

Wdrożenie lub doskonalenie zarządzania procesowego jako przygotowanie do automatyzacji procesów w polskiej administracji publicznej

Raport z analizy porównawczej

Polska wersja językowa
05.05.2026

Technical Support Instrument

Supporting reforms in 27 Member States



Finansowane przez
Unię Europejską



Kancelaria Prezesa
Rady Ministrów

Dokument powstał przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej. Za jego treść wyłączną odpowiedzialność ponoszą autorzy. Poglądy wyrażone w dokumencie w żadnym wypadku nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

Projekt jest finansowany przez Unię Europejską za pośrednictwem Instrumentu Wsparcia Technicznego, zarządzanego przez Grupę Zadaniową ds. Reform i Inwestycji Komisji Europejskiej (SG REFORM).

Raport został dostarczony w lutym 2026 r. na podstawie umowy KE numer 300119939. Został on dostarczony w ramach projektu „Wdrożenie lub doskonalenie zarządzania procesowego jako przygotowanie do automatyzacji procesów w polskiej administracji”.

© Unia Europejska, 2026.



Polityka Komisji Europejskiej dotycząca ponownego wykorzystywania informacji została wdrożona decyzją Komisji 2011/833/UE z dnia 12 grudnia 2011 r. w sprawie ponownego wykorzystywania dokumentów Komisji (Dz.U. L 330 z 14.12.2011, s. 39 – <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2011/833/oj>).

O ile nie wskazano inaczej, ponowne wykorzystywanie tego dokumentu jest dozwolone na podstawie licencji Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Oznacza to, że dokument może być ponownie wykorzystywany pod warunkiem podania odpowiedniego źródła oraz wskazania wszelkich wprowadzonych zmian.

Dyrekcja Generalna ds. Wsparcia Reform Strukturalnych
REFORM@ec.europa.eu
+32 2 299 11 11 (centrala Komisji)
Komisja Europejska
Rue de la Loi 170 / Wetstraat 170
1049 Bruksela, Belgia

SPIS TREŚCI

1. Kontekst Unii Europejskiej oraz definicja wymiarów oceny	4
1.1 Definicje kryteriów oceny	4
1.2 Kontekst UE: wybrane strategie dotyczące przeprojektowania procesów i zarządzania procesowego w administracji publicznej	7
1.3 Analiza porównawcza	11
2. Charakterystyki państw	24
2.1 Włochy	24
2.2 Estonia	33
2.3 Wybór przykładów działań	42
3. Uzasadnienie biznesowe inicjatyw	43
3.1 Włoski przykład 1. PIAO – Zintegrowany Plan Działań i Organizacji (obejmuje mapowanie procesów i procesy zarządzania zasobami ludzkimi)	43
3.2 Włoski przykład 2. inPA – krajowy portal naboru (obejmuje mapowanie procesów i procesy zarządzania zasobami ludzkimi)	56
3.3 Włoski przykład 3. NoiPA – Cloudify NoiPA (obejmuje procesy HR ze szczególnym uwzględnieniem płac)	65
3.4 Włoski przykład 4. Krajowy Syllabus „Kompetencje cyfrowe dla administracji publicznej” (obejmuje szkolenia i kompetencje)	79
3.5 Włoski przykład 5. PerlaPA – integracja HR ukierunkowana na zgodność z obowiązkami sprawozdawczymi (obejmuje procesy HR ze szczególnym uwzględnieniem obsługi kadrowej)	95
3.6 Estoński przykład 1: Państwowe Centrum Usług Wspólnych, katalog usług i portal samoobsługi pracowników państwowych (obejmuje mapowanie procesów, procesy HR i płace)	99
3.7 Estoński przykład 2: Uporządkowanie procesu wyboru najwyższych urzędników służby cywilnej przez Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej w Kancelarii Rządu Estonii (obejmuje mapowanie procesów, procesy HR, szkolenia i kompetencje)	118
4. Synteza wniosków z analizy porównawczej i rekomendacje dla Polski	132
4.1 Kluczowe wnioski z doświadczeń Włoch i Estonii	132
4.2 Luki w polskiej administracji publicznej	140
4.3 Działania priorytetowe przed automatyzacją	143
4.4 Rekomendacje krótkoterminowe i długoterminowe	152
4.5 Ryzyka i działania ograniczające	180

1. KONTEKST UNII EUROPEJSKIEJ ORAZ DEFINICJA WYMIARÓW OCENY

Raport z analizy porównawczej (tzw. Benchmarking Report) został opracowany w ramach umowy Nr 300119939 (Umowa ramowa numer REFORM/2021/OP/0006-05 - KPMG), w zakresie wsparcia technicznego w realizacji projektu „Wdrożenie lub doskonalenie zarządzania procesowego jako przygotowanie do automatyzacji procesów w polskiej administracji publicznej”, zawartej w dniu 28 sierpnia 2025 r. między Unią Europejską a KPMG Niemcy, we współpracy z KPMG Włochy, KPMG Estonia oraz KPMG Polska.

1.1 Definicje kryteriów oceny

W raporcie zastosowano uporządkowany zestaw kryteriów oceny. Kryteria te służą wyborowi państw członkowskich UE oraz przykładów wdrożeń, które są najbardziej przydatne do porównania z sytuacją Polski.

Pierwszy poziom kryteriów oceny służy wyborowi najbardziej odpowiednich krajów. Opiera się on na dwóch głównych wymiarach:

- porównywalności struktur zarządzania w administracji publicznej,
- porównywalności wyzwań w procesach administracyjnych, które w ostatnich latach występowały w wybranych sektorach i usługach.

Analiza koncentruje się w szczególności na wyzwaniach związanych z:

- strategicznym zarządzaniem zasobami ludzkimi,
- wzmacnianiem kompetencji w administracji publicznej,
- rozwojem kompetencji cyfrowych,
- ograniczaniem złożoności i obciążeń administracyjnych,
- zwiększaniem koordynacji i standaryzacji procesów.

Pierwsze kryterium ocenia **podobieństwa instytucjonalne i zarządcze** względem polskiej administracji publicznej. Ocena opiera się na analizie dostępnych danych i materiałów, w tym porównywalnych źródeł takich jak zbiory danych Komisji Europejskiej (Eurobarometr, EUPACK), Indeks Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego (DESI), wskaźniki Worldwide Governance Indicators Banku Światowego, publikacje OECD, w tym „Government at a Glance”, krajowe urzędy statystyczne oraz właściwe dokumenty polityczne i opracowania naukowe. W szczególności analiza obejmuje następujące wymiary:

1. Struktura zarządzania:

- stopień centralizacji procesów decyzyjnych,
- wielkość korpusu pracowników administracji publicznej,
- liczba pracowników administracji publicznej według poziomów administracji,
- podział zasobów pomiędzy poziomami administracji.

Drugie kryterium opiera się na kluczowych wnioskach z analizy stanu obecnego i koncentruje się na wskazaniu państw członkowskich UE, które mierzą się z **podobnymi wyzwaniem w procesach administracyjnych**. Wyzwania te są analizowane z uwzględnieniem filarów tzw. Compact, obejmujących zarządzanie strategiczne, czynniki organizacyjne i kadrowe, upraszczanie procesów i efektywność działania, wsparcie cyfrowe oraz zarządzanie wynikami.

Analiza wyzwań w procesach administracyjnych koncentruje się na następujących obszarach:

- nabór kandydatów,
- szkolenia i rozwój kompetencji, w tym oceny pracowników, opisy i wartościowanie stanowisk oraz indywidualne programy rozwoju zawodowego,
- zarządzanie zasobami ludzkimi i płace, w tym wdrożenie nowego systemu informatycznego do obsługi płac.

2. Wyzwania w procesach administracyjnych:

- nadmiarowe i nieaktualne procedury,
- nakładanie się kompetencji pomiędzy jednostkami administracji,
- potrzeba dalszej cyfryzacji,
- potrzeba przekwalifikowania lub podnoszenia kompetencji pracowników administracji publicznej,
- potrzeba większej standaryzacji i formalizacji procesów wewnętrznych,
- automatyzacja wewnętrznych obiegów spraw,
- ograniczone stosowanie oceny skutków regulacji lub oceny obciążeń administracyjnych przed wdrożeniem zmian,
- ograniczony rozwój usług projektowanych z perspektywy obywatela.

Na podstawie przedstawionych powyżej kryteriów przygotowano krótką listę państw UE, które mogą dostarczyć najbardziej przydatnych przykładów porównawczych. Następnie opracowano wstępne charakterystyki dwóch najistotniejszych państw. Państwa te zostały wskazane w uzgodnieniu z instytucją będącą Beneficjentem Projektu, z uwzględnieniem zarówno podobieństwa do polskiego systemu administracyjnego, jak i uznania ich za dobre przykłady na poziomie UE w odniesieniu do analizowanych procesów.

Kryteria oceny drugiego poziomu analizy służą wyborowi najbardziej odpowiednich przykładów działań w ramach wybranych państw. O ile pierwszy poziom koncentruje się na porównywalności między państwami, o tyle drugi poziom wykorzystuje jakościowe kryteria oparte na dostępnych dowodach. Ich celem jest wskazanie przykładów przeprojektowania procesów, które są istotne i możliwe do przeniesienia na grunt polskiej administracji publicznej.

1. Porównywalność procesu w stanie wyjściowym:

Powyższe kryterium ocenia, czy wybrany przykład działania rozpoczynał się od warunków podobnych do tych, które zaobserwowano w Polsce w okresie wyjściowym.

W szczególności kryterium to odnosi się do momentu wyjściowego (t_0), w którym państwa porównawcze i Polska wykazywały podobny poziom wyników w zakresie właściwych procesów oraz czynników wspierających. Porównywalność tego stanu służy ocenie, czy państwa miały w tym czasie podobne cechy strukturalne i operacyjne. Następnie analiza pokazuje, jak procesy te rozwijały się w kolejnych latach (t_1), wskazując różne ścieżki reform i ich wyniki. Pozwala to zrozumieć, czym różniły się przyjęte podejścia oraz dlaczego podobne warunki początkowe doprowadziły do odmiennych rezultatów.

2. Możliwość przeniesienia (podejścia) i znaczenie dla polskiego kontekstu:

Kryterium ocenia możliwość zastosowania wybranego przykładu w polskiej administracji publicznej. Analiza obejmuje warunki kontekstowe, instytucjonalne i operacyjne, które wpływają na możliwość przeniesienia rozwiązania. Możliwość przeniesienia jest traktowana jako wstępne kryterium wyboru, a nie końcowy wymiar oceny. Dzięki temu pogłębiona analiza obejmuje wyłącznie te przykłady, które można realnie dostosować do polskiego kontekstu administracyjnego. Kryterium to bada znaczenie przykładu dla analizowanych sektorów, rodzajów usług, typów organizacji (urzędów), skali zatrudnienia w administracji publicznej oraz skali wpływu mierzonej liczbą obywateli objętych zmianą. Elementy te są oceniane łącznie z dopasowaniem instytucjonalnym, możliwością rozszerzenia rozwiązania na inne jednostki administracji oraz jasnością opisu czynników sukcesu, ograniczeń i wniosków.

3. Jasność i spójność logiki reformy:

Kryterium ocenia, czy dana reforma opiera się na jasnej i spójnej logice działania. Analiza obejmuje pytania:

- Czy problem, którego dotyczy reforma, został jasno zdefiniowany?
- Czy zidentyfikowane wyzwania przełożono na dobrze określone cele reformy?
- Czy wdrożone rozwiązania są zgodne z przyjętymi celami?
- Czy działania reformatorskie są uporządkowane i następują po sobie w logicznej kolejności, a nie stanowią pojedynczych lub doraźnych działań?

4. Zakres i skala przeprojektowania procesów:

Kryterium ocenia, w jakim stopniu procesy zostały rzeczywiście przeprojektowane. Analiza obejmuje poziom osiągniętej standaryzacji, uproszczenia i formalizacji, a także zakres integracji pomiędzy silosami organizacyjnymi oraz dopasowanie pomiędzy procesami zarządzania zasobami ludzkimi, zasadami zarządzania i narzędziami cyfrowymi.

5. Rola czynników wspierających, takich jak narzędzia, kompetencje i zarządzanie:

Kryterium ocenia kluczowe warunki i narzędzia, które wspierały reformę. Analiza obejmuje to, w jakim stopniu przeprojektowanie procesów było powiązane z cyfryzacją, jaki poziom inwestycji przeznaczono na podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowanie pracowników

administracji publicznej oraz na działania związane z zarządzaniem zmianą, a także w jakim stopniu wzmocniono struktury zarządcze, mechanizmy koordynacji i jasne właścielstwo procesów, aby wspierać i utrwać reformę.

6. Potwierdzenie osiągniętych wyników oraz poprawy efektywności działania:

Kryterium ocenia, czy reforma przyniosła widoczne i mierzalne usprawnienia. Analiza obejmuje dostępność dowodów sprzed wdrożenia i po wdrożeniu (t0–t1), zakres poprawy efektywności, skuteczności, jakości usług i zadowolenia użytkowników, a także to, czy reforma doprowadziła do ograniczenia obciążeń administracyjnych i zwiększenia przejrzystości procesów.

Tabela 1 – Kryteria oceny dla pierwszego i drugiego poziomu analizy

Poziom	Kryterium	Cel zakres
Pierwszy poziom	a. Porównywalne struktury zarządzania	Wskazanie państw członkowskich UE o rozwiązaniach instytucjonalnych i zarządczych porównywalnych z Polską
	b. Porównywalne wyzwania w procesach administracyjnych	Wskazanie państw, które mierzą się z podobnymi wyzwaniami w kluczowych obszarach kadrowych i administracyjnych albo skutecznie przezwyciężyły takie wyzwania
Drugi poziom	a. Porównywalność stanu wyjściowego (t0–t1)	Sprawdzenie, czy analizowane przykłady rozpoczynały się od warunków podobnych do Polski oraz ocena różnych ścieżek zmian
	b. Możliwość przeniesienia do polskiego kontekstu	Wybór przykładów, które można realnie dostosować do polskiego kontekstu administracyjnego, sektorowego i organizacyjnego
	c. Jasność i spójność logiki reformy	Ocena czy reformy opierają się na jasnej i uporządkowanej logice działania
	d. Zakres i skala przeprojektowania procesów	Ocena zakresu rzeczywistego przeprojektowania procesów administracyjnych
	e. Rola czynników wspierających	Analiza cyfrowych, kompetencyjnych i zarządczych czynników wspierających reformę
	f. Potwierdzenie osiągniętych wyników oraz poprawy efektywności działania	Ocena czy reformy przyniosły mierzalne i możliwe do wykazania rezultaty

1.2 Kontekst UE: wybrane strategie dotyczące przeprojektowania procesów i zarządzania procesowego w administracji publicznej

W ostatnich latach reformy w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w instytucjach europejskich coraz częściej opierają się na wspólnym założeniu: transformacja cyfrowa i automatyzacja mogą przynieść trwałą wartość tylko wtedy, gdy zostaną poprzedzone przemyślanym przeprojektowaniem procesów oraz przejściem na zarządzanie zorientowane na procesy. Zamiast koncentrować się na pojedynczych zmianach proceduralnych lub modernizacji opartej wyłącznie na technologii, instytucje UE coraz częściej traktują nabór, rozwój kompetencji oraz administrację kadrowo-płacową jako powiązane elementy jednego procesu od początku do końca. Proces ten powinien być

zarządzany przy użyciu wspólnych standardów, wspólnych struktur danych oraz współdziałających rozwiązań cyfrowych.

