszarze funkcjonowania państwa źle są definiowane cele strategiczne, często nie są osiągane zamierzone cele, usługi są świadczone niesprawnie, projekty publiczne kończą się niepowodzeniem. Kilkoro autorów i zespołów, zdając sobie z tego sprawę, podjęło próby przeanalizowania tej sytuacji. Analizom poddano mechanizmy i struktury państwa oraz formułowano propozycje ich usprawnienia. Zapewne najważniejsze z prac poświęconych rozwojowi Polski to:

- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe (Boni 2009),
- Reforma kulturowa 2020 – 2030 – 2040 (Żakowski 2015),
- Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej (Hausner 2015),
- Plan budowy państwa. 20 idei na rzecz poprawy jakości rządzenia (Rokita 2015).

Opracowania te znacznie różnią się między sobą pod względem metodyki opracowywania, struktury oraz prezentowanych zaleceń, ale odnoszą się do tego samego obszaru rzeczywistości: rozwoju polskiego państwa. W literaturze brakuje próby analizy i porównania opracowań tego typu. Porównanie takie, poza wartością metodyczną, mogłoby mieć wartość praktyczną – zebranie zaleceń dotyczących rozwoju państwa. Warto jest podjąć próbę takiej analizy, a być może utworzyć ramy pojęciowe pozwalające na dalsze analogiczne analizy.

* Dr, Instytut Zarządzania, Akademia Finansów i Biznesu Vistula, Stokłosy 3, 02-787 Warszawa, s.gasik@vistula.edu.pl.

Istnieje kilka celów przygotowania niniejszego opracowania. Pierwszym z nich jest próba wykonania charakterystyki opracowań poświęconych rozwojowi Polski (pkt 1-3). Drugim celem jest porównanie tych opracowań z aktualnym stanem wiedzy o politykach publicznych i sposobach ich wdrażania (pkt 4). Trzecim celem jest uzupełnienie propozycji rozwoju polskiego państwa o stosowane w innych krajach rozwiązania konieczne do realizacji polityk publicznych (rozdziały 5-9).

1. Przegląd opracowań poświęconych rozwojowi polskiego państwa

Z opracowań wybranych do analizy tylko materiał Rokity (2015) jest w całości poświęcony strukturom i podstawowym mechanizmom funkcjonowania państwa. Pozostałe opracowania formułują całą długoterminową strategię rozwoju Polski (Boni 2009), odnoszą się np. także do gospodarki (Żakowski 2015; Hausner 2015), edukacji (Żakowski 2015), czy polityki międzynarodowej (Hausner 2015). W obszarze zainteresowania niniejszego artykułu znajdują się te elementy opracowań, które dotyczą usprawniania podstawowych struktur i procesów funkcjonowania państwa.

W niniejszym rozdziale wskazuję główne problemy dotyczące rozwoju państwa, zidentyfikowane przez autorów analizowanych opracowań, następnie omawiam propozycje usprawnień funkcjonowania państwa polskiego. Ostatni podrozdział jest poświęcony ogólnej charakterystyce czterech analizowanych opracowań.

2. Zasadnicze problemy

Autorzy analizowanych opracowań uważają, że w Polsce jakość rządzenia jest niska (Rokita 2015), a niesprawne państwo jest barierą rozwoju (Boni 2009). Autorzy widzą trzy grupy czynników przeszkadzających rozwojowi Polski: struktury organizacyjne, procesy oraz otoczenie zewnętrzne. W następnych punktach skrótowo opisuję te czynniki.

Struktury organizacyjne

Analizowane opracowania w obszarze struktur organizacyjnych wskazują niewłaściwie zorganizowane struktury państwa (Rokita 2015; Żakowski 2015; Hausner 2015). Podział kompetencji pomiędzy nimi jest niejasny (Boni 2009; Żakowski 2015; Hausner 2015). Brakuje centrum zarządzania strategicznego (Hausner 2015). KPRM ma niewłaściwą strukturę (Hausner 2015). Ośrodki władzy nad administracją są źle ulokowane (Rokita 2015).

Procesy

W obszarze procesów jako mankament wskazywany jest właśnie brak podejścia procesowego (Boni 2009). Aktywność administracji jest niska (Rokita 2015). Źle jest realizowane zarządzanie strategiczne (Boni 2009; Hausner 2015), z czego wynika doraźność działań (Hausner 2015). Polityki publiczne są źle realizowane (Rokita 2015). Brakuje polityki administracyjnej (Rokita 2015; Hausner 2015). Instytucje państwa są źle koordynowane (Boni 2009). Występują trudności w podejmowaniu działań horyzontalnych (Boni 2009; Rokita 2015). Brakuje motywowania i rozliczania zadaniowego (Boni 2009). Zarządzanie zasobami jest nieefektywne (Rokita 2015). Premier nie jest rzeczywistym przywódcą (Rokita 2015). Brakuje wsparcia

dla działań rządu (Hausner 2015). Administracja lokalna jest dysfunkcjonalna (Rokita 2015; Hausner 2015). Nie ma procesów uczenia się organizacyjnego w administracji publicznej (Rokita 2015; Hausner 2015). Brakuje wiedzy potrzebnej administracji (Boni 2009). Narzędzia informatyczne są za słabo wykorzystywane (Hausner 2015).

Otoczenie zewnętrzne

Z otoczenia zewnętrznego wskazuje się brak zaangażowania obywateli w demokratyczne procesy (Żakowski 2015). Elity nie mają zaufania do społeczeństwa (Żakowski 2015). Kościół jest instytucją powstrzymującą demokratyzację kraju (Żakowski 2015). Ponadto brakuje standardów postępowania funkcjonariuszy publicznych (Rokita 2015). Walka (a nie współpraca) jest głównym sposobem interakcji sił politycznych (Żakowski 2015). Programy operacyjne UE mają prymat nad polskimi strategiami (Hausner 2015).

3. Propozycje usprawnień

Poniżej prezentuję propozycje usprawnień funkcjonowania polskiego państwa, podzielone według obszarów funkcjonalnych, którymi zajmują się autorzy analizowanych opracowań.

Najwyższe organy państwa

Zreformowane powinny być organy najwyższej władzy. Należy zmienić rolę Senatu i sposób jego powoływania (Żakowski 2015; Hausner 2015). Sejm powinien być zmniejszony, a procedury jego działania usprawnione (Żakowski 2015). Należy prowadzić stabilne relacje operacyjne i komunikację na linii administracja centralna – rząd – parlament (Boni 2009).

Rząd

Zasadniczym reformom powinien podlegać rząd i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. KPRM powinna być ośrodkiem merytorycznej koordynacji prac Rady Ministrów (Hausner 2015). Urząd premiera powinien wyznaczać zadania, kierować, koordynować i kontrolować administrację rządową (Rokita 2015). Kancelaria Premiera powinna realizować zwierzchnictwo premiera nad całością prowadzonych polityk publicznych (Rokita 2015). Premier powinien wyznaczać ministrom zadania wynikające z programu przedstawionego w *expose* (Rokita 2015). Należy zestandaryzować przekaz resortów i Kancelarii Premiera dotyczący realizowanych prac (Boni 2009).

Należy zbudować centrum egzekutywy państwowej, zaplecze intelektualne rządu i system pamięci instytucjonalnej państwa (Rokita 2015). Od części organizacyjnej rządu należy oddzielić instytucję sztabową, w skład której powinny wchodzić pion programowania prac rządu, pion budżetu programów oraz ośrodek analityczny (Rokita 2015). Instytucja ta powinna przygotowywać strategie i programy w dziedzinie polityk publicznych, odpowiadać za poprawność procedur i intelektualną jakość ocen skutków regulacji oraz zapewnić trwanie instytucjonalnej pamięci państwa (Rokita 2015). Inne instytucje proponowane przez Rokitę to instytucja odpowiedzialna za zarządzanie kadrami, pion ewaluacji efektów działań rządu, kontroli

zarządczej oraz audytu wewnętrznego oraz instytucja odpowiedzialna za obsługę finansowo-księgową i zakupy dla administracji rządowej (Rokita 2015). Według Boniego (2009) do resortów centralnych należy wprowadzić centra operacyjne odpowiedzialne za nadzór i wspomaganie planowania, budżetowania, opracowywania legislacji oraz procedury współpracy z innymi instytucjami rządowymi i parlamentem.

