

Hubert Guz

**CZY
ORGANIZACJA
PUBLICZNA
MOŻE
SIĘ UCZYĆ?**

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

**Wydawnictwo Naukowe
Akademii Ignatianum w Krakowie**

Kraków 2023

Spis treści

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

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

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

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

Wykaz skrótów

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

Wstęp

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

W celu weryfikacji tego założenia sformułowalem następujące hipotezy pomocnicze:

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

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

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

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

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

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

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

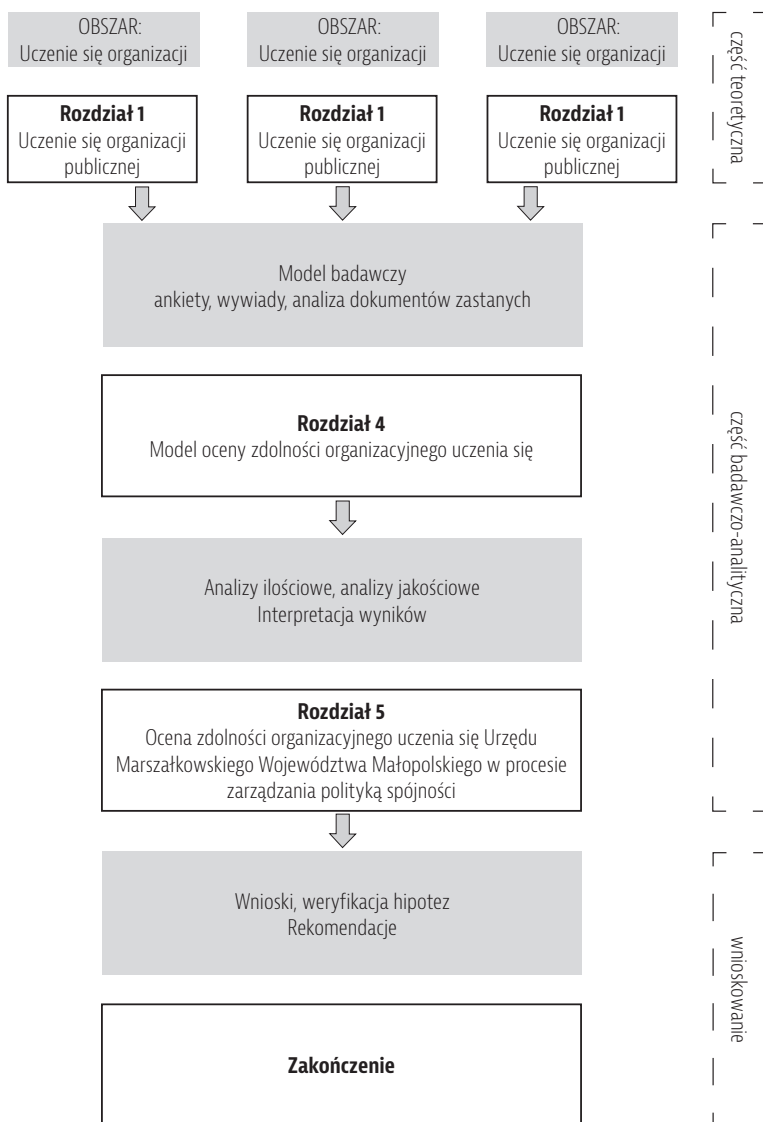
W zakończeniu przedstawiłem kluczowe wnioski diagnostyczne i metodologiczne oraz rekomendacje odnoszące się do zwiększenia zdolności uczenia się UMWM w kontekście zarządzania polityką spójności Unii Europejskiej oraz uczenia się organizacji publicznych i diagnozowania tych procesów.

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

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

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

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



Źródło: opracowanie własne.