Perspektywa ta jest szczególnie ważna dla Polski. Polska służba cywilna działa w stabilnych ramach prawnych opartych na zasadach służby publicznej i dostępu opartego na kwalifikacjach. Jednocześnie mierzy się z fragmentacją administracyjną, różnym poziomem dojrzałości organizacyjnej oraz rosnącymi oczekiwaniami społecznymi dotyczącymi przejrzystości, szybkości działania i wygodnych usług cyfrowych.

Nowa strategia zarządzania zasobami ludzkimi¹ Komisji Europejskiej, przyjęta w 2022, pokazuje, że reforma zarządzania zasobami ludzkimi może być ujmowana jako zintegrowany model działania, a nie jako zbiór odrębnych inicjatyw sektorowych. Strategia traktuje nabór, uczenie się, wdrożenie pracownika do pracy i usługi administracyjne jako elementy spójnego cyklu życia pracownika. W ten sposób włącza transformację zarządzania zasobami ludzkimi w cykl zarządzania i planowania Komisji Europejskiej oraz uznaje zarządzanie procesami za podstawowy czynnik wspierający zmianę.

Podejście to jest istotne dla Polski, ponieważ zadania kadrowe są rozproszone pomiędzy dużą liczbę urzędów, ale jednocześnie podlegają centralnym zasadom i mechanizmom nadzoru. Polska opublikowała Strategię zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, której celem jest budowa i utrzymanie profesjonalnego, zmotywowanego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu służby cywilnej. Doświadczenie UE wskazuje jednak, że w takim otoczeniu kluczowe znaczenie ma określenie jednej architektury procesów kadrowych. Powinna ona łączyć nabór, rozwój kompetencji i płace w oparciu o wspólne zasady, przy zachowaniu niezbędnej elastyczności w sposobie realizacji. Szczególnie ważne jest podkreślenie roli wdrożenia pracownika do pracy jako procesu integrującego. Wniosek istotny dla Polski jest następujący: reformę naboru można uznać za skuteczną dopiero wtedy, gdy płynnie łączy się z kolejnymi procesami kadrowymi i płacowymi, ograniczając ręczne powtarzanie czynności, niespójności danych oraz niezadowolenie pracowników.

Podejście procesowe jest szczególnie widoczne w reformie procesu naboru, czego przykładem jest przeprojektowanie **modelu konkursowego Europejskiego Urzędu Doboru Kadr**². Uproszczenie etapów naboru, rozszerzenie testów cyfrowych i zdalnych oraz ujednolicenie zasad oceny przekształciły nabór z ciągu odrębnych konkursów w mierzalny i powtarzalny proces. Z perspektywy zarządzania procesami biznesowymi ograniczenie liczby przekazania odpowiedzialności między uczestnikami procesu, doprecyzowanie punktów decyzyjnych oraz skrócenie czasu realizacji procesów okazały się równie istotne jak wdrożenie narzędzi cyfrowych. W Polsce, gdzie według Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za 2024 r. jedynie około 59% naborów kończy się zatrudnieniem, a około 16% nie przynosi żadnych kandydatów, doświadczenia innych

¹ **European Commission. (2022, April 5).** A new Human Resources Strategy for the Commission. https://commission.europa.eu/document/download/3d1dc4df-7995-44b8-bf08-396930fb8c9d_en

² **European Personnel Selection Office (EPSO). (2024).** Management Plan 2024 (new competition model). https://commission.europa.eu/document/download/5aa98e14-10c3-48ff-828b-a2a42af99610_en?filename=epso_mp_2024.pdf

krajów podkreślają znaczenie spójnego krajowego wzorca naboru. Taki wzorzec powinien określać podstawowe stabilne etapy, minimalne wymagania w zakresie potwierdzenia spełnienia kryteriów i standardowe dane wyjściowe. Poprawiłoby to efektywność i rzetelność naboru, a także wsparło szersze cele społeczne i kulturowe, takie jak zwiększenie atrakcyjności zatrudnienia w administracji publicznej i odpowiedź na oczekiwania dotyczące przejrzystych oraz nowoczesnych procesów wyboru kandydatów.

Na poziomie metodycznym podobny przekaz płynie z inicjatyw UE takich jak **Tworzenie polityk gotowych do realizacji cyfrowej**³. Ich główna zasada brzmi: przed automatyzacją procesy muszą zostać uproszczone, ujednolicone i przygotowane do współdziałania z innymi systemami. Chociaż podejście to wywodzi się z obszaru projektowania polityk publicznych, jego logika ma bezpośrednie zastosowanie do transformacji procesów kadrowych i płacowych, zwłaszcza w administracjach przygotowujących się do wdrożenia nowych systemów informatycznych.

W polskim kontekście, w którym transformacja cyfrowa postępuje, ale praktyki organizacyjne pozostają zróżnicowane, podejście to może pomóc powiązać wymagania prawne, projektowanie procesów i wdrożenie systemów. Wprowadzenie jasnych punktów kontrolnych dotyczących przepływu danych, zasad podejmowania decyzji i współdziałania systemów pomaga zapewnić, że automatyzacja nie będzie jedynie cyfrowym odtworzeniem lokalnych różnic, lecz doprowadzi do ich uporządkowania w procesy możliwe do zarządzania i skalowania.

Rozwój kompetencji jest drugim kluczowym filarem tej transformacji. Nie powinien być traktowany jako odrębna aktywność szkoleniowa, ale jako mechanizm umożliwiający praktyczne wykonywanie przeprojektowanych procesów. Inicjatywy na poziomie UE pokazują, że zarządzanie procesowe wymaga równoległej zmiany w sposobie definiowania, rozwijania i zarządzania kompetencjami. Przykładem są **Ramy ESCO**⁴, czyli wspólna, nadająca się do odczytu maszynowego klasyfikacja umiejętności i zawodów. Pokazuje ona, że wspólny słownik kompetencji może łączyć nabór, ocenę, uczenie się i planowanie zatrudnienia. W Polsce, gdzie opisy stanowisk, oceny i indywidualne programy rozwoju zawodowego są już ujęte w przepisach, kluczowym wnioskiem nie jest tworzenie nowych obowiązków.. Chodzi raczej o ujednolicenie i praktyczne wykorzystanie istniejących obowiązków poprzez wspólne dane referencyjne. Uzgodnienie definicji kompetencji w urzędach ograniczyłoby rozproszenie, poprawiło porównywalność i umożliwiło podejmowanie decyzji o szkoleniach i ścieżkach mobilności na podstawie danych.

Podejście oparte na kompetencjach jest dodatkowo rozwijane w praktyce UE przez uporządkowane środowiska uczenia się, takie jak **unijny portal szkoleniowy dla administracji celnej i podatkowej**⁵ oraz **EU Academy**⁶. Inicjatywy te pokazują, że szkolenia mogą być traktowane jako ujednolicony i wielokrotnie wykorzystywany proces,

³ Interoperable Europe. (n.d.). *Digital-ready Policymaking (DRPM)*. Interoperable Europe Portal. <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/digital-ready-policymaking>

⁴ European Commission. (n.d.). *ESCO – European Skills, Competences, Qualifications and Occupations*. <https://esco.ec.europa.eu/en>

⁵ European Union. (n.d.). *Customs & Tax EU Learning Portal*. <https://customs-taxation.learning.europa.eu/>

⁶ European Union. (n.d.). *EU Academy*. <https://academy.europa.eu/>

ściśle powiązany z profilami ról i priorytetami organizacji, a nie jako zbiór pojedynczych kursów. Logika platformowa przyjęta na poziomie UE jest ważna dla Polski, gdzie szerokie korzystanie z nauki zdalnej współistnieje z ograniczeniami budżetowymi i nierówną intensywnością szkoleń w różnych instytucjach. Centralne zdefiniowanie podstawowych modułów szkoleniowych, przy jednoczesnym umożliwieniu ich wykorzystania przez poszczególne jednostki, pozwala połączyć efektywność, jakość i lokalną odpowiedzialność. Wspiera to również zmianę kultury organizacyjnej poprzez budowanie wspólnej tożsamości zawodowej i wspólnot praktyków, co jest ważne przy przechodzeniu od indywidualnych sposobów pracy do podejścia opartego na standardowych procesach.

Mechanizmy zarządcze mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia, że rozwój kompetencji wspiera transformację organizacyjną, a nie pozostaje za nią w tyle. **Strategia uczenia się i rozwoju Komisji Europejskiej**⁷ pokazuje, jak odpowiedzialność kierownictwa może łączyć wyniki ocen, priorytety organizacji i uporządkowane ścieżki uczenia się. Przez określenie domyślnych ścieżek szkoleniowych dla ról oraz formalne uznanie uczenia się w miejscu pracy model UE pokazuje, że standaryzacja i elastyczność mogą ze sobą współistnieć. Dla Polski ma to szczególne znaczenie, ponieważ kompetencje przywódcze i praktyki zarządcze są uznawane za ważne czynniki powodzenia reform. Zintegrowanie mechanizmów zarządzania uczeniem się z procesami zarządzania efektywnością może wspierać transformację kultury organizacyjnej w kierunku ciągłego doskonalenia oraz wspólnej odpowiedzialności za jakość realizowanych procesów.

Trzecim i najbardziej wymagającym operacyjnie wymiarem transformacji zarządzania zasobami ludzkimi jest administracja kadrowo-płacowa. W tym obszarze rozproszenie procesów i niespójność danych najmocniej wpływają zarówno na efektywność, jak i na zaufanie pracowników. Instytucje UE odpowiadały na to wyzwanie poprzez stopniową konsolidację wspólnych podstaw cyfrowych, takich jak **system zarządzania zasobami ludzkimi Sysper**⁸ oraz model działania **Biura ds. Płatności**⁹. Rozwiązania te pokazują, że gotowość do automatyzacji zależy w mniejszym stopniu od zaawansowania technologii, a w większym od wcześniejszego ujednolicenia przebiegu realizowanych działań, struktur danych i odpowiedzialności za usługi. Sysper jako wspólny system kadrowy pokazuje, jak system oparty na przepływie zadań może osadzać standardowe procesy w codziennej pracy. Biuro ds. Płatności pokazuje natomiast, jak proces płacowy można przekształcić we wspólną usługę, łączącą centralną obsługę, cyfrową samoobsługę i silne zarządzanie tożsamością.

W Polsce, gdzie zadania kadrowo-płacowe są szeroko rozproszone i realizowane według różniących się lokalnych praktyk, doświadczenia państw UE podkreślają znaczenie większej standaryzacji i koordynacji tych procesów., że modernizację obszaru płac należy traktować jako reformę modelu działania, a nie wyłącznie jako projekt techniczny.

⁷ European Commission. (2016). *Learning and Development Strategy of the European Commission*. <https://commission.europa.eu/document/download/k-2016-3829-en.pdf>

⁸ European Commission. (n.d.). *Sysper – European Commission HR Management System*. https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/sysper2-the-european-commissions-human-resource-management-system-sysper2_en

⁹ Paymaster Office (PMO). (n.d.). *Homepage*. https://paymaster-office.ec.europa.eu/index_en

Priorytetowe znaczenie powinny mieć:

- samoobsługa użytkowników,
- jasne rozgraniczenie zadań centralnych i lokalnych
- mierzalne standardy usług.

Są to nie tylko działania zwiększające efektywność, ale także odpowiedź na społeczne oczekiwania dotyczące rzetelności, przejrzystości i niezawodności. Z perspektywy kultury organizacyjnej wymaga to odejścia od rozwiązań specyficznych dla poszczególnych jednostek na rzecz zaufania do usług współdzielonych oraz wspólnych zasad, wspieranych przez jasno określone mechanizmy zarządzania i komunikację.

Podsumowując, przeanalizowane inicjatywy UE nie tworzą jednego modelu do prostego skopiowania. Pokazują jednak spójny zestaw zasad projektowych, które są bardzo istotne dla obecnego etapu transformacji w Polsce. Wskazują, że skuteczne przeprojektowanie procesów i gotowość do automatyzacji wynikają z dopasowania wzorców procesów, ekosystemów kompetencji i uczenia się oraz wyborów dotyczących systemów i modelu działania. Wszystko to powinno być wspierane przez skuteczny system zarządzania, nadzoru i monitorowania. Zastosowanie tych zasad w sposób dopasowany do polskiego kontekstu może pomóc zmniejszyć lukę między ramami prawnymi a codzienną praktyką, wesprzeć modernizację cyfrową i organizacyjną oraz odpowiedzieć na szersze oczekiwania społeczne i kulturowe wobec administracji publicznej w najbliższych latach.

1.3 Analiza porównawcza

Na podstawie zdefiniowanych kryteriów oceny opisanych powyżej, w szczególności w pkt 1.1, przeprowadzono analizę porównawczą państw członkowskich UE z uwzględnieniem kryteriów pierwszego poziomu.

Kryteria te obejmują:

- porównywalność struktur zarządzania administracją publiczną z Polską,
- porównywalność ostatnich i trwających wyzwań w procesach administracyjnych w kluczowych obszarach zarządzania zasobami ludzkimi, tj. naborze kandydatów, szkoleniach i rozwoju kompetencji oraz administracji kadrowo-płacowej.

Celem przeprowadzonej analizy porównawczej nie jest identyfikacja bezwzględnych „liderów efektywności”, lecz wyłonienie krajów, których modele instytucjonalne oraz doświadczenia związane z procesami reform stanowią istotne i metodologicznie uzasadnione przypadki porównawcze dla polskiej administracji publicznej.