Administracja lokalna i samorządy

Przebudowie powinna podlegać również administracja lokalna i samorządy. Fundamenty finansowe jednostek samorządu lokalnego (JST) powinny zostać wzmocnione, a one same powinny mieć wzmocnioną ochronę prawną (Hausner 2015). Należy wzmocnić pozycję radnych (Hausner 2015). Należy tworzyć centra usług wspólnych JST (Hausner 2015) oraz wspierać JST prowadzące politykę rozwoju (Hausner 2015). Należy wprowadzić strategiczne planowanie lokalnych usług publicznych (Hausner 2015). Należy wprowadzić lokalne komórki planowania oraz budżet partycypacyjny (Żakowski 2015).

Należy precyzyjnie rozdzielić kompetencje pomiędzy wojewodę i samorząd wojewódzki (Rokita 2015). JST powinny mieć władzę organizacyjną nad podległymi im strukturami administracyjnymi (Rokita 2015). W administracji terytorialnej należy zespolić sektorowe służby państwowe (Rokita 2015).

Personel i Służba Cywilna

W obszarze personelu administracji publicznej i Służby Cywilnej należy przywrócić Urząd Służby Cywilnej (Rokita 2015). Pozycja ustrojowa Służby Cywilnej powinna być wzmocniona (Hausner 2015). Należy zatrudniać kadrę menedżerską wysokiej jakości (Boni 2009). Powinno być wprowadzone zarządzanie przez rezultaty (Rokita 2015). Wynagrodzenie powinno być powiązane z jakością wykonywanej pracy (Hausner 2015). Trzeba wprowadzić mechanizmy motywacyjne dla departamentów, zespołów i konkretnych pracowników (Boni 2009).

Standardy postępowania wysokich funkcjonariuszy publicznych powinny być podwyższone (Rokita 2015). Wysocy funkcjonariusze publiczni powinni zachowywać najwyższą staranność przy wykonywaniu obowiązków. Wszyscy pracownicy publiczni powinni unikać konfliktów interesu publicznego i prywatnego (Rokita 2015). Kognicja Trybunału Stanu (który powinien być powoływany na długie kadencje) powinna się rozciągać na wszystkich wyższych funkcjonariuszy publicznych (Rokita 2015). Powinien on mieć możliwość nakładania na nich kar honorowych (Rokita 2015).

Aktywność obywatelska

W obszarze aktywności obywatelskiej proponowane jest wprowadzenie instrumentów wspierających aktywność obywatelską (Hausner 2015). Należy wprowadzić rozwiązania deliberatywne (Żakowski 2015). Już uczniowie powinni być przygotowywani do udziału w demokracji (Żakowski 2015). Należy utworzyć elektroniczną platformę debaty publicznej (Boni 2009) lub portal publiczny (Żakowski 2015). Mechanizmy te powinny ułatwić prowadzenie debat i wysłuchania publicznego oraz prezentację ich wyników (Boni 2009). Należy ujednolicić metody publicznego prze-

kazu informacji o proponowanych programach, reformach i regulacjach (Boni 2009).

Finansowanie trzeciego sektora powinno być zdywersyfikowane i odbiurokratyzowane oraz nastawione na wyniki (Hausner 2015). Należy realizować referenda oraz obywatelską inicjatywę ustawodawczą (Hausner 2015).

Mechanizmy zarządzania

Mechanizmy zarządzania publicznego muszą być udoskonalone (Hausner 2015). Należy wprowadzić standardy zarządzania stosowane w podmiotach prywatnych (Boni 2009). Trzeba wprowadzić mechanizmy definiowania średnio- i długookresowych celów dla rządu i każdego resortu, będące podstawą krótkookresowego planowania ich pracy i rozliczania (Boni 2009). Należy wprowadzić wieloletnie planowanie budżetowe (Rokita 2015). Rozliczanie z wykonania zadań powinno być połączone z efektywnym zarządzaniem finansowym (Boni 2009).

Polityka administracyjna

Rząd powinien prowadzić długofalową politykę administracyjną. Premier powinien mieć możliwość wydawania samoistnych rozporządzeń kształtujących administrację publiczną (Rokita 2015). Należy utworzyć instytucję odpowiedzialną za strukturę i funkcjonowanie administracji (Rokita 2015). Administracja powinna zostać zespolona, należy wzmocnić tzw. władzę ogólną (Rokita 2015).

Partie polityczne

W obszarze działania partii politycznych należy wzmocnić rolę opozycji w pracach Sejmu (Hausner 2015). Należy finansować wzmocnienie merytoryczne potencjału partii politycznych (Hausner 2015). Wskazane jest tworzenie politycznych i obywatelskich *think-tanków* (Hausner 2015; Boni 2009). Reklama partii politycznych powinna być ograniczona (Żakowski 2015). Standardy etyczne uprawiania polityki powinny być podwyższone (Hausner 2015).

Legislacja

W obszarze legislacji należy respektować zasady przyzwoitej legislacji (Hausner 2015). Tworzenie prawa powinno być scentralizowane i usztywnione przy jednoczesnym jego uspołecznieniu (Rokita 2015). Decydującą rolę w stanowieniu prawa powinien mieć rząd (Boni 2009), którego Plan Prac Ustawodawczych powinien mieć wiążący charakter (Rokita 2015). Służby legislacyjne powinny być zespolone w Narodowym Centrum Legislacji (Rokita 2015). Należy wzmocnić wymagania dotyczące oceny skutków regulacji prawa (Żakowski 2015) oraz wprowadzić mechanizmy ewaluacji prawa (Rokita 2015). Ograniczony powinien być zakres ustawodawstwa zwykłego (Rokita 2015). Należy uregulować relacje między prawem krajowym i europejskim (Hausner 2015).

Wymiar sprawiedliwości

Należy wykonać korektę ustroju wymiaru sprawiedliwości (Rokita 2015). Aktywizm sędziowski powinien być ograniczony (Hausner 2015). W Krajowej Rady Sądownictwa powinni zasiadać obywatele nie będący sędziami, stojący na straży

sprawiedliwego sądownictwa (Rokita 2015). Koszty postępowania cywilnego i sądowo-administracyjnego powinny być obniżone (Hausner 2015). Należy wprowadzić administracyjne interpretacje przepisów (Boni 2009).

Usługi publiczne

Usługi publiczne powinny być zestandaryzowane pod względem jakości, dostępności i rozliczalności (Hausner 2015). Zarządzanie nimi powinno się odbywać w sposób partycypacyjny (Hausner 2015). Tam gdzie jest to możliwe, powinno się je prywatyzować bądź zlecać ich wykonanie podmiotom zewnętrznym na zasadach rozliczania przez cele (Boni 2009). Jak najwięcej usług powinno być dostępnych poprzez mechanizmy e-administracji (Hausner 2015; Boni 2009). Trzeba wprowadzić system badania satysfakcji klientów usług publicznych (Żakowski 2015).

Inne instytucje

W obszarze innych instytucji należy skonsolidować instytucje odpowiedzialne za pobór danin publicznych, rozproszonych branżowych regulatorów rynku oraz inspekcji rządowych (Rokita 2015). Należy zapewnić niezależność i polityczną bezstronność TK, NBP, NIK, KRRiTV, PKW (Hausner 2015). Służby specjalne powinny być apolityczne, a ich zakres działania powinien być uporządkowany (Hausner 2015).

Ogólna charakterystyka opracowań

Autorzy tych opracowań prezentują różne recepty na usprawnienie funkcjonowania państwa polskiego. Rokita (2015) koncentruje swoją uwagę na tworzeniu i modyfikacji struktur organizacyjnych. Żakowski i współautorzy (2015) wskazują na kulturę jako obszar, który należy zasadniczo zmienić, aby umożliwić rozwój państwa. Gdyby istniał obszar wiedzy zwany „develologią", Rokitę należałoby uznać za przedstawiciela develologii strukturalnej, zaś zespół Żakowskiego za przedstawicieli develologii kulturowej. Boni, z racji miejsca jakie jego dokument zajmuje w procesie rozwoju kraju, byłby zakwalifikowany do nurtu develologii holistycznej, zaś Hausner – do nurtu develologii wymiarowej (wybór określonego zestawu obszarów, mających zasadnicze znaczenie dla rozwoju).

4. Polityki publiczne

Propozycje reform jako zbiory polityk publicznych

Polityka publiczna może być definiowana na różne sposoby. Na przykład Anderson (1975, s. 3) definiuje ją jako „celowy ciąg akcji realizowany przez rząd, dotyczący określonego przedmiotu zainteresowania publicznego". Cochran i Malone (1995, s. 1) definiują ją jako „polityczne decyzje dotyczące wdrażania programów, aby osiągnąć cele społeczne". Zgodnie z poglądami Jenkinsa (1978, s. 15) jest to „zbiór powiązanych decyzji podejmowanych przez politycznego aktora lub grupę aktorów, dotyczących wyboru celu i środków ich osiągania w określonej sytuacji, w której te decyzje powinny być w zakresie uprawnień podejmujących je aktorów". Dla Lane'a (2000, s. 48) jest to przydział publicznych zasobów, redystrybucja przychodów oraz publiczne regulacje". Kilpatrick (2000, s. 1) definiuje politykę publiczną jako „system praw, środków regulacyjnych, działań oraz priorytetów finansowa-

nia, dotyczących określonego tematu będącego przedmiotem zainteresowania jednostki rządowej lub jej reprezentantów". Polityka publiczna może być zdefiniowana także jako „działania rządu oraz intencje determinujące te działania" (Cochran i in. 2009, s. 1). Może być także zdefiniowana jako względnie stabilny ciąg działań, realizowanych w określonym celu przez instytucję rządową lub urzędnika, wspomaganych przez aktora lub zbiór aktorów, dotyczących określonego problemu lub obszaru zainteresowania (Anderson 2003).

Nawet tak krótki przegląd określeń pojęcia polityka publiczna pozwala wyróżnić trzy składowe tych definicji. Są to: obszar zainteresowania (lub problem), intencja i działania. Propozycje rozwoju polskiego państwa formułowane przez autorów analizowanych opracowań mają charakter polityk publicznych. Na przykład jedną z intencji Markowskiego (2015) w obszarze systemu politycznego jest zapewnienie skutecznego rządzenia, co może być osiągnięte m.in. przez wprowadzenie budżetu partycypacyjnego (działanie). Zespół Hausnera w obszarze ustroju ma intencję wzmocnienia roli opozycji w pracach Sejmu, co może być osiągnięte m.in. poprzez rozszerzenie form debaty publicznej.

Wdrażanie polityk publicznych

Aby definiowanie polityk publicznych nie pozostało tylko działaniem akademickim, musi istnieć mechanizm wdrażania tych polityk. Polityki publiczne są „formułowane, budżetowane, wdrażane i oceniane" (Anderson 2003, s. 1). Zgodnie z poglądami innych autorów, cykl życia polityk publicznych składa się z uzasadnienia, określenia celów, oceny, wdrożenia i monitorowania, oceny wyników oraz fazy reakcji na efekty polityki (HM Treasury 2003). Według Pattona i Sawickiego (1986) cykl życia polityki składa się z: definiowania problemu, określenia kryteriów oceny, określenia alternatywnych polityk, oceny alternatywnych polityk, wyboru preferowanej polityki oraz wdrożenia wybranej polityki. Polityka nie ma sensu bez wdrożenia. Polityka publiczna jest wdrażana, mówiąc ogólnie, przez trzy składowe: programy, rutynowe procesy (operacje) oraz mechanizmy „biurokracji poziomu ulicy" (pojęcie wprowadzone przez Lipsky'ego 1969). Polityki publiczne są wdrażane w wielkich, złożonych środowiskach wielu poziomów administracji i wielu programów (Ripley i Franklin 1982). Polityki są wdrażane przez programy (Rose 1984). W programach materializuje się intencja polityk (McConnell 2010). Z tego możemy wnioskować, że sukces polityk publicznych jest określony przez sukces programów publicznych wdrażających te polityki. Sukces oznacza realizację programów zgodnie z celami, wytworzenie planowanych produktów oraz osiągnięcie oczekiwanych korzyści. Wszystkie one muszą być zgodne z kryteriami polityk (McConell 2010).

Czyli sprawna administracja publiczna musi mieć sprawny mechanizm realizacji publicznych programów oraz ich składowych – publicznych projektów. Program publiczny jest to wysiłek całej organizacji, składający się z jednego lub większej liczby projektów, realizowanych aby osiągnąć główny cel organizacyjny (Barkley 2011, s. 15). Zaś projekt publiczny jest to ograniczone w czasie przedsięwzięcie, podjęte, zarządzane i nadzorowane przez jedną lub większą liczbę organizacji publicznych, aby utworzyć produkt mający wartość publiczną (Kassel 2010, s. 3). Wirick definiuje (domyślnie) projekt sektora publicznego jako projekt realizowany w sektorze publicznym, czyli przez instytucję administracji publicznej istniejącą, aby służyć interesowi publicznemu (Wirrick 2009, s. 262). Według rządowego roz-

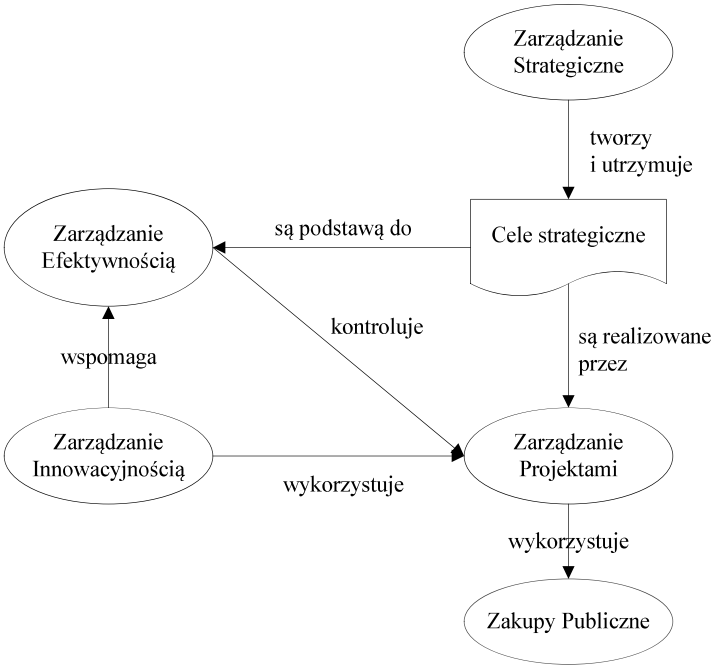
szerzenia PMBOK® Guide (PMI 2006) projekt rządowy jest to projekt wykonywany przez administrację rządową, regionalną lub lokalną.

Żadne z analizowanych opracowań nie przedstawia spójnej koncepcji usprawnienia mechanizmów realizowania polskich polityk publicznych. W szczególności, chociaż jak wskazano powyżej, każda polityka musi być wdrożona przez realizację programu lub projektu, wyłącznie Boni wymienia zarządzanie projektami jako proces wymagający usprawnienia (Boni 2009, s. 322)*, ale także jego opracowanie nie opisuje docelowego stanu tego obszaru. Zespół Hausnera w swoim raporcie (Hausner 2015, s. 133) opisuje wprawdzie źle prowadzone programy jako przykłady złej realizacji polityk, ale w wykazie środków prowadzących do naprawy tej sytuacji nie podaje usprawnienia zarządzania programami publicznymi jako środka prowadzącego do usprawnienia mechanizmu realizacji polityk publicznych (co należy uznać nie tylko za niespójność merytoryczną, ale i formalną).