Tabela 2 przedstawia zastosowanie kryteriów oceny pierwszego poziomu na przykładzie polskiego systemu administracji publicznej.

Tabela 2 - Charakterystyka Polski według kryteriów oceny pierwszego poziomu

Państwo	Stopień centralizacji procesów decyzyjnych	Wielkość korpusu pracowników administracji publicznej	Liczba pracowników administracji publicznej według poziomów administracji	Podział zasobów pomiędzy poziomami administracji
Polska	Polska jest państwem unitarnym z samorządem terytorialnym zorganizowanym na trzech poziomach: • 16 województw, • 314 powiatów, • 2478 gmin. Gminy dzielą się na miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie, który obejmuje miasto i przyległe obszary wiejskie¹⁰. Ponadto 66 spośród 314 powiatów to miasta na prawach powiatu.	2 923 000 ¹¹ , w tym 123 200 członków korpusu służby cywilnej.	Urzędy centralne: 13 887; Urzędy wojewódzkie: 9 801; Wojewódzka administracja zespolona: 14 120; Powiatowa administracja zespolona: 8 588; Pozostałe, w tym administracja niezespolona, placówki zagraniczne i Krajowa Administracja Skarbowa: 60 669. Tax Administration): 60669	Wskaźnik decentralizacji¹² finansowej: 34%. Wysoka decentralizacja. Dane za 2024 r. ¹³: • administracja centralna 41,9%, • administracja regionalna 0%, • administracja lokalna 28,37%, • zabezpieczenie społeczne 29,3%.

Opierając się na wynikach analiz porównawczych z najnowszych badań naukowych, analiz OECD oraz ogólnounijnych ocen zarządzania publicznego, w tym DESI (Digital Economy and Society Index, Indeks Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego) oraz EUPACK 2024 (European Public Administration Country Knowledge, 2024) oraz wskaźników dotyczących administracji elektronicznej i społeczeństwa cyfrowego, państwa członkowskie UE można pogrupować według podobieństwa struktury administracyjnej, dojrzałości zarządzania cyfrowego i rodzaju wyzwań w procesach zarządzania zasobami ludzkimi.

W wielu opracowaniach wskazuje się wyraźny podział na duże, prawnie złożone i wielopoziomowe administracje, charakteryzujące się rozproszoną odpowiedzialnością za sprawy kadrowe i różnym poziomem dojrzałości cyfrowej, oraz mniejsze lub bardziej

¹⁰ European Committee of the Regions. (n.d.). Poland. Division of Powers Portal.

<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Poland.aspx>

¹¹ Eurostat. (n.d.). National civil servants in central public administration (prc_rem_nr). Eurostat.

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_rem_nr_custom_19723232/default/bar?lang=en

¹² European Committee of the Regions. (n.d.). Decentralization Index. Division of Powers Portal.

<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx>

¹³ OECD (2025), Government at a Glance 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>.

jednolite systemy, które w sposób bardziej systematyczny przyjęły podejście procesowe i zasadę projektowania rozwiązań od początku w formie cyfrowej.

W tym ujęciu państwa takie jak **Włochy, Hiszpania i Francja** można uznać za **porównywalne z Polską** nie dlatego, że mają identyczne struktury administracyjne, lecz ze względu na **wspólną presję reformatorską i podobne cechy zarządcze**. Państwa te mają **duże administracje publiczne, silne tradycje prawne**, istotną **decentralizację** na różnych poziomach administracji oraz trwałe **wyzwania związane z nadmiarowością procesów, nakładaniem się kompetencji i standaryzacją** procedur kadrowych oraz płacowych.

Jednocześnie analizy reform wskazują **Włochy i Portugalię** jako przykłady państw, które zaczęły odpowiadać na takie ograniczenia strukturalne przez skoordynowane strategie cyfrowe administracji, usługi wspólne i reformy procesów kadrowych. Co czyni je istotnymi przykładami „**porównywalnych systemów w trakcie transformacji**”.

Niemcy i Czechy są często wskazywane w literaturze jako **administracje mierzące się z podobnymi wyzwaniami koordynacyjnymi i integracyjnymi**, szczególnie w systemach federalnych lub zbliżonych do federalnych, jednak ich ścieżki reform są bardziej stopniowe.

Estonia jest natomiast konsekwentnie wskazywana w analizowanych opracowaniach jako najlepszy przykład zaawansowanej administracji cyfrowej. Mimo mniejszej skali i bardziej scentralizowanego modelu zarządzania pokazuje, jak silne sterowanie centralne, współdziałająca infrastruktura cyfrowa i właścicielstwo procesów od początku do końca mogą skutecznie odpowiadać na wyzwania obecne również w większych administracjach, takie jak integracja danych kadrowych, cyfrowy nabór i automatyzacja płac.

Łącznie zgromadzone informacje uzasadniają wybór grupy porównawczej obejmującej państwa strukturalnie podobne, tj. Włochy, Hiszpanię, Francję, Niemcy, Portugalię i Czechy, oraz Estonię jako przykład zaawansowanej administracji cyfrowej. Taki wybór pozwala połączyć realistyczną porównywalność z polskim kontekstem z dostępem do bardziej zaawansowanych, przyszłościowych praktyk.

Tabela 3 przekłada jakościową logikę grupowania na uporządkowany przegląd wybranych państw porównawczych według kryteriów oceny pierwszego poziomu.

Tabela przedstawia dla każdego państwa **stopień centralizacji i strukturę instytucjonalną**, całkowitą **liczbę pracowników administracji publicznej** oraz ich **podział między poziom centralny i niższe poziomy administracji**. Pokazuje to, jak rozłożone są zadania administracyjne. Ostatnia kolumna przedstawia **wskaźnik decentralizacji finansowej** oraz **podział wydatków publicznych pomiędzy poziomami administracji** zgodnie z **klasyfikacją Systemu Rachunków Narodowych (SNA 2025)**¹⁴.

W tym ujęciu sektor instytucji rządowych i samorządowych dzieli się na cztery podsektory:

- **administracja centralna**, obejmująca organy krajowe właściwe dla całego państwa,

¹⁴ United Nations. (2025). *System of National Accounts 2025 (SNA 2025)* [Online resource]. United Nations Statistics Division. <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2025.asp>

- **administracja regionalna**, odnosząca się do pośrednich szczebli administracji z konstytucyjnie lub ustawowo określoną autonomią,
- **administracja lokalna**, obejmująca gminy i inne jednostki o ograniczonym terytorialnie zakresie działania,
- **fundusze zabezpieczenia społecznego**, zarządzające obowiązkowymi systemami ochrony społecznej, takimi jak emerytury i zasiłki dla bezrobotnych.

Takie zharmonizowane ramy statystyczne zapewniają porównywalność pomiędzy państwami o różnych systemach administracyjnych i konstytucyjnych.

Tabela 3 - Przegląd państw porównywanych według kryteriów oceny pierwszego poziomu.

Państwo	Stopień centralizacji procesów decyzyjnych	Wielkość korpusu pracowników administracji publicznej ¹⁵	Liczba pracowników według poziomów administracji	Podział zasobów pomiędzy poziomami administracji ¹⁶
Włochy	Państwo jest zorganizowane w regiony (wł. regioni), prowincje (wł. province), gminy (wł. comuni) i miasta metropolitalne (wł. metropolitane). Regiony, prowincje, gminy i miasta metropolitalne mogą przyjmować własne statuty. Istnieje 15 regionów o zwykłym statusie oraz 5 regionów o szczególnych formach i warunkach autonomii. Republika Włoska jest państwem unitarnym, które uznaje zasady autonomii lokalnej i decentralizacji. Obecnie istnieje 107 prowincji, w tym 14 miast metropolitalnych oraz dwie prowincje autonomiczne. Łącznie obejmują one 7904 gminy. Jednostki te posiadają określone kompetencje administracyjne oraz ogólną właściwość do prowadzenia spraw o charakterze lokalnym ¹⁷ .	3555600 ¹⁸ , w tym członkowie korpusu służby cywilnej	• Administracja centralna: 193 887; • Administracja lokalna, w tym regiony, prowincje i gminy: 554 076; • Pozostałe, w tym siły zbrojne, policja, straż pożarna, edukacja, ochrona zdrowia, uczelnie i instytucje badawcze: 2 980 562¹⁹.	Wskaźnik decentralizacji finansowej: 32%. Wysoka decentralizacja. Dane za 2024 r. ²⁰: • administracja centralna 32,4%, • administracja regionalna 0%, • administracja lokalna 27,3%, • zabezpieczenie społeczne 40,3%.

¹⁵ **Methodological note:** The analysis of the dimension of civil servants relies on OECD [Government employment and personnel statistics](#) (DSD_GOV@DF_GOV_EMPPS_REP_2025), which provide harmonised cross-country data on general government employment as a share of total employment. This indicator is suitable for benchmarking purposes but captures the entire public sector workforce (e.g. teachers, healthcare workers, police), rather than a narrowly defined civil service. As a result, it should be interpreted as a proxy for public sector size rather than a precise measure of core administrative personnel. Cross-country differences in administrative structures and service delivery models may further affect comparability.

¹⁶ **Methodological note:** the Fiscal Decentralization Score is measured through 3 indicators: Expenditure ratio (i.e. relative share of overall subnational expenditure compared to total government expenditure); Revenue Ratio; Revenue Autonomy

¹⁷ **European Committee of the Regions. (n.d.). Italy Introduction.** Division of Powers Portal.

¹⁸ **OECD. (n.d.). Government employment and personnel statistics** (DSD_GOV@DF_GOV_EMPPS_REP_2025) [Data visualisation]. OECD.

¹⁹ **Ministro per la Pubblica Amministrazione. (2025, March 4).** *“Carriere e pagelle degli statali così introdurremo il merito”* (La Stampa). Funzione Pubblica.

²⁰ OECD (2025), Government at a Glance 2025 - Public revenues and production costs - Figure 16.8. Distribution of general government expenditures across levels of government, 2023 and 2024, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>.

Państwo	Stopień centralizacji procesów decyzyjnych	Wielkość korpusu pracowników administracji publicznej ¹⁵	Liczba pracowników według poziomów administracji	Podział zasobów pomiędzy poziomami administracji ¹⁶
Estonia	Estonia jest unitarną republiką. Samorząd lokalny jest prawem gwarantowanym przez konstytucję. Wszystkie sprawy lokalne są prowadzone przez władze lokalne samodzielnie i zgodnie z prawem. Państwo składa się z 79 jednostek samorządu lokalnego, w tym 64 gmin wiejskich (est. vald) i 15 miast (est. linn). Gminy są jedynym szczeblem samorządu terytorialnego , ponieważ powiaty (est. Maakonnad) – jest ich 15, zostały przekształcone w zdecentralizowany szczebel administracji rządowej. Powiaty stanowią jednostki administracji państwowej (a nie samorządu terytorialnego), nieposiadające odrębnie wybieranych organów przedstawicielskich ani innych istotnych kompetencji niezależnych. W kraju nie funkcjonuje regionalny szczebel administracji publicznej ²¹ .	161400 ²² , w tym członkowie korpusu służby cywilnej	Sektor publiczny obejmuje 723 podmioty, z których 588 (81%) należy do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Pozostałe 135 podmiotów sektora publicznego stanowi inne jednostki, w tym 120 spółek, 14 fundacji i stowarzyszeń non profit oraz jedna osoba prawna prawa publicznego (Eesti Pank i Finantsinspektsioon). Spośród 588 podmiotów należących do sektora instytucji rządowych i samorządowych, 170 stanowi agencje rządowe, 79 jednostki samorządu terytorialnego, 21 osoby prawne prawa publicznego, 61 spółki oraz 257 fundacje i stowarzyszenia non profit, z których 186 pozostaje własnością jednostek samorządu terytorialnego ²³ .	Wskaźnik decentralizacji finansowej: 25%. Niska decentralizacja. Łączne wydatki sektora publicznego: 18,81 mld EUR. Dane za 2024 ²⁴ r.: • administracja centralna 65,4%, • administracja regionalna 0%, • administracja lokalna 23,8%, • zabezpieczenie społeczne 10,9%.
Hiszpania	Hiszpania jest państwem regionalnym, określanym jako „państwo autonomii”. Obejmuje trzy poziomy zarządzania:	Łącznie: 3 107 195 (100,00%) –	• Administracja państwowa:	Wskaźnik decentralizacji finansowej: 53.

²¹ European Committee of the Regions. (n.d.). *Estonia Introduction*. Division of Powers Portal.

²² OECD. (n.d.). *Government employment and personnel statistics* (DSD_GOV@DF_GOV_EMPPS_REP_2025) [Data visualisation]. OECD.

²³ Ministry of Finance of Estonia. (2024). *Estonia consolidated annual report of the state for 2023*. Republic of Estonia.

²⁴ OECD (2025), Government at a Glance 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>.

Państwo	Stopień centralizacji procesów decyzyjnych	Wielkość korpusu pracowników administracji publicznej ¹⁵	Liczba pracowników według poziomów administracji	Podział zasobów pomiędzy poziomami administracji ¹⁶
	centralny, regionalny i lokalny, obejmujący prowincje i gminy. Istnieje 17 wspólnot autonomicznych (hiszp. Comunidades Autonomas), 50 prowincji (hiszp. Provincias), 8131 gmin (hiszp. Municipios) i dwa miasta autonomiczne. Prawo do samorządu jest zapisane w konstytucji (Artykuł 2) ²⁵ .	stan na 31.12.2024 r. ²⁶ 3 264 000 ²⁷ , w tym członkowie korpusu służby cywilnej.	540 830, tj. 17,41%; • Administracja wspólnot autonomicznych: 1 934 335, tj. 62,25%; • Administracja lokalna: 632 030, tj. 20,34%. Stan na 31.12.2024r. ²⁸	Wysoka decentralizacja. Dane za 2024 r. ²⁹ : • administracja centralna 22,7%, • administracja regionalna 32,3%, • administracja lokalna 11,2%, • zabezpieczenie społeczne 33,8%.
Francja	Francja jest państwem unitarnym zorganizowanym na zasadzie decentralizacji zgodnie z konstytucją z 1958 r. Dawniej była państwem silnie scentralizowanym, z dwoma poziomami samorządu lokalnego (fr. collectivités territoriales): departamentami (fr. départements) i gminami (fr. communes). Regiony (fr. régions) powstały w 1972 r. Obecnie istnieją trzy niższe poziomy zarządzania: regiony, departamenty i gminy. Nie mają one kompetencji ustawodawczych ³⁰ .	6310000 ³¹ , w tym członkowie korpusu służby cywilnej.	Państwowa Służba Cywilna (FPE) – 2,57 mln pracowników (44% zatrudnionych w sektorze publicznym), z czego 79% pracuje w ministerstwach, a 21% w krajowych publicznych jednostkach administracyjnych (fr. établissements publics à caractère administratif – EPA). Terytorialna Służba Publiczna (FPT) – 1,99 mln pracowników, z czego 71% jest	Wskaźnik decentralizacji finansowej: 21%. Niska decentralizacja. Dane za 2024 r. ³² : • administracja centralna 35,4%, • administracja regionalna 0%, • administracja lokalna 19,3%, • zabezpieczenie społeczne 45,3%.

²⁵ European Committee of the Regions. (n.d.). [Spain intro](#). Division of Powers Portal.

²⁶ Ministerio para la Transformación Digital y la Función Pública. (n.d.). [Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas](#). Registro Central de Personal.

²⁷ OECD. (n.d.). [Government employment and personnel statistics](#) (DSD_GOV@DF_GOV_EMPPS_REP_2025) [Data visualisation]. OECD.

²⁸ Ministerio para la Transformación Digital y la Función Pública. (n.d.). [Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas](#). Registro Central de Personal.

²⁹ OECD (2025), Government at a Glance 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>.

³⁰ European Committee of the Regions. (n.d.). [France Introduction](#). Division of Powers Portal.

³¹ OECD. (n.d.). [Government employment and personnel statistics](#) (Public employment and representation – Government at a Glance indicators, 2025 edition) [Data set]. OECD.

³² OECD (2025), Government at a Glance 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>.

Państwo	Stopień centralizacji procesów decyzyjnych	Wielkość korpusu pracowników administracji publicznej ¹⁵	Liczba pracowników według poziomów administracji	Podział zasobów pomiędzy poziomami administracji ¹⁶
			zatrudnionych w regionach, departamentach i gminach, a 29% w lokalnych publicznych jednostkach administracyjnych (EPA). Służba Publiczna Ochrony Zdrowia (FPH) – 24 mln pracowników. Łącznie dla wszystkich segmentów służby publicznej: • wskaźnik zatrudnienia w administracji publicznej (z wyłączeniem personelu wojskowego) wynosi 76 pracowników na 1 000 mieszkańców; • służba publiczna zatrudnia 3 753 100 urzędników służby publicznej, 1 358 500 pracowników kontraktowych, 313 400 żołnierzy oraz 378 900 osób należących do „pozostałych kategorii i statusów”.	

Państwo	Stopień centralizacji procesów decyzyjnych	Wielkość korpusu pracowników administracji publicznej ¹⁵	Liczba pracowników według poziomów administracji	Podział zasobów pomiędzy poziomami administracji ¹⁶
Niemcy	W Niemczech funkcjonuje 16 krajów związkowych (dt. Länder), 401 powiatów (dt. Kreise) na szczeblu pośrednim – w tym 107 miast na prawach powiatu (dt. kreisfreie Städte) oraz 294 powiaty ziemskie (dt. Landkreise) – a także 11 054 gminy (dt. Gemeinden) na szczeblu lokalnym. Miasta liczące ponad 100 000 mieszkańców wykonują zarówno zadania powiatowe, jak i gminne. W ujęciu praktycznym i funkcjonalnym gminy stanowią jednak „trzeci” poziom sprawowania władzy publicznej, na którym realizowana jest większość zadań publicznych³³.	5 306 000 ³⁴ , w tym członkowie korpusu służby cywilnej.	Personel służby publicznej według szczebla administracji, stan na 30 czerwca 2024 r. Szczebel federalny: 527,0 tys. Pracowników. Szczebel krajów związkowych: 2 672,9 tys. Pracowników. Szczebel gminny (samorządowy): 1 799,5 tys. Pracowników.³⁵	Wskaźnik decentralizacji finansowej: 46%. Wysoka decentralizacja. Dane za 2024 r.³⁶: • administracja centralna 19,8%, • administracja regionalna 21,1%, • administracja lokalna 18,2%, • zabezpieczenie społeczne 40,8%.
Czechy	Czechy są państwem unitarnym, którego system administracji publicznej obejmuje trzy szczeble zarządzania: centralny, regionalny i gminny. Proces decentralizacji rozpoczął się w 1990 r. Kraj podzielony jest na 14 krajów (cz. kraje), w tym miasto Praga, które posiada jednocześnie status kraju i gminy, oraz 6 258 gmin (cz. obce). Konstytucja Republiki Czeskiej gwarantuje funkcjonowanie samorządu regionalnego i lokalnego. Jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu regionalnym i lokalnym wykonują zarówno zadania własne, jak	958 000 ³⁸ , w tym członkowie korpusu służby cywilnej.	• Administracja centralna: 468 700. • Administracja regionalna: 7 800. • Administracja lokalna: 83 400.	Wskaźnik decentralizacji finansowej: 29%. Średnia decentralizacja. Dane za 2024 r.³⁹: • administracja centralna 64,2%, • administracja regionalna 0%, • administracja lokalna 28,0%, • zabezpieczenie społeczne 7,8%.

³³ European Committee of the Regions. (n.d.). [Germany Introduction](#). Division of Powers Portal.

³⁴ OECD. (n.d.). [Public employment and representation: Government at a Glance indicators](#)

(DSD_GOV@DF_GOV_EMPPS_REP_2025) [Data set]. OECD.

³⁵ Federal Statistical Office (Destatis). (n.d.). [Public service personnel by functional area](#). Destatis.

³⁶ OECD (2025), Government at a Glance 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>.

³⁸ OECD. (n.d.). [Public employment and representation: Government at a Glance indicators](#)

(DSD_GOV@DF_GOV_EMPPS_REP_2025) [Data set]. OECD.

³⁹ OECD (2025), Government at a Glance 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>.

Państwo	Stopień centralizacji procesów decyzyjnych	Wielkość korpusu pracowników administracji publicznej ¹⁵	Liczba pracowników według poziomów administracji	Podział zasobów pomiędzy poziomami administracji ¹⁶
	i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej ³⁷ .			
Portugalia	Portugalia jest państwem zregionalizowanym o asymetrycznej strukturze ustrojowej. System administracji publicznej obejmuje trzy szczeble zarządzania: centralny, regionalny (regiony autonomiczne) oraz lokalny (gminy i parafie cywilne). Republika Portugalska składa się z: • 2 regionów autonomicznych (por. Regiões Autónomas), • 308 gmin (por. Concelhos lub Municípios), • 3 091 parafii cywilnych (por. Freguesias). Konstytucja Portugalii ustanawia zasady wzajemnej zależności i podziału władz, a także zasady decentralizacji oraz autonomii regionalnej i lokalnej. Regiony autonomiczne posiadają własne statuty polityczne i administracyjne oraz dysponują autonomią ustawodawczą (art. 228 Konstytucji)⁴⁰.	772 600 ⁴¹ , w tym członkowie korpusu służby cywilnej.	II kwartał 2025 r. – Statystyczne podsumowanie zatrudnienia w sektorze publicznym (Síntese estatística do emprego público)⁴². • Administracja centralna: 567 483 pracowników; • Administracja publiczna ogółem: 760 728 pracowników; • Administracja regionalna i lokalna: - administracja lokalna – 142 139 pracowników, - administracja regionalna Azorów – 19 724 pracowników, - administracja regionalna Madery – 21 022 pracowników; • Fundusze zabezpieczenia	Wskaźnik decentralizacji finansowej: 15%. Bardzo niska lub prawie brak decentralizacji. Dane za 2024 r.⁴³: • administracja centralna 56,7%, • administracja regionalna 0%. • administracja lokalna 15,4%, • zabezpieczenie społeczne 27,9%.

³⁷ European Committee of the Regions. (n.d.). [Czechia intro](#). Division of Powers Portal.

⁴⁰ European Committee of the Regions. (n.d.). [Portugal intro](#). Division of Powers Portal.

⁴¹ OECD. (n.d.). [Public employment and representation – Government at a Glance indicators](#) (DSD_GOV@DF_GOV_EMPPS_REP_2025) [Data set]. OECD.

⁴² Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. (2025). [Síntese Estatística do Emprego Público – 2.º trimestre 2025](#) (DGAEP_SIEP_2025T2_20250814).

⁴³ OECD (2025), Government at a Glance 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>.

Państwo	Stopień centralizacji procesów decyzyjnych	Wielkość korpusu pracowników administracji publicznej ¹⁵	Liczba pracowników według poziomów administracji	Podział zasobów pomiędzy poziomami administracji ¹⁶
			społecznego: 10 360 pracowników.	

Mapa oceny pokazuje kluczowe potrzeby reformatorskie w administracjach publicznych Polski, Włoch, Estonii, Hiszpanii, Francji, Niemiec, Czech i Portugalii. Potrzeby te obejmują:

- nadmiarowe lub nieaktualne procedury,
- nakładanie się kompetencji,
- luki w cyfryzacji,
- potrzebę podnoszenia kompetencji pracowników,
- standaryzację procesów,
- automatyzację,
- ocenę skutków regulacji,
- rozwój usług projektowanych z perspektywy obywatela.

Ogólne potwierdzenie w źródłach OECD i UE:

- **Nadmiarowe lub nieaktualne procedury oraz nakładanie się kompetencji:** OECD „Government at a Glance 2025”⁴⁴ wskazuje, że wiele państw UE mierzy się z rozproszonymi strukturami administracyjnymi i nieefektywnymi przebiegami pracy, szczególnie w wielopoziomowych systemach zarządzania. Prowadzi to do nakładania się kompetencji i nadmiarowych procedur.
- **Luki w cyfryzacji i automatyzacji:** unijny raport „eGovernment Benchmark 2025”⁴⁵ pokazuje, że chociaż większość państw członkowskich zrobiła postępy, poziom dojrzałości cyfrowej nadal jest bardzo zróżnicowany. Estonia należy do liderów administracji publicznej opartej na danych, natomiast inne państwa, w tym Polska i Włochy, wciąż mierzą się z istotnymi wyzwaniem cyfryzacyjnymi.
- **Potrzeba podnoszenia kwalifikacji lub przekwalifikowania pracowników administracji publicznej:** analizy OECD⁴⁶ wskazują, że starzenie się kadr w wielu państwach UE tworzy pilną potrzebę szkoleń, rozwoju kompetencji oraz przyciągania młodszych pracowników, aby utrzymać skuteczne świadczenie usług publicznych.

⁴⁴ OECD. (2025). *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing.

⁴⁵ European Commission. (2025). *Digital Decade: eGovernment Benchmark 2025*. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology (DG CONNECT).

⁴⁶ OECD. (2025). *Better Regulation Practices across the European Union 2025*. OECD Publishing.

- **Ocena skutków regulacji i usługi projektowane z perspektywy obywatela:** opracowania OECD dotyczące lepszych praktyk regulacyjnych⁴⁷ oraz badania UE pokazują nierównomierne stosowanie narzędzi jakości regulacji w poszczególnych państwach, a także różny poziom projektowania usług z perspektywy obywatela. Uzasadnia to wysoką ocenę potrzeb reformatorskich w tych obszarach.
- **Standaryzacja i formalizacja procesów:** OECD⁴⁸ podkreśla, że standaryzacja i jasne procedury wewnętrzne pozostają kluczowe dla skutecznego zarządzania, szczególnie tam, gdzie występuje decentralizacja lub nakładanie się zadań jednostek administracyjnych.

Chociaż kilka państw członkowskich UE wykazuje częściowe podobieństwa do polskiej administracji publicznej pod względem wielkości, złożoności zarządzania lub dojrzałości administracji cyfrowej, pogłębiona analiza porównawcza została celowo zawężona do **Włoch i Estonii**. Wybór ten wynika z kryteriów pierwszego poziomu, tj. porównywalności strukturalnej oraz dopasowania wyzwań w procesach administracyjnych.

Tabela 4 przedstawia jakościową ocenę porównawczą kluczowych wyzwań w procesach administracyjnych w Polsce, Włoszech i Estonii. Ocena ta została przygotowana na podstawie zestawienia wielu źródeł, w tym porównywalnych danych UE i OECD, takich jak „Government at a Glance”, „eGovernment Benchmark”, DESI oraz źródeł krajowych. Analiza koncentruje się na wymiarach istotnych dla reform, bezpośrednio związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi i płacami, upraszczaniem administracji, cyfryzacją i zarządzaniem procesami.



⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

Rysunek 1 – Ocena porównawcza

KRAJ	PL (Polska)	IT (Włochy)	EE (Estonia)
Nadmierne i przestarzałe procedury			
Pokrywające się kompetencje między jednostkami administracyjnymi			
Potrzeba dalszej cyfryzacji			
Potrzeba przekwalifikowania lub podnoszenia kwalifikacji wśród pracowników służby cywilnej			
Potrzeba większej standaryzacji i formalizacji procesów wewnętrznych			
Automatyzacja wewnętrznych przebiegów pracy			
Ograniczone wykorzystanie oceny wpływu regulacji lub ex ante oceny obciążeń administracyjnych			
Ograniczony rozwój usług zorientowanych na obywatela			

Włochy zostały wybrane jako **główny punkt odniesienia** o podobnej strukturze ze względu na wysoki stopień podobieństwa instytucjonalnego do Polski. Oba państwa mają duże i prawnie złożone administracje publiczne, wielopoziomowe struktury zarządzania, silne ramy służby publicznej opartej na kwalifikacjach oraz historycznie rozproszone procesy kadrowe i płacowe.

Analizy porównawcze i oceny reform wskazują, że Włochy mierzyły się z wyzwaniami podobnymi do tych, które zidentyfikowano w polskiej analizie stanu obecnego. Chodzi m.in. o nakładanie się kompetencji, zróżnicowane praktyki kadrowe, stare systemy i nierówną dojrzałość cyfrową. Jednocześnie Włochy uruchomiły w ostatnich latach mierzalne reformy ukierunkowane na standaryzację procesów, usługi wspólne, cyfrowe platformy kadrowe i ramy kompetencyjne.