Zarządzanie programami i projektami pozostaje w centrum procesów realizowanych przez każdą organizację, także publiczną. Projekty, jak to napisano powyżej, są głównym narzędziem realizacji polityk i celów strategicznych, w tym podnoszenia efektywności działań operacyjnych. Projekty są także jedynym narzędziem wdrażania innowacji. Projekty we współczesnej administracji publicznej są zwykle realizowane przez zakupy publiczne. A więc, badając procesy zarządzania programami i projektami publicznymi, konieczne jest także przeanalizowanie rozwiązań z pozostałych czterech obszarów procesowych. Obszary te łącznie będę nazywał *back-office* państwa (patrz rysunek 1).

Dalszy ciąg opracowania zawiera przegląd rozwiązań z obszaru *back-office* państwa, stosowanych w innych krajach. W ramach tego przeglądu przeanalizowane zostały rozwiązania administracji publicznych w ponad 70 krajach i autonomicznych stanach (wykaz analizowanych krajów i stanów zawiera załącznik 1). Analiza była nastawiona na najbardziej rozwinięte ekonomicznie państwa. Przeanalizowano 13 (spośród 38) krajów należących i kandydujących do OECD oraz 38 jednostek autonomicznych (stanów, terytoriów itp.) tychże krajów, a także 20 innych krajów i stanów (dla uproszczenia zapisu jednostki te będą nazywane dalej „krajami"). W pierwszej fazie wykonano analizę dokumentacji. Zidentyfikowano najlepsze praktyki, dotyczące zarządzania projektami i programami oraz obszarów powiązanych. W ramach drugiej fazy przeprowadzono badania ankietowe, weryfikujące stosowanie zidentyfikowanych rozwiązań oraz ich przydatność. W badaniach wzięło udział 512 osób z 61 krajów. Trzecia faza składała się z 36 pół-strukturyzowanych wywiadów z uczestnikami procesów realizowanych przez administrację publiczną w sześciu krajach. Z punktu widzenia niniejszego opracowania, wywiady dostarczyły materiały uzupełniające do zgromadzonego wcześniej zestawu praktyk.

* Nb. Boni myli pojęcie projektu z pojęciem programu, zarówno w pierwszych (s. 2) jak i ostatnich (s. 383) zdaniach swojego opracowania.



Rysunek 1. Struktura *back-office* państwa
Źródło: opracowanie własne.

Następnie porównano rozwiązania zidentyfikowane w trakcie wcześniejszych prac z praktykami realizowanymi w Polsce. Spośród zidentyfikowanych praktyk wybrano te, które mogą mieć największy wpływ na funkcjonowanie *back-office* polskiego państwa, a następnie dostosowano je do realiów Polski.

Kolejne rozdziały opisują praktyki proponowane do wprowadzenia w *back-office* polskiego państwa w pięciu obszarach procesowych:

- Zarządzanie programami i projektami,
- Zarządzanie strategiczne,
- Zarządzanie efektywnością,
- Zarządzanie innowacyjnością,
- Zakupy publiczne.

5. Zarządzanie programami i projektami

Modyfikacja sposobów działania jakiejkolwiek organizacji, a więc także państwa, jest to zestaw wprowadzanych zmian. Wdrożenie każdej zmiany odbywa się poprzez realizację projektów lub ich agregatów – programów. Projekty oraz programy są więc zasadniczym narzędziem rozwoju, zarówno poszczególnych instytucji publicznych, jak i państwa i społeczeństwa jako całości. Polskie programy i projekty często kończą się porażkami, nie przynoszą oczekiwanych efektów (Gasik i in. 2014). Polski rząd opisuje realizowane przez siebie programy – np. program dla Śląska, program budowy dróg krajowych czy program budowy Muzeum Historii Polski, ale opisy tych programów, podobnie jak strategie, koncentrują się na sposo-

bie wydawania pieniędzy oraz ogólnych, nie do końca sprecyzowanych celach. Natomiast w żadnym z dokumentów opisujących te programy nie ma w sposób systematyczny opisanego podejścia do zarządzania: jakie konkretnie produkty zostaną dostarczone, w jaki (konkretnie) sposób będzie się odbywało zarządzanie jakością, ryzykiem, personelem i innymi obszarami, którymi, zgodnie z uznanymi światowymi standardami, trzeba zarządzać. Bardzo ważnym elementem każdego projektu jest określenie struktur zależności pomiędzy zaangażowanymi podmiotami (brak określenia struktur *governance* był jedną z głównych przyczyn porażki projektu budowy gazoportu, Gasik 2015b). Tego też w opisach programów rządowych nie ma. Oznacza to, że sukces realizacji programów będzie w dużej mierze uzależniony od przypadku – a w każdym razie nie zostaną wykorzystane sprawdzone sposoby zarządzania, zasadniczo zwiększające szanse na sukces.

Zarządzanie projektami i programami należy uznać za strategiczną umiejętność wszystkich instytucji publicznych.

Dla najważniejszych projektów typu budowy elektrowni atomowej, budowy gazoportu czy wdrażania największych systemów informatycznych należy powołać, wzorem rozwiązań brytyjskich (IPA 2016), kanadyjskich (MPMO 2016) czy australijskich (MPFU 2016) Biuro Głównych Projektów. Należy określić wytyczne lub metodyki zarządzania projektami, którymi powinny posługiwać się instytucje publiczne. Przykładami mogą być tu: kanadyjska polityka zarządzania projektami (Government of Canada 2007) czy ramy realizacji projektów stanu Texas (DIR Texas 2016). W szczególności metodyka taka powinna zawierać wytyczne dotyczące sposobu opracowania planu projektu oraz sposobu monitorowania postępu prac – zalecana jest technika Analizy Wartości Wypracowanej (ang. *Earned Value Analysis*, EVA) (Deavaux 2014; Fleming i Koppelman 2005). Zalecenia dotyczące stosowania EVA w projektach publicznych w USA sformułowano po raz pierwszy już w 1967 roku (DoD 1967). Należy także określić i wdrożyć procesy niezależnego zapewnienia projektów: każdy wielki projekt powinien być systematycznie kontrolowany przez zespół należący do innego niż wykonawca ministerstwa (Zespół Zapewnienia Projektów, ZZP). Podstawą takiej kontroli może być brytyjski proces przeglądów bram projektów (OGC 2007). Zadaniem ZZP powinno być systematyczne, w określonych momentach realizacji projektu (np. inicjacja, wykonanie planu, osiąganie głównych celów pośrednich), dokonywanie niezależnych przeglądów, aby określić prawdopodobieństwo osiągnięcia stawianych przed projektami celów. Wzorem dla monitorowania programów może być amerykańskie narzędzie *Program Assessment and Rating Tool*, PART (OMB 2007; Gilmour 2007). Należy utworzyć także system kształcenia kierowników projektów – w Wielkiej Brytanii wielkie projekty mogą być prowadzone wyłącznie przez absolwentów Oxford Said Business School (Oxford 2016) – oraz system motywowania pracowników służb publicznych do realizacji projektów. Celem strategicznym w obszarze zarządzania projektami powinno być utworzenie Krajowego Systemu Realizacji Projektów Publicznych (Gasik 2016). Działanie tego systemu powinno być analizowane i nadzorowane przez Radę Projektów Publicznych, składającą się z najwybitniejszych praktyków i naukowców zarządzania projektami. Należy rozważyć uchwalenie, śladem Stanów Zjednoczonych (US Congress 2015), prawa określającego sposoby zarządzania projektami i programami publicznymi. Jednym z zapisów tej regulacji jest nakaz powołania w każdej instytucji publicznej pełnomocnika ds. usprawniania metod realizacji projektów w randze zastępcy szefa instytucji.

6. Zarządzanie strategiczne

Zarządzanie strategiczne jest to określenie długoterminowych kierunków rozwoju, jednoznaczne wskazanie mierzalnych celów oraz głównych sposobów osiągania tych celów. W Polsce głównym dokumentem, na podstawie którego odbywa się planowanie rozwoju kraju, jest Ustawa o zasadach prowadzenia rozwoju. Ustawa ta nakazuje opracowywanie długookresowej oraz średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz „innych strategii rozwoju" dotyczących rozwoju regionów, sektorów lub dziedzin. Za realizację polityki rozwoju odpowiada Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju – organ opiniodawczo-doradczy Premiera.