Przykładowo dekadę temu poziom dojrzałości cyfrowej Włoch w zakresie zarządzania kadrami i płacami był porównywalny do obecnej pozycji Polski. Włochy mierzyły się z podobnymi lukami cyfryzacyjnymi, rozproszonymi systemami administracyjnymi i niskim wykorzystaniem usług wspólnych. Dzięki konsekwentnym reformom, wspartym przez Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz koordynowanym przez AgID, a realizowanym m.in. przez NoiPA, inPA, PIAO i krajowe platformy cyfrowe, Włochy stopniowo zmniejszały tę lukę. Wykazały przy tym mierzalną poprawę standaryzacji procesów, współdziałania systemów i cyfrowego świadczenia usług.

W obszarze cyfrowych usług publicznych dla obywateli Włochy i Polska osiągały podobne wyniki w indeksie DESI 2018: 59,59 dla Włoch i 62,00 dla Polski. W ciągu pięciu lat, od

2018 do 2023 r., Włochy poprawiły wynik o około 10 punktów, natomiast Polska odnotowała bardziej ograniczony wzrost, wynoszący 1 punkt. Taka ścieżka rozwoju sprawia, że Włochy są szczególnie przydatne do analizy tego, jak system strukturalnie podobny do polskiego odpowiadał na zbliżone ograniczenia poprzez ukierunkowane i odpowiednio zaplanowane reformy.

Estonia została natomiast wybrana jako **najlepszy przykład zaawansowanej praktyki**, a nie jako system strukturalnie podobny do Polski. Mimo mniejszej skali i bardziej scentralizowanego modelu administracyjnego Estonia jest konsekwentnie wskazywana w analizach UE i OECD jako lider administracji cyfrowej, zarządzania procesowego i współdziałania systemów.

Znaczenie Estonii dla analizy porównawczej nie wynika ze skali, lecz z jasnej logiki reform. Obejmuje ona silne sterowanie centralne, wyraźne właścicielstwo procesów, ujednolicone modele danych i cyfrowe przebiegi procesów od początku do końca w obszarach kadrowych i płacowych. Te cechy dostarczają wartościowych zasad projektowych i przyszłościowych praktyk, które mogą wspierać polską ścieżkę reform, zwłaszcza w kontekście planowanej modernizacji systemów kadrowo-płacowych.

2. CHARAKTERYSTYKI PAŃSTW

2.1 Włochy

Struktury zarządzania i nadzoru

Włoska administracja publiczna ma zdecentralizowaną organizację. Regiony i władze lokalne, tj. obszary metropolitalne, prowincje i gminy, realizują wszystkie zadania administracyjne, które nie zostały wyraźnie przypisane państwu, zgodnie z art. 117 Konstytucji Republiki Włoskiej:

- **Wyłączna kompetencja państwa (art. 117 ust. 2):** państwo ma wyłączne uprawnienia ustawodawcze w kluczowych obszarach, takich jak polityka zagraniczna, obrona, waluta, porządek publiczny, obywatelstwo, wymiar sprawiedliwości oraz ochrona środowiska i dziedzictwa kulturowego.
- **Kompetencja współdzielona (art. 117 ust. 3):** dotyczy spraw, w których państwo określa podstawowe zasady, a regiony przyjmują szczegółowe regulacje w tych ramach, np. w obszarze ochrony zdrowia, edukacji, planowania przestrzennego i ochrony ludności.
- **Pozostała kompetencja regionów (art. 117 ust. 4):** wszystkie sprawy, które nie są wyraźnie zastrzeżone dla ustawodawstwa państwowego, zarówno wyłącznego, jak i współdzielonego, należą do wyłącznych kompetencji ustawodawczych regionów.
- **Funkcje administracyjne (art. 118):** odpowiedzialność za zadania administracyjne przypisuje się przede wszystkim gminom, chyba że w celu zapewnienia jednolitej realizacji zadań zostaną one przekazane prowincjom, miastom metropolitalnym, regionom albo państwu, zgodnie z zasadami pomocniczości, zróżnicowania i adekwatności.

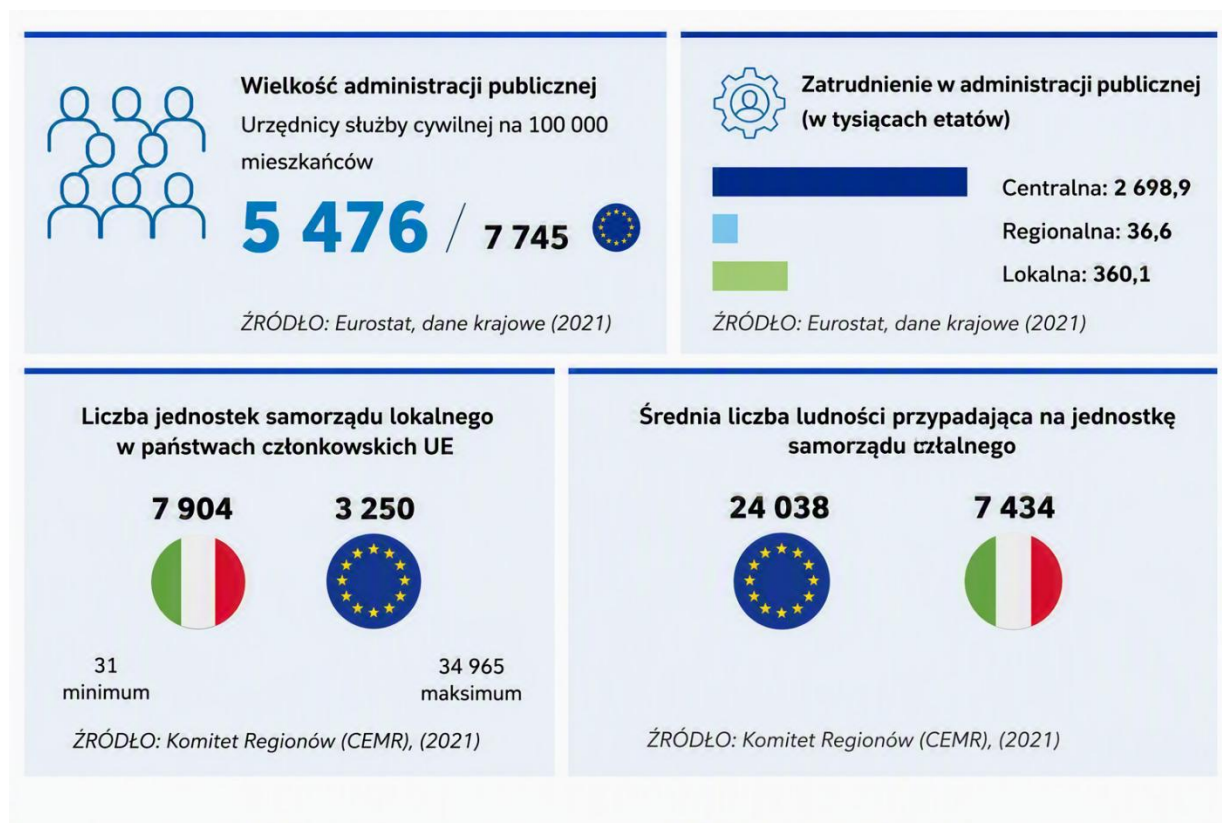
Zatrudnienie w administracji publicznej stanowi **13,5% całkowitego zatrudnienia we Włoszech**. Wartość ta jest niższa niż średnia OECD (O2025)⁴⁹. Jednocześnie liczba krajowych urzędników w centralnej administracji publicznej jest znacząca i plasuje Włochy na drugim miejscu w Unii Europejskiej (Eurostat, 2025)⁵⁰. Według ISTAT na 31 grudnia 2020 r. działało 12 780 aktywnych instytucji publicznych, zatrudniających łącznie 3 601 709 pracowników⁵¹.

⁴⁹ OECD. (2025). *Government at a Glance 2025: Country Notes – Italy*. https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025-country-notes_da3361e1-en/italy_42049b4b-en.html

⁵⁰ Eurostat. (n.d.). *Population by age group - prc_rem_nr*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_rem_nr/default/table?category=prc.prc_rem

⁵¹ INPS. (2020, June). *Permanent Census of Public Institutions 2020 – Final Results*. [Giugno 2010](#)

Rysunek 2 - Administracja publiczna we Włoszech – przegląd państwa (opis państwa EUPACK)



Kadry i kompetencje w administracji publicznej

Włochy mają najstarsze kadry administracji publicznej w Unii Europejskiej. Prawie 53% urzędników ma więcej niż 49 lat⁵². Sytuacja ta częściowo wynika z trwającego przez dekadę ograniczenia zatrudnienia, które przyczyniło się także do braków kadrowych w administracji publicznej. Udział kobiet na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej wynosi 38,8%, czyli jest wyraźnie niższy niż średnia dla UE-27, która wynosi 46,5%⁵³.

Podejmowane są działania służące ograniczeniu niedoborów kadrowych. W 2021 r., w ramach Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, Włochy uruchomiły krajowy **portal naboru inPA**, aby usprawnić i zwiększyć przejrzystość naboru do sektora publicznego. Działania te przyczyniły się do istotnego wzrostu zatrudnienia w sektorze publicznym w 2023 r. – o 12,6% rok do roku w porównaniu z 2022 r.

Włochy dążą również do profesjonalizacji służby cywilnej poprzez połączenie inwestycji i reform. Dyrektywa z 2023 r.⁵⁴ dotycząca wspierania szkoleń pracowników sektora publicznego, podpisana przez Ministra Administracji Publicznej, wskazywała, że „każda organizacja musi inwestować w kompetencje poprzez odpowiednie szkolenia pracowników, aby nadążać za zmianami i odpowiadać na przemiany kulturowe oraz technologiczne zachodzące w społeczeństwie”. Dyrektywa określiła także główne kroki

⁵² European Commission. (2025). Commission Staff Working Document, 2025 Country Report - Italy: Accompanying the document "Recommendation for a Council recommendation." https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2025-european-semester-country-reports_en

⁵³ European Institute for Gender Equality. (n.d.). Indicator | Gender Statistics Database. <https://eige.europa.eu/gender-statistics/dqs>

⁵⁴ Dipartimento della Funzione Pubblica. (2023). Directive of the Minister for Public Administration on the Measurement and Evaluation of Individual Performance. <https://share.google/06bEkD1gWTo6PmFY2>

zarządzania szkoleniami w administracji publicznej oraz zobowiązała wszystkie administracje do zapewnienia szkoleń cyfrowych co najmniej 30% pracowników, łącznie 55% pracowników do 2024 r. oraz co najmniej 75% pracowników do 2025 r. Ponadto, zgodnie z dyrektywą, administracje publiczne muszą zapewnić każdemu pracownikowi co najmniej 24 godziny szkolenia rocznie.

W styczniu 2025 r. Minister Administracji Publicznej przyjął dekret dotyczący szkoleń i rozwoju kapitału ludzkiego, którego celem jest wzmocnienie kadr sektora publicznego. Utworzono cztery regionalne ośrodki szkoleniowe Krajowej Szkoły Administracji, które prowadzą zaawansowane szkolenia dla lokalnych administracji publicznych w obszarach strategicznych. Około 20 mln EUR przekazano bezpośrednio administracjom jako wsparcie programów szkoleń zawodowych.

Ponadto Departament Administracji Publicznej uruchomił platformę „Syllabus”, która umożliwia pracownikom administracji publicznej samoocenę kompetencji.

Zarządzanie zasobami ludzkimi

Aby zwiększyć atrakcyjność pracy w administracji publicznej, Departament Administracji Publicznej uruchomił inicjatywy zachęcające młodsze osoby do pracy w administracji publicznej. Wprowadzono także umowy o praktykę dla niedawnych absolwentów oraz umowy szkoleniowo-pracownicze dla osób poniżej 24. roku życia, z możliwością późniejszego przejścia na zatrudnienie stałe.

Dyrektywa z 2023 r. dotycząca pomiaru i oceny indywidualnych wyników⁵⁵ pracy wprowadziła stosowanie ocen 360 stopni, obejmujących wielu uczestników procesu, w tym przełożonych, współpracowników i osoby współpracujące z ocenianym pracownikiem. Celem jest uzyskanie bardziej obiektywnej i pełnej informacji zwrotnej o wynikach pracy. Istotnym elementem jest ocena kadry kierowniczej, koncentrująca się na zdolności do motywowania pracowników, osiągania rezultatów, przyjmowania odpowiedzialności oraz budowania zespołów osiągających wysokie wyniki.

Cyfryzacja usług publicznych

W odpowiedzi na wymagania Europejskiej Agendy Cyfrowej rząd włoski w marcu 2012 r. utworzył Agencję ds. Cyfrowych Włoch, która jest krajowym organem odniesienia na poziomie międzynarodowym i w Unii Europejskiej. Agencji powierzono zadania związane z koordynacją działań administracji centralnej i terytorialnej oraz określaniem Krajowej Agendy Cyfrowej.

Cyfryzacja we Włoszech jest obecnie prowadzona zgodnie z Planem Cyfrowym dla włoskiego sektora publicznego na lata 2024–2026. Plan obejmuje m.in. wytyczne dotyczące sztucznej inteligencji, współdziałania systemów oraz zgodności z Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Włochy robią postępy w zapewnianiu obywatelom i przedsiębiorstwom dostępu online do kluczowych cyfrowych usług publicznych, choć nadal istnieje przestrzeń do usprawnień.

⁵⁵ Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN). (2023, November 28). Directive on the Measurement and Evaluation of Individual Performance. <https://www.aranagenzia.it/download/nuove-indicazioni-in-materia-di-misurazione-e-di-valutazione-della-performance-individuale-direttiva-ministeriale-del-28-novembre-2023/>

W 2023 r. Włochy uzyskały wynik 68,3 w zakresie dostępności cyfrowych usług publicznych dla obywateli, przy średniej UE wynoszącej 79,4. W przypadku cyfrowych usług publicznych dla przedsiębiorstw wynik Włoch wyniósł 76,3 i również był niższy od średniej UE wynoszącej 85,4⁵⁶.

Działania realizowane w ramach Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności powinny poprawić ogólne wyniki. Szczególnie mocnym obszarem Włoch jest dostęp do elektronicznej dokumentacji medycznej. W 2023 r. Włochy uzyskały w tym obszarze wynik 83 na 100, czyli powyżej średniej UE wynoszącej 79.

Tabela 4 - Postęp cyfrowych usług publicznych we Włoszech w porównaniu ze średnią UE i celami Cyfrowej Dekady (DESI 2023–2024)

	Włochy			Unia Europejska (UE)		Cel	
Wskaźnik	DESI 2023	DESI 2024	Zmiana dla Włoch	UE (2023)	Zmiana dla UE	Cel Włoch	Cel UE
Cyfrowe usługi publiczne – obywatele	67.9	68.3	+0.5%	79.4	+3.1%	100	100
Cyfrowe usługi publiczne – przedsiębiorstwa	74.7	76.3	+2.1%	85.4	+2.0%	100	100
Dostęp do elektronicznej dokumentacji medycznej	71.3	82.7	+15.9%	79.1	+10.6%	100	100

Należy zauważyć, że w ciągu ostatnich pięciu lat, tj. w latach 2018–2023, Włochy poprawiły wynik w indeksie DESI o około 10 punktów. W latach 2023–2024 wskaźnik Cyfrowej Dekady dotyczący cyfrowych usług publicznych dla obywateli, który pokazuje udział kroków administracyjnych związanych z najważniejszymi wydarzeniami życiowymi, możliwych do wykonania online, wzrósł w większości państw członkowskich. Największy wzrost odnotowano we Włoszech, tj. o 15,3 punktu procentowego, przy wzroście średniej UE-27 z 79,4% do 82,3%⁵⁷. Ponadto dekret dotyczący administracji publicznej z 2025 r. przewiduje 10-procentowy⁵⁸ udział zatrudnienia ekspertów technologicznych, w tym specjalistów w zakresie sztucznej inteligencji i cyberbezpieczeństwa.

Od 2016 r. włoskie administracje publiczne rozpoczęły proces ujednolicania, którego celem było dostosowanie narzędzi informatycznych do nowego modelu rozwoju systemów informacyjnych administracji publicznej. W ramach cyfrowego modelu zarządzania utworzono kilka niematerialnych infrastruktur, takich jak platformy cyfrowe, systemy danych, standardy i mechanizmy współdziałania systemów, które umożliwiają działanie publicznych usług cyfrowych. W odróżnieniu od infrastruktury fizycznej, takiej jak centra

⁵⁶ European Commission. (2024). *Report on the State of the Digital Decade 2024 – Italy*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/report-state-digital-decade-2024>

⁵⁷ European Commission. (2025). *Digital Decade 2025: eGovernment Benchmark 2025*. Shaping Europe's digital future. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2025-egovernment-benchmark-2025>

⁵⁸ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. (2025, May 13). *Decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25*. https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2025-05-13&atto.codiceRedazionale=25A02898&elenco30giorni=true

danych, środowiska chmurowe czy sieci łączności, infrastruktury niematerialne są warstwami logicznymi i organizacyjnymi. Zapewniają one zarządzanie tożsamością, wymianę danych, współdziałanie systemów i standaryzację w administracji publicznej.

Kluczowym elementem tych infrastruktur są krajowe platformy wspierające. Obejmują one SPID, czyli Publiczny System Tożsamości Cyfrowej, oraz Elektroniczny Dowód Tożsamości, które zapewniają bezpieczne uwierzytelnianie cyfrowe obywateli korzystających z usług publicznych online. PagoPA pełni funkcję krajowej platformy płatności cyfrowych, zapewniając ujednolicone i możliwe do prześledzenia transakcje z organami publicznymi. FatturaPA umożliwia elektroniczne fakturowanie wobec administracji publicznych, natomiast ANPR, czyli Krajowy Rejestr Ludności Rezydującej, łączy rejestry gminne w jedną krajową bazę danych. NoiPA działa jako wspólny system zarządzania personelem sektora publicznego i placami. Łącznie platformy te tworzą jednolity cyfrowy szkielet, który ogranicza rozproszenie i zapewnia spójność świadczenia usług w różnych instytucjach.

Istotne inicjatywy i reformy dotyczące przeprojektowania procesów

Włoska administracja publiczna przeszła w ostatniej dekadzie istotne przeprojektowanie procesów. Było ono wynikiem połączenia **presji regulacyjnej, programów odbudowy finansowanych przez UE oraz strategicznych inicjatyw transformacji cyfrowej**. Reformy te dostarczają szczególnie wartościowych wniosków dla Polski, ponieważ oba państwa mierzą się z **podobnymi wyzwaniami instytucjonalnymi**:

- tradycją formalizmu prawnego,
- znacznym rozproszeniem administracji na poziomie terytorialnym i organizacyjnym,
- równoległą potrzebą modernizacji procesów przy zachowaniu gwarancji konstytucyjnych i zasad naboru opartego na kwalifikacjach.

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności⁵⁹ (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PNRR), przyjęty w 2021 r. jako włoskie ramy wdrożenia unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności⁶⁰, stał się silnym katalizatorem przeprojektowania procesów w całym sektorze publicznym. Plan, obejmujący ponad 191 mld EUR na reformy strukturalne i inwestycje, wyraźnie wskazuje transformację cyfrową i uproszczenie administracji jako warunki umożliwiające odbudowę gospodarczą i wzmocnienie odporności społecznej w ramach Misji 1, Komponentu 1 „Cyfryzacja, innowacje i bezpieczeństwo w administracji publicznej”. Co ważne, Plan nie traktuje cyfryzacji jako samodzielnego celu, ale osadza ją w szerszych reformach organizacyjnych, strategiach odnowy kadr oraz przeprojektowaniu sposobu świadczenia usług. Inwestycjom w platformy cyfrowe, migrację do chmury obliczeniowej, współdziałanie systemów i kompetencje kadr towarzyszą reformy regulacyjne, których celem jest uproszczenie

⁵⁹ Italian Government. (n.d.). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*. <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

⁶⁰ European Commission. (n.d.). *Italy's Recovery and Resilience Plan*. https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/italys-recovery-and-resilience-plan_en

procedur administracyjnych, przyspieszenie naboru, wzmocnienie planowania zatrudnienia oraz umożliwienie zarządzania zasobami ludzkimi opartego na kompetencjach.

To zintegrowane podejście zapewniło silne wsparcie polityczne i zasoby finansowe dla inicjatyw, które w innych warunkach mogłyby napotkać bariery wdrożeniowe, opór kulturowy lub ograniczenia budżetowe. Doświadczenia włoskiego PNRR pokazują, że środki na odbudowę można wykorzystywać strategicznie nie tylko do zakupu technologii, ale także do przeprowadzania systemowej transformacji procesów. W Polsce podejście takie mogłoby pomóc w eliminowaniu trwałych nieefektywności oraz lepszym przygotowaniu administracji publicznej na przyszłe wyzwania.

Na poziomie instytucjonalnym **Agencja ds. Cyfrowych Włoch odegrała główną rolę koordynacyjną w określaniu standardów technicznych**, wzorców procesów i ram współdziałania systemów, które stanowią podstawę inicjatyw przeprojektowania procesów na wszystkich szczeblach administracji. Prace Agencji nad systemami tożsamości cyfrowej, krajową platformą płatności, publiczną infrastrukturą łączności oraz **Zintegrowanym Planem Działań i Organizacji**⁶¹ stworzyły podstawowy cyfrowy szkielet, na którym można budować przeprojektowanie procesów.

Dzięki określeniu wytycznych dotyczących współdziałania systemów⁶² i wymagań w zakresie standaryzacji danych Agencja promowała przejście od administracji opartej na dokumentach do zarządzania procesami opartego na danych. Ogranicza to powielanie działań, poprawia możliwość śledzenia przebiegu spraw oraz umożliwia zintegrowane świadczenie usług ponad granicami organizacyjnymi. Co istotne, Agencja nie działa jako dostawca technologii, lecz jako organ wyznaczający standardy i umożliwiający zmiany. Zapewnia, że lokalne i sektorowe działania cyfryzacyjne zmierzają w stronę wspólnej architektury, komponentów wielokrotnego wykorzystania i modeli usług wspólnych. Ten model zarządzania jest szczególnie istotny dla Polski, gdzie organy centralne określają zasady i mechanizmy nadzoru, a odpowiedzialność operacyjna pozostaje rozproszona. Doświadczenie Włoch pokazuje, że w takich warunkach standaryzację i współdziałanie systemów osiąga się nie przez centralne wdrożenie, lecz przez egzekwowanie wiążących standardów technicznych i procesowych, które zapewniają zgodność oraz możliwość rozszerzania rozwiązań.

Włoska agenda transformacji cyfrowej obejmuje także inicjatywy przeprojektowania procesów w obszarach świadczenia usług o dużym znaczeniu społecznym. Przykładem jest **Elektroniczna Dokumentacja Medyczna**⁶³ (Fascicolo Sanitario Elettronico, FSE), istotnie wzmocniona w ramach PNRR. Pokazuje ona, jak cyfrowa usługa projektowana z perspektywy obywatela może wymuszać standaryzację i współdziałanie złożonych, wielopodmiotowych procesów administracyjnych w zdecentralizowanych strukturach instytucjonalnych. FSE nie jest jedynie platformą technologiczną, ale kompleksowym przeprojektowaniem przepływu informacji, odpowiedzialności i świadczenia usług. Konsolidując dane kliniczne w jednym, długookresowym rejestrze cyfrowym dostępnym

⁶¹ Dipartimento della Funzione Pubblica. (n.d.). Homepage. <https://www.funzionepubblica.gov.it/>

⁶² Agenzia per l'Italia Digitale. (n.d.). Piattaforme di interoperabilità. <https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/interoperabilita>

⁶³ Fascicolo Sanitario Elettronico. (n.d.). Homepage. <https://www.fascicolosanitario.gov.it/portale/home>

dla świadczeniodawców, regionów i systemów krajowych, FSE wymagał standaryzacji formatów danych, ponownego zdefiniowania obiegu dokumentacji oraz integracji wcześniej rozproszonych systemów administracyjnych i klinicznych. Z perspektywy przeprojektowania procesów inicjatywa ta przekształciła zarządzanie informacją o pacjencie z działania zdecentralizowanego i papierowego w proces współdziałający, stale aktualizowany i możliwy do ponownego wykorzystania. Umożliwia to poprawę ciągłości opieki, lepsze planowanie i sprawniejsze działania administracyjne. Doświadczenie to pokazuje, że standaryzacja procesów jest możliwa także w systemach zdecentralizowanych konstytucyjnie, jeśli wspierają ją jasne podstawy prawne, infrastruktura techniczna, skoordynowane inwestycje w zarządzanie i zmianę organizacyjną oraz widoczna wartość dla użytkowników. W przypadku procesów kadrowych i płacowych, które również obejmują wielu uczestników i przepływy danych, model FSE pokazuje, że współdziałanie systemów i doświadczenie użytkownika mogą być silnymi czynnikami prowadzącymi do ujednolicania procesów.

W samym obszarze zarządzania zasobami ludzkimi Włochy przeprowadziły **kompleksową reformę naboru, rozwoju kompetencji i procesów płacowych**, traktując je jako powiązane elementy jednego cyklu życia pracownika, a nie jako oddzielne funkcje administracyjne.

Wprowadzenie **Zintegrowanego Planu Działań i Organizacji (PIAO)** jest przykładem takiego podejścia. Plan łączy wcześniej rozproszone dokumenty planistyczne dotyczące organizacji, planowania kadr, szkoleń, wyników, cyfryzacji i uczciwości działania w jeden strategiczny instrument. PIAO wymusza na administracjach uzgodnienie struktur organizacyjnych, planowania zatrudnienia, inwestycji szkoleniowych i priorytetów cyfryzacji przed rozpoczęciem procesów operacyjnych. Dzięki powiązaniu priorytetów strategicznych, decyzji kadrowych i procesów operacyjnych w jednym cyklu planowania PIAO działa jako wcześniejszy czynnik przeprojektowania procesów. Zapewnia, że nabór, rozwój kompetencji, zarządzanie wynikami oraz zmiany organizacyjne są spójne i wzajemnie się wzmacniają, a nie pozostają rozproszone i reaktywne.

Takie wcześniejsze uzgodnienie okazało się kluczowe dla zapewnienia, że reformy naboru, platformy szkoleniowe i modernizacja płac wzmacniają się wzajemnie, zamiast sobie przeczyć. Dla Polski, gdzie strategiczne planowanie kadr istnieje w formie prawnej, ale często brakuje mu spójności operacyjnej, model PIAO oferuje konkretny sposób przełożenia obowiązków regulacyjnych na rzeczywiste zarządzanie procesami. Może to ograniczyć powielanie działań planistycznych, monitorujących i sprawozdawczych oraz poprawić widoczność priorytetów kadrowych.

Reforma naboru we Włoszech rozwijała się poprzez kolejne fale regulacyjne: dekrety z mocą ustawy 44/2021⁶⁴ i 80/2021⁶⁵ oraz dekret Prezydenta 82/2023⁶⁶. Każdy z tych

⁶⁴ *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. (2021, May 31). *Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77*. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/05/31/21A03306/sq>

⁶⁵ *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. (2021, August 7). *Legge 7 agosto 2021, n. ____*. https://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2021-08-07&atto.codiceRedazionale=21A04886&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario

⁶⁶ *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. (2023, June 30). *Atto n. 23G00087*. https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-06-30&atto.codiceRedazionale=23G00087&elenco30giorni=false

aktów odpowiadał na konkretny wymiar nieefektywności procesu, jednocześnie budując kompleksowy model cyfrowy jako domyślny sposób działania. Środki nadzwyczajnego uproszczenia wprowadzone dekretem 44/2021 pokazały, że przyspieszone i wspierane cyfrowo procedury naboru są możliwe. Był to dowód wykonalności uproszczonego, cyfrowego naboru i jednocześnie podważenie tradycyjnego założenia o sztywności procedur.

Reformy te stopniowo uprościły etapy selekcji, skróciły terminy, wprowadziły ocenę opartą na kompetencjach oraz zobowiązały do korzystania z **krajowego portalu naboru inPA**⁶⁷ jako jednego punktu wejścia dla wszystkich konkursów publicznych. Łączny efekt tych zmian polegał na przekształceniu naboru z procesu rozproszonego, opartego na dokumentach papierowych i silnie zróżnicowanego, w ujednoliconą, mierzalną i coraz bardziej zautomatyzowaną ścieżkę, opartą na wspólnych przebiegach pracy, standardowych strukturach danych i centralnym nadzorze.

Z perspektywy przeprojektowania procesów ograniczenie liczby przekazania, doprecyzowanie punktów decyzyjnych i skrócenie czasu cyklu były równie ważne jak wdrożenie narzędzi cyfrowych. Co istotne, zmiany te nie wynikały wyłącznie z potrzeby poprawy efektywności, ale także z presji społecznej i kulturowej na przejrzystość, równe traktowanie i dostępność. Miało to szczególne znaczenie na rynku pracy, na którym zatrudnienie publiczne pozostaje atrakcyjne, a wyniki konkursów podlegają dużej kontroli i oczekiwaniom co do nowoczesnych, przejrzystych procesów wyboru kandydatów.