Głównym, strukturalnym problemem związanym z zarządzaniem strategicznym w Polsce jest brak jego powiązania ze strukturą aparatu wykonawczego. W Polsce obowiązuje w tej chwili dziewięć strategii zintegrowanych oraz istnieją dwadzieścia trzy urzędy w randze ministerstw. W związku z tym odpowiedzialność za realizację strategii rozmywa się. Posiadania strategii nie wymaga się od instytucji i agencji podległych ministerstwom. W związku z tym nie ma mechanizmu delegowania celów strategii w dół struktury administracyjnej. Należy zauważyć, że w opracowaniu Boniego (2009, s. 333) proponuje się określenie celów strategicznych dla każdego resortu, jednakże wdrożenie niestrukturalnego planowania strategicznego było wykonane przez rząd, w którym Boni był ministrem.

Kolejnym problemem z zarządzaniem strategicznym w Polsce jest łatwość modyfikacji strategii, która jest przyjmowana przez parlament w zwykłym trybie. Umożliwia to modyfikację strategii dowolną liczbę razy przez każdy parlament, przez co traci ona swój długoterminowy charakter. Niewłaściwe jest także samo spojrzenie na rolę strategii. Strategie są uważane za dokumenty a nie wysokopoziomowe opisy przyszłych działań. Z peryferyjnej roli strategii w systemie polskiego państwa zapewne wynika niska jakość merytoryczno-formalna tych dokumentów.

Aby w sposób zasadniczy usprawnić zarządzanie strategiczne w Polsce (Gasik 2014) należy, wzorem bardziej rozwiniętych krajów, podjąć kilka działań.

Po pierwsze, należy uchwalić ustawę nakazującą rzeczywiste zarządzanie strategiczne w całej administracji publicznej. Przykładem może być amerykańska ustawa o pracach i wynikach prac rządu (*Government Performance and Result Act*, GPRA, US Congress 1993), ustanowiona, aby „wprowadzić planowanie strategiczne i mierzenie wyników w rządzie federalnym". Na mocy takiej ustawy plan strategiczny powinien być opracowywany przez każdą instytucją rządową, zaczynając od samego rządu jako całości. Każda instytucja administracji publicznej musi mieć określone mierzalne cele na okres nie krótszy niż pięć lat oraz cele pośrednie na każdy rok. Strategia każdej instytucji powinna opisywać stan docelowy, określony przez opis słowny, zestaw celów do osiągnięcia oraz zestaw wskaźników mierzących osiąganie tych celów. Cele instytucji podległych muszą być zgodne z celami instytucji nadrzędnych. Cele muszą być określone w sposób mierzalny i muszą się odnosić do efektów działania obserwowalnych przez obywatela, a nie sposobów pracy administracji (spadek poziomu bezrobocia, a nie liczba szkoleń aktywizujących). Uruchamianie działań niezgodnych ze strategią powinno być zabronione. Po okresie, dla którego opracowana została strategia, należy wykonać ocenę działania instytucji, w tym jej kadr kierowniczych. Poziom osiągnięcia celów strategicznych powinien być zasadniczym elementem oceny zarówno instytucji, jak i tych kadr.

Po drugie, w celu wsparcia metodycznego realizacji tego procesu oraz oceny poprawności formułowania celów i nadzoru nad ich osiąganiem, należy powołać specjalne biuro, które można by nazwać Biurem Efektywności Administracji, BEA – w Stanach Zjednoczonych taką rolę spełnia *Office of Management and Budget* (OMB 2016). Instytucja taka powinna opracowywać standardy zarządzania strategicznego, prowadzić szkolenia w tym zakresie, weryfikować formalnie i merytorycznie (w zakresie zgodności z innymi dokumentami) strategie. W odniesieniu do planów krótkoterminowych instytucja ta powinna weryfikować ich zgodność z przyjętymi strategiami. Do zarządzania realizacją strategii nie jest potrzebny inny niż rząd polityczny twór typu Komitetu Koordynacyjnego, gdyż realizacja strategii powinna być zasadniczym (jedynym) celem administracji i rządu jako całości.

Po trzecie, uchwalanie i modyfikowanie głównej strategii rozwoju kraju, czyli długoterminowego planu działania administracji rządowej (z której powinny wynikać wszystkie strategie instytucji podporządkowanych) powinno się odbywać konstytucyjną większością głosów, co powinno zapewnić zaangażowanie w jej realizację wszystkich znaczących sił politycznych oraz powinno ustrzec strategię przed niestrategicznymi, koniunkturalnymi, wykonywanymi *ad hoc* zmianami.

7. Zarządzanie efektywnością

Zarządzanie efektywnością oznacza podejmowanie działań, których celem jest osiągnięcie określonych wyników dotyczących efektywności. Zasadnicze wskaźniki efektywności powinny być określone w strategiach (US Congress 1993). W okresie realizacji strategii należy monitorować postępy w osiąganiu celów oraz określać prawdopodobne ostateczne wartości wskaźników. Na przykład dla celu zmniejszenia zachorowalności o określony procent, należy weryfikować, czy w kolejnych latach zachorowalność odpowiednio się zmniejsza. Monitorowanie powinno się odbywać we współpracy lub pod nadzorem Biura Efektywności Administracji. Do monitorowania postępów w osiąganiu celów i realizacji programów należy zbudować odpowiedni portal (OMB 2016a). Jeśli stwierdzone zostaną zagrożenia dla osiągnięcia celów strategicznych, to osoba odpowiedzialna za ich osiągnięcie powinna być zobowiązania do opracowania i przedstawienia BEA planu naprawczego dotyczącego osiągania celów. Należy rozważyć, wzorem Stanów Zjednoczonych, utworzenie w każdej instytucji państwowej Pełnomocnika ds. Zwiększania Efektywności (ang. *Performance Improvement Officer*, PIO) w randze zastępcy jej szefa (US Congress 2010).

Zarządzanie efektywnością powinno być także realizowane na poziomie projektów. Kierownik projektu powinien być zobowiązany do stosowania Analizy Wartości Wypracowanej. Jeśli negatywne odchylenia realizacji projektu od jego planu (czas, budżet, uzyskane efekty) przekroczą określony próg (np. 10%), to kierownik projektu musi być zobowiązany do przedstawienia planu naprawczego oraz do przedstawienia nowych szacunków ostatecznych wyników projektu (termin, budżet, wyniki). W taki sposób podchodzą do zarządzania efektywnością w projektach publicznych np. amerykańskie Federalne Regulacje ws. Zakupów (*Federal Acquision Regulations*) (GSA i in. 2005).

8. Zarządzanie innowacyjnością

Elementem zarządzania efektywnością jest zarządzanie innowacyjnością – innowacje są wprowadzane, aby procesy były realizowane bardziej efektywnie. Innowacyjna administracja jest częścią innowacyjnego państwa (White House 2015, s. 107-116). Należy stworzyć mechanizmy zarządzania innowacyjnością w instytucjach publicznych (Borins 2001). Każda instytucja publiczna powinna mieć zdefiniowany proces zarządzania pomysłami innowacyjnymi. Proces ten powinien określać, komu pomysły powinny być zgłaszane, kto powinien być odpowiedzialny za ich analizę i podjęcie decyzji o wdrożeniu. W dokumentach normujących działanie instytucji powinny znaleźć się zapisy dotyczące promowania i nagradzania innowacji. Innowacyjność powinna być promowana poprzez wyróżnienia i nagrody. Jednym z możliwych rodzajów konkursów mógłby być konkurs na najlepszą innowację roku w danej instytucji, resorcie, w całej administracji centralnej czy samorządowej (IPAC 2016). Należy tworzyć portale internetowe, w których zapisywane są nierozwiązane problemy (GSA 2016). Dla każdego problemu należy określić budżet, przeznaczony na rozwiązanie problemu. Należy wdrażać kulturę organizacji, promującą wymyślanie innowacji. Za innowacyjność instytucji publicznych powinien odpowiadać Pełnomocnik ds. Zwiększania Efektywności (US Congress 2010).