W obszarze płac i administracji kadrowej **platforma NoiPA**⁶⁸ stanowi jeden z najbardziej zaawansowanych w Europie przykładów scentralizowanego świadczenia usług kadrowo-płacowych w chmurze obliczeniowej. Platforma jest zarządzana przez Ministerstwo Gospodarki i Finansów i obsługuje ponad milion pracowników publicznych. NoiPA przekształciła płace z rozproszonego obciążenia administracyjnego w krajową usługę wspólną, opartą na ujednoliconych przebiegach pracy, dostępności danych w czasie rzeczywistym oraz cyfrowych kanałach samoobsługi.

Realizowany program Cloudify NoiPA pokazuje, że modernizację starych systemów można traktować nie jako zwykłą migrację techniczną, ale jako okazję do optymalizacji procesów, przeprojektowania doświadczenia użytkownika i zarządzania zmianą organizacyjną poprzez wykorzystanie chmury obliczeniowej, zwinnych metod pracy, praktyk łączących rozwój i utrzymanie systemów oraz projektowania skoncentrowanego na użytkowniku.

Uzupełniający **system PerlaPA**⁶⁹, który integruje obowiązki kadrowe związane ze zgodnością, takie jak zadania zewnętrzne, zarządzanie nieobecnościami i raportowanie przejrzystości, pokazuje, jak procesy nadzoru i kontroli mogą zostać wbudowane w operacyjne przebiegi pracy, zamiast funkcjonować jako równoległe zadania sprawozdawcze. Ogranicza to ręczne raportowanie i niespójności między administracjami. Razem platformy te pokazują, że modernizacja płac jest w istocie transformacją modelu

⁶⁷ Istituto Nazionale per la Promozione della Salute (INPA). (n.d.). Homepage. <https://www.inpa.gov.it/>

⁶⁸ NoiPA – Ministero dell'Economia e delle Finanze. (n.d.). Homepage. <https://noipa.mef.gov.it/>

⁶⁹ PER La PA – Presidenza del Consiglio dei Ministri. (n.d.). Homepage. <https://www.perlapa.gov.it/>

działania. Wymaga jasności w zakresie własności usług, zarządzania danymi i równowagi między centralnym przetwarzaniem a lokalną elastycznością. Płace są traktowane jako ujednolicona, skalowalna usługa krajowa, która umożliwia automatyzację, przejrzystość i zaawansowane wykorzystanie danych.

Rozwój kompetencji również został poddany reformie zorientowanej na procesy. Nastąpiło przejście od katalogów szkoleń ustalanych podażowo do ekosystemów uczenia się, które odpowiadają na potrzeby, opierają się na danych i są powiązane z planowaniem zatrudnienia oraz zarządzaniem wynikami. **Platforma Syllabus**⁷⁰, zarządzana przez Departament Administracji Publicznej, łączy ocenę kompetencji, spersonalizowane ścieżki uczenia się i skalowalne szkolenia zdalne w jedne krajowe ramy. Ramy te obejmują architekturę uczenia się opartą na kompetencjach, centralną platformę umożliwiającą skalowane świadczenie usług oraz systematyczne monitorowanie wyników uczenia się. Dzięki powiązaniu szkoleń z profilami kompetencyjnymi i priorytetami organizacyjnymi Syllabus przesuwa logikę rozwoju kompetencji z udziału w pojedynczych szkoleniach do strategicznego budowania zdolności organizacji, powiązanego z planowaniem kadr i zarządzaniem wynikami. Szkolenia są traktowane jako ujednolicone i możliwe do wielokrotnego wykorzystania proces, ściśle powiązany z profilami ról i priorytetami organizacji.

Program Ri.Va.⁷¹ (Resources for Value) wzmacnia ten kierunek, dostarczając jednolitą metodykę zarządzania zasobami ludzkimi opartego na kompetencjach. Łączy planowanie, projektowanie ról, rozwój kompetencji, a docelowo także mobilność i zarządzanie karierą, w zintegrowany model ukierunkowany na wartość, zgodny z celami organizacji i tworzeniem wartości publicznej. Poprzez określenie wspólnych modeli kompetencyjnych i wsparcie przeprojektowania procesów kadrowych Ri.Va. umożliwia przejście od administracyjnego, zgodnościowego zarządzania zasobami ludzkimi do strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi skoncentrowanego na zdolnościach organizacji.

Inicjatywa „**PA 110 e lode**”⁷², która ułatwia pracownikom publicznym dostęp do kształcenia akademickiego poprzez uporządkowane partnerstwa i korzystne warunki, dodaje długoterminowy wymiar podnoszenia kwalifikacji. Uzupełnia tradycyjne szkolenia i odpowiada na rosnącą potrzebę zaawansowanych oraz interdyscyplinarnych kompetencji w coraz bardziej złożonym środowisku administracyjnym, włączając szkolnictwo wyższe do strategii rozwoju kadr.

Łącznie analizowane włoskie inicjatywy przeprojektowania procesów, opisane w kolejnych częściach raportu, pokazują spójną ścieżkę transformacji: od rozproszonych, zgodnościowych procesów administracyjnych do zintegrowanych, opartych na danych i projektowanych z perspektywy użytkownika modeli świadczenia usług. Pokazują one, że skuteczne przeprojektowanie procesów w sektorze publicznym wymaga równoczesnego dopasowania ram regulacyjnych, zarządzania instytucjonalnego, infrastruktury technicznej i kultury organizacyjnej. Co ważne, reformy te nie były realizowane w oderwaniu od

⁷⁰ Syllabus PA. (n.d.). Homepage. <https://www.syllabus.gov.it/>

⁷¹ RIVA – Registro delle Infrastrutture e dei Valori dell'Amministrazione. (n.d.). Homepage. <https://riva.gov.it/>

⁷² Dipartimento della Funzione Pubblica. (n.d.). PA 110 e Lode. <https://www.funzionepubblica.gov.it/pa-110-e-lode>

otoczenia, lecz odpowiadały na konkretne oczekiwania społeczne dotyczące efektywności, przejrzystości i równego traktowania. Ich wdrożenie było możliwe dzięki silnemu zaangażowaniu politycznemu, wsparciu finansowemu UE oraz trwałym inwestycjom w zdolność centralnej koordynacji.

2.2 Estonia

Struktury zarządzania i nadzoru

Estonia jest unitarną republiką parlamentarną o względnie scentralizowanej strukturze państwa, połączonej z konstytucyjnie gwarantowanym samorządem lokalnym. Władza ustawodawcza należy do Riigikogu, natomiast władzę wykonawczą sprawuje Rząd Republiki. System administracyjny jest zorganizowany wokół 11 ministerstw, z których każde odpowiada za rozwój polityk publicznych, strategiczne kierowanie i nadzór regulacyjny w swoim obszarze. Funkcje wdrożeniowe realizują agencje wykonawcze i inspektoraty działające w obszarach właściwych dla ministerstw, zgodnie z zasadą odpowiedzialności ministerialnej. Zapewnia to jasny pionowy łańcuch odpowiedzialności od agencji do ministrów.

Cechą charakterystyczną estońskiego zarządzania administracyjnego jest podwójny model kierowania na najwyższym poziomie ministerstw. Ministrowie wyznaczają kierunek polityczny, natomiast sekretarze generalni są najwyższymi rangą urzędnikami zawodowymi odpowiedzialnymi za zarządzanie organizacją, legalność działań administracyjnych i ciągłość działania pomiędzy cyklami politycznymi. Taka struktura wzmacnia względnie jasny podział między przywództwem politycznym a profesjonalną administracją oraz przyczynia się do stabilności instytucjonalnej i ograniczonego upolitycznienia wyższej kadry zarządzającej.

Terytorialnie Estonia dzieli się na 79 gmin, obejmujących gminy wiejskie i miasta, które korzystają z konstytucyjnie chronionego samorządu lokalnego. Po reformie terytorialnej z 2017 r. gminy zostały skonsolidowane, aby wzmocnić ich zdolności administracyjne i stabilność finansową. Samorządy lokalne odpowiadają za znaczną część świadczenia usług, w tym organizację edukacji ogólnej na poziomie lokalnym, usługi społeczne, infrastrukturę lokalną i planowanie przestrzenne. Chociaż Estonia pozostaje bardziej scentralizowana fiskalnie niż systemy federalne, operacyjne świadczenie usług jest w dużej mierze zdecentralizowane. Oznacza to, że zdolność administracyjna gmin ma strukturalne znaczenie dla wyników całego sektora publicznego.

Skala i wewnętrzny podział zatrudnienia w sektorze publicznym odzwierciedlają ten model zarządzania. W 2024 r. estoński sektor publiczny zatrudniał 138 313 osób. Spośród nich 125 531 osób pracowało w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, obejmującym administrację centralną, lokalną oraz fundusze zabezpieczenia społecznego, natomiast 12 756 osób pracowało w pozostałych podmiotach sektora publicznego, w tym w przedsiębiorstwach państwowych.

Rysunek 3 Pracownicy sektora publicznego w Estonii w 2024 r.



Źródło: Ministerstwo Finansów, Public Sector Statistics 2024.

Jak pokazano na rysunku 3, zatrudnienie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych jest stosunkowo równomiernie rozłożone między administrację centralną, która odpowiada za 43%, i administrację lokalną, która odpowiada za 47%. Fundusze zabezpieczenia społecznego stanowią około 1%. Pozostała część obejmuje inne podmioty sektora publicznego. Taki rozkład pokazuje, że chociaż Estonia jest państwem unitarnym, prawie połowa pracowników świadczących usługi publiczne jest zatrudniona na poziomie gminnym. Podkreśla to operacyjne znaczenie samorządu lokalnego w krajowych ramach zarządzania.

Na potrzeby porównań międzynarodowych wskaźnik OECD „zatrudnienie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych jako odsetek całkowitego zatrudnienia” zapewnia ujednolicone porównanie. Według OECD „Government at a Glance 2025”⁷³ zatrudnienie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych w Estonii stanowiło w 2023 r. 19,8% całkowitego zatrudnienia, przy średniej OECD wynoszącej 18,4%. Estonia pozostaje więc blisko średniej OECD. Dla porównania, w państwach nordyckich zatrudnienie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych wynosi około 25–30% całkowitego zatrudnienia, co odzwierciedla bardziej rozbudowany model świadczenia usług publicznych. W latach 2019–2023 Estonia odnotowała wzrost o 1,4 punktu procentowego. Zgodnie z metodyką OECD sektor instytucji rządowych i samorządowych obejmuje zatrudnienie na poziomie centralnym i lokalnym, a także fundusze zabezpieczenia społecznego oraz publicznie kontrolowane instytucje niekomercyjne. W warunkach estońskich obejmuje to finansowane ze środków publicznych instytucje edukacyjne i zdrowotne zaliczane do tego sektora.

⁷³ OECD. (2025). *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>

Kadry i kompetencje w administracji publicznej

Kadry estońskiej administracji publicznej mają stosunkowo zrównoważoną strukturę demograficzną i działają w ramach szczupłego modelu administracyjnego. Około 26% pracowników administracji centralnej miało w 2023 r. 55 lat lub więcej, czyli nieco mniej niż średnia OECD wynosząca 27,1%. Jednocześnie około 22% miało od 18 do 34 lat, przy średniej OECD wynoszącej 19,1%. Wskazuje to na względnie stabilną strukturę pokoleniową i niższą bezpośrednią presję emerytalną niż w systemach administracyjnych silnie dotkniętych starzeniem się kadr.

W węższym ujęciu służby publicznej, obejmującym organy państwowe i samorządowe, w 2023 r. zatrudnionych było 28 301 urzędników. Stanowiło to 2,8% ludności Estonii w wieku produkcyjnym, tj. od 15 do 74 lat. Liczba urzędników wzrosła w 2023 r. nieznacznie, o 1,3%, głównie ze względu na rozszerzone zadania związane z zarządzaniem kryzysowym, ochroną społeczną i technologiami informacyjnymi, jak wskazano w Roczniku Służby Publicznej za 2023 r.

Równowaga płci w służbie publicznej jest ogólnie stosunkowo dobra, chociaż reprezentacja różni się w zależności od grup zawodowych i poziomów odpowiedzialności. W 2023 r. luka płacowa między kobietami i mężczyznami w organach państwowych wynosiła 2,9% w przeliczeniu godzinowym. Stosunkowo niewielka luka odzwierciedla ujednolicone ramy wynagradzania, choć strukturalne różnice w rozkładzie zawodów nadal wpływają na wyniki.

Zaangażowanie pracowników jest regularnie mierzone w całej służbie publicznej. W 2024 r. ogólny wskaźnik zaangażowania wyniósł 72 punkty, co wskazuje na stabilne zaangażowanie organizacyjne mimo presji na rynku pracy i ograniczeń finansowych.

Nabór stał się w ostatnich latach coraz bardziej konkurencyjny. Dane za 2023 r. wskazują, że pozyskiwanie i utrzymywanie wykwalifikowanych, wiarygodnych i zaangażowanych pracowników staje się coraz większym wyzwaniem, szczególnie w warunkach konkurencji z sektorem prywatnym i międzynarodowymi rynkami pracy. Oczekuje się, że procesy naboru będą szybsze, bardziej obiektywne i coraz częściej wspierane rozwiązaniami cyfrowymi, przy zachowaniu otwartości i przejrzystości jako podstawowych zasad służby publicznej. W 2023 r. ponad 40% naborów państwowych odbywało się poza regionem stołecznym, co odzwierciedla działania na rzecz wzmocnienia zdolności regionalnych.

Rozwój zawodowy i podnoszenie kompetencji są realizowane poprzez uporządkowane działania szkoleniowe i rozwojowe koordynowane w całym rządzie. Co roku prowadzone są centralne inicjatywy szkoleniowe i ukierunkowane programy rozwoju dla wyższej kadry służby cywilnej oraz następców na stanowiskach kierowniczych. Odsetek pracowników z wyższym wykształceniem rośnie z roku na rok, wzmacniając wiedzochłonny charakter estońskiej administracji publicznej. Szczególny nacisk kładzie się na kompetencje cyfrowe, współpracę międzyinstytucjonalną i rozwój zdolności przywódczych.