Środowiskiem tworzenia innowacji, także w instytucjach publicznych, jest wiedza. Każda decyzja administracyjna musi być poparta rzetelną posiadaną wiedzą. W związku z tym należy przyjąć kilka podstawowych zasad dotyczących zarządzania wiedzą w instytucjach publicznych. Wiedza pozyskana z zewnątrz lub wytworzona w trakcie realizacji zadań jednostki organizacyjnej powinna być dostępna dla wszystkich potrzebujących jej osób. Należy tworzyć repozytoria i portale wiedzy. Nie należy dopuszczać do wielokrotnego wymyślania tej samej wiedzy. W sytuacji, kiedy konieczna jest interwencja państwa, należy powoływać zespoły ekspertów, którzy powinni wypracowywać sposoby wykonania tej interwencji (Barker 2004; Byatt 2002; Latham 1994). Obowiązkowym elementem przygotowywania interwencji musi być przegląd analogicznych rozwiązań z innych krajów. Każda instytucja publiczna powinna mieć strategię w zakresie pozyskiwania lub wypracowywania potrzebnej jej wiedzy. Całość informacji i wiedzy posiadanej przez instytucje publiczne, jeśli nie są oznaczone odpowiednimi klauzulami prawnymi, powinna być uważana za własność publiczną (US Congress 2000; Government of Canada 1985). W najbardziej zaawansowanych rozwiązaniach prawo do informacji jest realizowane poprzez wyznaczenie godzin prac urzędów, w których obywatel może przyjść i nakazać udostępnienie wskazanych przez niego dokumentów.

9. Zakupy publiczne

Bardzo istotna część aktywności administracji jest realizowana poprzez zakupy, a więc na efektywność działania sektora publicznego znaczny wpływ wywiera sposób realizacji zakupów publicznych. Można zaryzykować stwierdzenie, że bez zasadniczej reformy systemu zakupów publicznych polska administracja publiczna nie podniesie swojej efektywności. Przy uchwalaniu Prawa zamówień publicznych (PZP) w jego oryginalnej wersji, w roku 1994 (Ustawa o zamówieniach publicznych 1994) chodziło przede wszystkim o zapewnienie równości i uczciwości przy udzie-

laniu zamówień. W tej chwili głównym zadaniem stojącym przed tą regulacją powinno być zapewnienie efektywności realizacji zakupów publicznych (Gasik 2015).

System ten powinien funkcjonować na podstawie nowej regulacji, w której konieczna jest zmiana akcentów w taki sposób, żeby realizacja zakupu, a nie samo przyznanie zamówienia, była uważana za najważniejszą część procesu. Należy rozważyć zmianę nazwy regulacji na „Prawo zakupów publicznych", aby podkreślić, że regulacją objęty jest nie tylko proces udzielania zamówień, ale przede wszystkim proces wytwarzania i dostarczania jego produktów. Wzorem dla takiej regulacji mogłyby być już wyżej cytowane amerykańskie Federalne Regulacje ws. Zakupów (GSA i in. 2005).

Żeby zapewnić sprawność systemu zamówień publicznych należy wymagać, żeby wszystkie zamówienia były realizowane w formule operacyjnego partnerstwa. Za wykonanie każdego zakupu publicznego, a w szczególności wielkich projektów, odpowiedzialne powinny być proporcjonalnie obydwie strony: zamawiający i wykonawca, które w sposób ciągły powinny ze sobą współpracować. Partnerstwo w realizacji projektów publicznych jest zalecanym podejściem w wielu krajach. Kamieniem milowym w stosowaniu partnerstwa był Raport Lathama, opracowany w 1994 na zamówienie rządu brytyjskiego w związku z kryzysem w przemyśle budowlanym w tym kraju (Latham 1994). Jednym z głównych wniosków tego raportu było wskazanie braku partnerstwa między zamawiającym a wykonawcą jako jednej z przyczyn złej sytuacji. Cechami partnerstwa, które należałoby uwzględnić, są wspólne zaangażowanie obu stron, zaufanie, współpraca i otwarta komunikacja, przyjęcie wspólnych celów, filozofia *win-win*, metody wspólnego rozwiązywania konfliktów, sprawiedliwość, dzielenie się korzyściami i ryzykami czy otwarte księgowanie (Yeung i in. 2012). W roku 2003 brytyjski rząd wydał zalecenia dotyczące stosowania partnerstwa w projektach publicznych (OGC 2003). Partnerstwo stron w wielu zakupach publicznych, a szczególnie w wielkich projektach typu budowy elektrowni atomowej, jest krytycznym czynnikiem sukcesu. Partnerstwo ze swojej natury jest długoterminowe. W kryteriach wyboru wykonawcy zakupu należy więc zezwolić na umieszczanie historii współpracy z danym oferentem jako jednego z kryteriów wyboru oferty.

PZP uznaje trzy formy zakupów: dostawy, usługi i roboty budowlane. Projekt (np. informatyczny czy organizacyjny) na pewno nie jest robotami budowlanymi, nie jest też dostawą ani usługą. W Prawie zakupów publicznych należy wyodrębnić obok dostaw, usług i robót budowlanych specjalny rodzaj zamówienia – projekt. Dla tej formy zakupów publicznych należy przewidzieć obowiązkową specyfikację zagrażających im ryzyk. Problemem stojącym przed instytucjami zlecającymi wykonanie projektów publicznych jest ocena ich umiejętności zarządzania projektami. Przy wyborze wykonawców projektów publicznych należy więc dopuścić uwzględnianie poziomu dojrzałości projektowej oferentów. Pojęcie to zostało wypracowane na zlecenie amerykańskiego sektora publicznego (ściślej: Departamentu Obrony) na przełomie lat 80. i 90. XX wieku właśnie, aby rozwiązać ten problem (SEI 2006). W dalszej perspektywie należy rozważyć wymaganie formalnie potwierdzonej umiejętności stosowania Analizy Wartości Wypracowanej (EVA) przez uczestników przetargów publicznych (GSA i in. 2005, s. 34.203). Wymaganie stosowania EVA pociąga za sobą istotne konsekwencje. Elementem koniecznym do stosowania tej metody jest właściwe zaplanowanie projektu – czyli zapis o systemie zarządzania

wartością wypracowaną – praktycznie oznacza wymaganie właściwego planowania projektu.

W trakcie realizacji projektu FAR nakłada na zamawiającego obowiązek weryfikowania, we współpracy z wykonawcą, możliwości ukończenia projektu zgodnie z przyjętym planem oraz ryzyka zagrażające projektowi. Jeśli negatywne odchylenia kosztu, harmonogramu, albo wykonania są równe lub większe niż 10%, należy dostarczyć kompletną analizę powodów odchyleń, opisać akcje korygujące, które będą podjęte i najbardziej prawdopodobne oszacowania szacunków na zakończenie. FAR dopuszcza także w trakcie realizacji kontraktu zmiany, które będą optymalizować jego koszty.

Za wiele porażek wielkich polskich projektów publicznych odpowiada złe prawo zamówień publicznych, a więc także Prezes UZP, jako osoba, która opracowuje oraz opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących zamówień publicznych. Jednak aktualnie obowiązująca ustawa nie przewiduje odpowiedzialności Prezesa UZP za sprawność systemu zamówień publicznych w Polsce. Należy ustawowo wprowadzić odpowiedzialność Prezesa UZP za system zakupów publicznych oraz współodpowiedzialność (razem z podmiotami realizującymi zamówienia publiczne) za efekty działania tego systemu. Sprawność tego systemu powinna być rozumiana jako osiąganie przez zakupy publiczne stawianych przed nimi celów – a nie jako formalna tylko poprawność systemu udzielania zamówień. Zakupy publiczne nie są realizowane po to, żeby zadowoleni byli zamawiający i wykonawcy, ale po to, żeby usprawniać życie i funkcjonowanie pojedynczych obywateli oraz zainteresowanych społeczności.

Zakończenie

Od dawna niereformowany *back-office* polskiego państwa jest przestarzały i nieefektywny. Od kilku lat pojawiają się opracowania proponujące usprawnienie funkcjonowania polskiego państwa, jednak żadne z nich nie przedstawia kompleksowej propozycji zasadniczych reform najważniejszych procesów z tego obszaru. O ile zarządzanie strategiczne czy zarządzanie efektywnością (nie zawsze wprost w ten sposób nazywane) przyciągają uwagę autorów opracowań „develologicznych", to zarządzanie projektami i programami oraz zarządzanie innowacyjnością w administracji publicznej nie są wskazywane jako obszary koniecznych, zasadniczych usprawnień. W obszarze zakupów publicznych nie są proponowane zmiany, które mogłyby spowodować zasadnicze podniesienie ich efektywności.

Na podstawie przeglądu rozwiązań dotyczących funkcjonowania *back-office* rozwiniętych państw rekomenduję wykonanie następujących działań usprawniających polskie państwo:

I. W obszarze zarządzania programami i projektami:
   1. Uznanie zarządzania projektami i programami za strategiczną umiejętność wszystkich instytucji publicznych.
   2. Utworzenie Krajowego Systemu Realizacji Projektów Publicznych.
   3. Powołanie Biura Głównych Projektów dla najważniejszych projektów.
   4. Określenie wytycznych lub metodyk zarządzania projektami i programami publicznymi.
   5. Wdrożenie procesów niezależnego zapewnienia projektów.

6. Zarządzanie efektywnością programów i projektów z wykorzystaniem Analizy Wartości Wypracowanej.
7. Utworzenie systemu kształcenia kierowników programów i projektów.
8. Wdrożenie systemu motywowania pracowników służb publicznych do realizacji projektów.
9. Powołanie Rady Projektów Publicznych, składającej się z najwybitniejszych praktyków i naukowców zarządzania projektami.
10. Uchwalenie prawa określającego sposoby zarządzania projektami i programami publicznymi.

II. W obszarze zarządzania strategicznego:
1. Uchwalenie ustawy nakazującej rzeczywiste zarządzanie strategiczne w całej administracji publicznej.
2. Uchwalanie i modyfikowanie głównej strategii rozwoju kraju konstytucyjną większością głosów.
3. Określanie mierzalnych celów dla każdej instytucji publicznej na okres nie krótszy niż pięć lat oraz celów pośrednich na każdy rok.

III. W obszarze zarządzania efektywnością:
1. Stałe monitorowanie postępów w osiąganiu celów strategicznych oraz określanie prawdopodobieństwa osiągnięcia zamierzonych ostatecznych ich wartości.
2. Budowa portalu służącego do monitorowania postępów w osiąganiu celów i realizacji programów.
3. Powołanie Biura Efektywności Administracji.
4. Utworzenie w każdej instytucji państwowej Pełnomocnika ds. Zwiększania Efektywności w randze zastępcy jej szefa.

IV. W obszarze zarządzania innowacyjnością:
1. Wdrożenie procesów zarządzania innowacyjnością w instytucjach publicznych.
2. Wdrażanie kultury organizacji publicznych promującej innowacyjność.
3. Utworzenie portali internetowych, w których zapisywane są nierozwiązane problemy instytucji publicznych oraz budżet przeznaczony na ich rozwiązanie.
4. Tworzenie repozytoriów i portali wiedzy z obszaru administracji publicznej.
5. Powoływanie zespołów ekspertów przygotowujących interwencje państwa.
6. Przegląd rozwiązań stosowanych w innych krajach obowiązkowym elementem przygotowywania interwencji publicznej.
7. Tworzenie i wdrażanie strategii pozyskiwania potrzebnej wiedzy przez instytucje publiczne.
8. Uznanie całości informacji i wiedzy posiadanej przez instytucje publiczne, jeśli nie są oznaczone odpowiednimi klauzulami prawnymi, za własność publiczną.

V. W obszarze zakupów publicznych:
1. System zakupów publicznych nastawiony na efektywność procesu zakupów.
2. Realizacja zakupów publicznych w formule operacyjnego partnerstwa.
3. Zezwolenie na umieszczanie historii współpracy z danym oferentem jako jednego z kryteriów wyboru oferty w zakupach publicznych.
4. Wyodrębnienie projektu jako czwartego rodzaju zakupów w Prawie zakupów publicznych.

5. Obowiązkowa specyfikacja ryzyk w przetargach na projekty publiczne.
6. Uwzględnianie organizacyjnej dojrzałości zarządzania projektami przy wyborze wykonawcy projektu publicznego.
7. Wymaganie formalnie potwierdzonej umiejętności stosowania Analizy Wartości Wypracowanej (EVA) przez uczestników przetargów na realizację projektów publicznych.
8. Dopuszczenie zmian optymalizujących koszty publiczne w trakcie realizacji zakupów publicznych.
9. Ustawowa odpowiedzialność prezesa UZP za system zakupów publicznych oraz współodpowiedzialność (razem z podmiotami realizującymi zamówienia publiczne) za efekty działania tego systemu.
10. Mierzenie sprawności systemu zakupów publicznych poprzez weryfikację osiągania stawianych przed nimi celów (a nie przez formalną poprawność procesu zlecania zamówień).

Należy zwrócić uwagę, że wiele z proponowanych zmian wprowadza się od lat w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Na przykład na Litwie, która uważana jest za lidera zmian w administracji publicznej tego regionu, wdrażane jest zarządzanie efektywnością administracji (Nakrosis 2008; Kaselis 2013; Nakrosis i in. 2016). Zarządzanie projektami jest wdrażane na przykład w Serbii (Cicmil i in. 2009). Także w Indiach od wielu lat wprowadzane są zasady efektywnego zarządzania publicznego, w szczególności zarządzania projektami publicznymi (NPIU 2016; PMD 2012). A więc brak reform w Polsce nie może być uzasadniany różnicami kulturowymi pomiędzy obszarem anglosaskim, z którego rozwiązania te pochodzą, a innymi regionami świata.

Bez przeprowadzenia zasadniczych reform w obszarze *back-office* polskie państwo będzie w dalszym ciągu niesprawnie zarządzane i nie będzie w stanie osiągać stawianych przed nim celów – także tych opisywanych w czterech analizowanych opracowaniach.

Źrodło finansowania

W opracowaniu wykorzystano wyniki projektu sfinansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, przyznane na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/D/HS4/01752.

Literatura

Anderson J.E. (1975). *Public policy-making*. Praeger: New York, Washington.

Anderson J.E. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Houghton Mifflin Company: Boston.

Barker K. (2004). *Barker Review of Housing Supply*. London, UK: HM Treasury.

Boni M. (red.) (2009). *Polska 2030 Wyzwania rozwojowe*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Borins S. (2001). *Public Management Innovation. Toward a Global Perspective*. The American Review of Public Administration, 31 (1): 5-21.

Byatt I. (red.) (2002). *Towards a National Strategy for Local Government Procurement*. The Joint Response of the Government and the Local Government Association to the Local Government Procurement Taskforce Report Delivering Better Services for Citizens. London, UK: Office of the Deputy Prime Minister.

Cicmil S., Dordevic Z., Zivanovic S. (2009). *Understanding the Adoption of Project Management in Serbian organizations: Insights from an Exploratory Study*. Project Management Journal, 40 (1): 88-98.

Cochran C.L., Malone E.F. (1995). *Public policy: perspectives and choices*. McGraw-Hill: New York.

Devaux S.A. (2014). *Managing Projects as Investments: Earned Value to Business Value*. Boca Raton, USA: CRC Press.

DIR Texas (2016). *Project Delivery Framework*. Austin, Texas, USA: Department of Information Resources.

DoD (1967). *Cost/Schedule Control Systems Criteria (C/SCSC)*, DoDI 7000.2, Washington, USA: Department of Defense.

Fleming Q., Koppelman J. (2005). *Earned Value Project Management* (3rd ed.). Newtown Square, USA: Project Management Institute.

Gasik S. (2014). *Czy polskie strategie sprzyjają rozwojowi kraju?* Gazeta Finansowa 8/2014.

Gasik S. (2015). *Zamówienia skazane – sukces czy porażka*. Rzeczpospolita, 121 (10150).

Gasik S. (2015b). *Po poślizgu terminalu LNG*. Rzeczpospolita. 62 (10091).

Gasik S. (2016). *A Conceptual Model of National Public Projects Implementation Systems*. (w:) Ż. Ilmete (red.): Project Management Development – Practice and Perspectives. Proceedings of the 5th International Scientific Conference on Project Management in the Baltic Countries, 82-93, Riga, Latvia: University of Latvia.

Gasik S., Andreasik T., Guzik M., Madura S., Szubiela T. (2014). *Raport Projekty Publiczne w Polsce. Stan aktualny, analiza, propozycje*. Warszawa: Akademia Finansów i Biznesu Vistula.

Gilmour J.B. (2007). *Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance*. OECD Journal on Budgeting, 7(1): 1-40.

Government of Canada (1985). *Access to Information Act*. Ottawa, Canada: Canada Government.

Government of Canada (2007). *Policy on the Management of Projects*. Ottawa, Canada: Canada Government.

GSA (2016). *Government Challenges, Your Solutions*, Pobrane z: www.challenge.gov.

GSA, DOD, NASA (2005). *Federal Acquisition Regulation*. Washington, DC, USA: General Services Administration, Department of Defense, and National Aeronautics and Space Administration.

Hausner J. (red.) (2015). *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

HM Treasury (2003). *The Green Book*. London: TSO.

IPA (2016). *Infrastructure and Projects Authority*. Pobrane z: www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-and-projects-authority.

IPAC (2016). *IPAC Award for Innovative Management 2016*. Institute of Public Administration of Canada. Pobrane z: www.ipac.ca/im-home.

Jenkins W.I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. Martin Robertson & Co Ltd.
Kaselis M. (2013). *Development of performance management reforms in Lithuanian public sector*, Baltic Journal of Law & Politics, 6 (2): 50-74.
Kilpatrick D.G. (2000). *Definitions of Public Policy and the Law*. https://mainweb-v.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml. Dostęp sierpień 2016.
Lane J-E. (2000). *The Public Sector*. 3rd Edition. Sage: London.
Latham M. (1994). *Constructing the Team*. Londyn: HMSO.
Lipsky M. (1969). *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*. IRP Discussion Paper No. 48-69. Madison: University of Wisconsin.
Markowski R. (2015). *Deliberatywne państwo*. (w:) J. Żakowski (red.): Reforma Kulturowa 2020 – 2030 – 2040. Sukces wymaga zmian. Warszawa: Krajowa Izba Gospodarcza.
McConnell A. (2010). *Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between*. Journal of International Public Policy, 30 (3): 345-362
MPFU (2016). *Major Projects Facilitation Unit*. Pobrane z: http://majorprojectfacilitation.gov.au.
MPMO (2016). *Major Projects Management Office*. Pobrane z: http://mpmo.gc.ca/home.
Nakrosis V. (2008). *Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results-based Government*. (w:) B.G. Peters (red.): Mixes, Matches, and Mistakes. New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics, s. 53-115. Budapest: Open Society Institute.
Nakrošis V., Rauleckas R., Snapstiene R., Ligita Šarkutė L. (2016). *The impact of public administration reforms in Lithuania: systemic managerial changes and persisting organizational differences*. (w:) G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews, P. Bezes: Reforms in Europe: The View from the Top. Edward Elgar Publishing: Cheltelham, UK.
NPIU (2016). *National Projects Implementation Unit*, Ministry of Human Resource Development, for implementation of World Bank Assisted Projects, www.npiu.nic.in/index.htm.
OGC (2003). *The integrated project team. Teamworking and partnering*. Londyn: HMSO.
OGC (2007). *The OGC Gateway™ Process. A manager's checklist*. Londyn: HMSO.
OMB (2007). *PARTWeb Users Manual*. Washington, USA: Office of Management and Budget. Office of Performance and Personnel Management.
OMB (2016). *Office of Management and Budget*. Pobrane z: www.whitehouse.gov/omb.
OMB (2016a). *Max.gov Homepage*. Pobrane z: www.max.gov.
Oxford (2016). *Megaproject Management Teaching*. Oxford Said Business School. Pobrane z: www.sbs.ox.ac.uk/faculty-research/megaproject-management/megaproject-management-teaching.
Patton C., Sawicki D., Clark J. (2015). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, 3rd Edition. London: Routlege.
PMD (2012). *RFD Results-Framework Documents (2012-2013)*. Performance Management Division, Cabinet Secretariat, Government of India 2012.

Ripley R.B., Franklin G.A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood: Dorsey Press.

Rokita J. (2015*). Plan budowy państwa. 20 idei na rzecz poprawy jakości rządzenia. Raport 3/2015*. Kraków: Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego.

Rose R. (1984). *Understanding big government*. London: Sage Publications.

SEI (2006). *CMMISM for Development*, Version 1.2. CMU/SEI-2006-TR-008 ESC-TR-2006-008. Pittsburgh, Pennsylvania, USA: Software Engineering Institute, Carnegie Mellon University.

US Congress (1993) *Government Performance and Result Act*. Washington, USA: US Congress.

US Congress (2000). *The Freedom of Information Act 2000*. Washington, USA: US Congress.

US Congress (2010). *GPRA Modernization Act of 2010 (GPRA MA)*. Washington, USA: US Congress.

US Congress (2015). *Program Management Improvement and Accountability Act of 2015*. Washington, USA: US Congress.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. nr 227 poz. 1658)

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1994 r. nr 76 poz. 344).

White House (2015). *A Strategy For American Innovation*. Washington, USA: National Economic Council and Office of Science and Technology Policy.

Yeung J.F.Y., Chan A.P.C., Daniel W.M., Chan D.W.M. (2012). *Defining relational contracting from the Wittgenstein family-resemblance philosophy*. International Journal of Project Management, 30: 225-239.

Żakowski J. (red.) (2015). *Reforma Kulturowa 2020–2030–2040. Sukces wymaga zmian*. Warszawa: Krajowa Izba Gospodarcza.

Załącznik 1. Wykaz analizowanych krajów i stanów

Lp.	Australia	Azja	Europa	USA	Brazylia	Kanada	Inne Kraje
1	Rząd Federalny	Arabia Saudyjska	Holandia	Rząd Federalny	Rząd Federalny	Rząd Federalny	Chile
2	Australia Południowa	Bahrajn	Irlandia	Alaska	Bahia	Alberta	Ghana
3	Australia Zachodnia	Bangladesz	Litwa	Arizona	Minas Gerais	British Columbia	Nowa Zelandia
4	Nowa Południowa Walia	Brunei	Norwegia	Arkansas		Saskatchewan	Panama
5	Queensland	Filipiny	Polska	Floryda			Republika Płd. Afryki
6	Stołeczne Terytorium	Hong Kong	Szkocja	Hawaje			
7	Tasmania	Indie	Szwajcaria	Idaho			
8	Terytoria Północne	Indonezja	Wielka Brytania	Kalifornia			
9	Victoria	Katar		Kansas			
10		Korea Płd.		Kolorado			
11		Kuwejt		Maine			
12		Malezja		Maryland			
13		Pakistan		Massachusetts			
14		Singapur		Michigan			
15		Taiwan		Missouri			
16				Montana			
17				Nevada			
18				Nowy Jork			
19				Pensylwania			
20				Północna Dakota			
21				Północna Karolina			
22				Teksas			
23				Tennessee			
24				Vermont			
25				Waszyngton			
26				Wirginia			
27				Wyoming			

THE MAIN DIRECTIONS OF REFORMS OF THE POLISH STATE

Abstract

The mechanism of functioning of Polish administration, in particular the central government, its institutions and processes of so-called government's back-office, have not been significantly modernized for many years. Compared with solutions from other countries, they are outdated and inefficient. The article presents the ideas of reforms of these mechanisms. In the initial part, the major studies devoted to improving the functioning of the Polish state are briefly characterized. Then the results of the review and analysis of the solutions applied in the most developed countries are presented. In Poland, in particular, the strategic management should be substantially improved. The effective processes of project and program management should be implemented. The performance management and innovation management must be introduced. The public procurement law should be fully replaced by the public procurement law. Polish public administration should be thoroughly reformed to be able to meet the challenges it faces.

Keywords

Government, Public Administration, Reforms, Back-office