Zarządzanie zasobami ludzkimi

Zarządzanie zasobami ludzkimi w estońskiej administracji publicznej jest regulowane ustawą o służbie publicznej, która określa ramy prawne naboru, warunków zatrudnienia,

oceny wyników i rozwoju zawodowego urzędników publicznych. Ustawa rozróżnia urzędników wykonujących władzę publiczną oraz pracowników zatrudnionych w instytucjach publicznych na podstawie umów prawa prywatnego.

Nabór do służby publicznej opiera się na otwartej konkurencji i zasadzie kwalifikacji. Wolne stanowiska są publicznie ogłaszane, a procedury wyboru są prowadzone zgodnie z ujednoliconymi wymaganiami prawnymi. Instytucje odpowiadają za przeprowadzanie naboru, działając jednocześnie w ramach centralnie określonych zasad, które zapewniają przejrzystość i spójność procedur w całym rządzie.

Zarządzanie wynikami odbywa się poprzez coroczne procesy oceny. Urzędnicy są oceniani względem uzgodnionych celów i kryteriów kompetencyjnych, a rozmowy rozwojowe stanowią integralną część cyklu oceny. Ramy te wspierają regularną informację zwrotną i łączą wyniki indywidualne z celami organizacji.

Mechanizmy oceny przywództwa na wyższych szczeblach są uporządkowane poprzez narzędzia oceny oparte na kompetencjach i okresowe procesy informacji zwrotnej. Chociaż ministerstwa zachowują odpowiedzialność pracodawcy, centralnie określone standardy wyznaczają kryteria oceny i zapewniają porównywalność oczekiwań między instytucjami.

Działania szkoleniowe i rozwojowe są koordynowane w całym rządzie, aby wspierać zarówno kompetencje specjalistyczne, jak i kierownicze. Uporządkowane programy rozwojowe są dostępne dla różnych poziomów kierownictwa, a rozwój kompetencji cyfrowych stał się priorytetem strategicznym w odpowiedzi na transformację technologiczną i zmieniające się modele świadczenia usług.

Cyfryzacja usług publicznych

Cyfrowa transformacja estońskiej administracji publicznej jest trwale wpisana w organizację rządu, a nie realizowana jako zbiór odrębnych projektów technologicznych. Cyfryzacja pełni funkcję kluczowego narzędzia zarządzania i jest ściśle powiązana z koordynacją administracyjną, integracją usług i odpornością instytucjonalną.

W 2024 r. Estonia uzyskała wynik 96,12 w zakresie cyfrowych usług publicznych dla obywateli, przy średniej UE wynoszącej 82,32 oraz 97,5 w zakresie cyfrowych usług publicznych dla przedsiębiorstw, przy średniej UE wynoszącej 86,23. Dostęp do elektronicznej dokumentacji medycznej osiągnął maksymalny wynik 100, co oznacza realizację celu UE na 2030 r. przed terminem. Wskaźniki te konsekwentnie plasują Estonię powyżej średniej UE w zakresie dostępności i transgranicznego działania usług publicznych⁷⁴.

Tożsamość cyfrowa pozostaje podstawą świadczenia usług. W 2023 r. 89,43% mieszkańców korzystało z krajowej tożsamości elektronicznej w celu dostępu do usług online w sprawach prywatnych, co znacznie przewyższa średnią UE. Estonia zgłosiła

⁷⁴ European Commission. (2025). *Digital Decade 2025: Country reports*. Shaping Europe's digital future. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2025-country-reports>

sześć narzędzi tożsamości elektronicznej w ramach krajowego systemu i przygotowuje dostosowanie do europejskich ram tożsamości cyfrowej.

Projektowanie usług jest coraz częściej organizowane wokół wydarzeń życiowych, a nie struktur instytucjonalnych. Do końca 2024 r. działało osiem zintegrowanych usług związanych z wydarzeniami życiowymi, w tym małżeństwo, narodziny dziecka, służba wojskowa, przeprowadzka, śmierć bliskiej osoby i emerytura. Łącznie portal eesti.ee odnotował w ciągu roku ponad 300 000 wizyt związanych z wydarzeniami życiowymi, co wskazuje na wysoką intensywność korzystania z tych usług. Pod koniec 2024 r. uruchomiono krajową aplikację mobilną eesti.ee, której celem jest skonsolidowanie dostępu do usług rządowych z urządzeń mobilnych.

Cyfryzacja jest wzmacniana również przez narzędzia zarządzania danymi. Obowiązkowe wdrożenie narzędzia „Data Tracker” w instytucjach rządowych wzmacnia przejrzystość wykorzystania danych i zapewnia obywatelom wgląd w to, w jaki sposób ich dane są przetwarzane. Tylko w 2024 r. z narzędzia skorzystano ponad milion razy.

Sztuczna inteligencja jest stopniowo włączana do praktyki administracyjnej. W sektorze publicznym wdrożono ponad 170 rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji, w tym pilotaże dotyczące generatywnej sztucznej inteligencji. Wdrożenie sztucznej inteligencji jest traktowane jako operacyjne wzmocnienie zdolności administracji, a nie jako odrębna inicjatywa innowacyjna.

Cyberbezpieczeństwo i odporność cyfrowa stanowią integralną część estońskiego modelu administracji cyfrowej. Nowa krajowa strategia cyberbezpieczeństwa na lata 2024–2030 kładzie nacisk na ochronę infrastruktury cyfrowej, wzmacnianie gotowości instytucjonalnej oraz zapewnienie ciągłości usług kluczowych, w tym poprzez ambasadę danych i planowanie odtworzenia działania po awarii.

Chociaż wyniki Estonii w zakresie cyfrowych usług publicznych pozostają stale powyżej średniej UE, ostatnie niewielkie spadki wyników usług transgranicznych wskazują, że utrzymanie jakości i użyteczności usług będzie wymagało stałej uwagi instytucjonalnej. Wyzwanie dotyczy w mniejszym stopniu dostępności usług, a w większym ich trwałości, integracji i długoterminowego rozwoju.

Trwałość estońskiego modelu cyfrowych usług publicznych jest ściśle związana z dostępnością kompetencji cyfrowych i kierowniczych w służbie publicznej, o czym mowa w poprzedniej części. Stałe inwestowanie w kompetencje cyfrowe i zdolności przywódcze pozostaje zatem strukturalnym warunkiem utrzymania jakości i odporności usług.

Istotne inicjatywy i reformy dotyczące przeprojektowania

Ścieżka reform estońskiej administracji publicznej w ostatniej dekadzie była kształtowana przez podejście portfelowe. Chociaż kilka kluczowych inicjatyw, w tym konsolidacja usług wsparcia i standaryzacja systemów zarządzania finansami, uruchomiono już pod koniec pierwszej dekady XXI wieku i na początku kolejnej, plany działań reformy państwa na lata 2015–2019 i 2019–2023 stworzyły bardziej wyraźne ramy polityczne, które skonsolidowały, przyspieszyły i usystematyzowały te działania. Zamiast jednej nadrzędnej

„wielkiej reformy” kolejne rządy realizowały grupy wzajemnie wspierających się zmian procesowych i zmian modelu działania.

Plany działań pokazują tę logikę. Konsekwentnie koncentrowano się na przeprojektowaniu procesów horyzontalnych, które przebiegają przez wiele instytucji, takich jak budżetowanie, sprawozdawczość, usługi wsparcia, zamówienia publiczne i zarządzanie informacją. Jednocześnie selektywnie reorganizowano agencje tam, gdzie rozproszenie prowadziło do luk kompetencyjnych lub powielania działań. Cechą wyróżniającą estońskie podejście było etapowanie: najpierw standaryzowano zasady, dane i przebiegi pracy, następnie konsolidowano wykonanie tam, gdzie widoczne były korzyści skali, a potem wykorzystywano narzędzia cyfrowe do utrwalenia i automatyzacji nowo ujednoliconych procesów. W efekcie reformy przypominały nie jednorazowe reorganizacje, lecz narastającą zmianę sposobu strukturyzowania i zarządzania podstawowymi procesami wewnętrznymi państwa.

Reorganizacja strukturalna instytucji rządowych

Jeden z pakietów reform dotyczył mechanizmu działania rządu: konsolidacji agencji i zmiany granic instytucjonalnych tam, gdzie koszty rozproszenia były zbyt wysokie z punktu widzenia nakładania się funkcji, rozproszonej wiedzy specjalistycznej, niespójnego świadczenia usług i wielu środowisk informatycznych. Połączenia agencji przeprowadzone około 2019–2022 r. pokazują rozpoznawalny wzorzec: Estonia nie łączyła jednostek głównie dla widocznych oszczędności, ale wykorzystywała reorganizację jako narzędzie ograniczania przekazania, ujednolicania kanałów kontaktu z klientem, upraszczania wewnętrznego zarządzania i koncentrowania rzadkich kompetencji specjalistycznych. Takie reorganizacje z natury wymagają intensywnego przeprojektowania procesów, ponieważ obejmują nie tylko połączenie prawne, lecz także ujednolicenie procesów od początku do końca, takich jak obsługa spraw, kontrole, licencjonowanie, nadzór i obsługa skarg, przeprojektowanie struktur zarządzania oraz integrację starych systemów i danych.

Z perspektywy procesowej istotne jest to, że reorganizacje same nie „rozwiązują” problemu rozproszenia. Tworzą jednak moment, w którym ujednolicenie procesów staje się możliwe i politycznie uzasadnione. Praktyka Estonii polegała na traktowaniu konsolidacji jako okazji do dopasowania właścicielstwa procesów i ograniczenia instytucjonalnych wariantów tej samej procedury. Innymi słowy, restrukturyzacja instytucjonalna działa jako dźwignia standaryzacji przebiegów pracy i zmniejszenia liczby równoległych projektów procesów, które wcześniej istniały w różnych agencjach.

Powiązany kierunek w tym pakiecie były dłużej prowadzone działania na rzecz przenoszenia wybranych funkcji i miejsc pracy poza Tallinn. Choć często omawia się je jako środek rozwoju regionalnego, mają one także wymiar procesowy. Przenoszenie miejsc pracy lub rozproszenie zdolności świadczenia usług wymusza na instytucjach przeprojektowanie przebiegów pracy, zasad nadzoru, sposobów współpracy zdalnej i praktyk kadrowych, aby zapewnić ciągłość usług. Nie jest to więc jedynie „przenoszenie ludzi”, ale przeprojektowanie sposobu koordynacji pracy, eskalacji decyzji i utrzymania jakości w zespołach rozproszonych.

Konsolidacja wewnętrznych funkcji wsparcia

Drugi, najbardziej bezpośrednio związany z przeprojektowaniem procesów pakiet dotyczył konsolidacji wewnętrznych usług wsparcia. Reforma miała zastąpić rozwiązania zaplecza administracyjnego właściwe dla poszczególnych instytucji ujednoliconymi, powtarzalnymi i mierzalnymi procesami wspólnymi. Przykład 1, obejmujący Państwowe Centrum Usług Wspólnych, katalog usług, portal samoobsługowy pracownika państwowego oraz skalowanie, jest częścią tego pakietu. Logika reformy wykracza jednak poza jedną instytucję. Odzwierciedla świadome przejście od rozproszonej administracji kadrowej, płacowej i księgowej do modelu usług transakcyjnych w skali państwa, wspieranego wspólnymi systemami, ujednoliconymi definicjami usług i interfejsem samoobsługowym dla pracowników.

Logika była spójna: rozproszenie powodowało nierówną jakość, ryzyko braku zgodności i słabą porównywalność informacji zarządczej. Konsolidacja nie była więc przedstawiana wyłącznie jako środek ograniczania kosztów, ale jako działanie na rzecz jakości i kontroli: ujednolicenia zasad, poprawy niezawodności i zapewnienia, że administracja centralna działa na podstawie spójnych danych. Co ważne, etapowanie w Estonii pokazuje klasyczną dyscyplinę przeprojektowania procesów. Wspólne systemy i struktury sprawozdawcze wykorzystano do wymuszenia ujednolicenia procesów przed szeroką konsolidacją organizacyjną, co ograniczyło ryzyko jedynie scentralizowania niejednorodnych praktyk. Gdy powstał wspólny „język procesowy”, można było skalować model organizacyjny.

Pakiet ten stopniowo rozszerzano na sąsiednie funkcje wsparcia, w których obowiązuje podobna logika skali. Centralne usługi zamówień publicznych, obsługa dotacji oraz, w ostatnich latach, zarządzanie dokumentacją i archiwizacja traktowano jako kandydatów do konsolidacji, gdy spełnione były trzy warunki: wolumen transakcji był wystarczający, warianty usług między instytucjami były w większości sztuczne, a nie wymagane prawnie, oraz korzyści ze standaryzacji, takie jak jakość, zgodność i porównywalność danych, przewyższały utratę lokalnej elastyczności. Praktyczna lekcja zarządcza wynikająca z tego rozwoju jest taka, że usługi wspólne stają się politycznie i operacyjnie trwałe, gdy nie odbierają instytucjom odpowiedzialności ustawowej. Organizacje korzystające z usług zachowują decyzje i odpowiedzialność za podstawowe zadania publiczne, natomiast wykonanie ujednoliconych procesów wsparcia jest centralizowane. Ten warunek brzegowy pozwolił Estonii rozwijać usługi wspólne bez tworzenia konstytucyjnej lub prawnej niejasności w zakresie odpowiedzialności.

Reforma procesów budżetowania i zarządzania strategicznego

Trzeci pakiet reform koncentruje się na przeprojektowaniu podstawowych procesów zarządczych, zwłaszcza budżetowania, planowania i sterowania wynikami. Jest to przeprojektowanie procesów w „górnej części łańcucha wartości”, ponieważ wpływa na to, jak rząd podejmuje decyzje, alokuje zasoby, monitoruje wyniki i organizuje odpowiedzialność, a nie na to, jak realizowana jest pojedyncza usługa transakcyjna. Przejście Estonii w kierunku budżetowania opartego na działaniach jest przykładem takiego wcześniejszego przeprojektowania. Logika administracyjna polega na

ograniczeniu podejmowania decyzji wyłącznie przyrostowo i wprowadzeniu bardziej wyraźnego powiązania między celami, działaniami i finansowaniem. Z perspektywy procesowej zmienia to sposób przygotowywania propozycji, uzasadnień, oceny kompromisów oraz prezentowania przez ministerstwa celu i zakresu wydatków.

Najbardziej widoczne efekty przeprojektowania procesów wynikają jednak nie z samej koncepcji budżetowania opartego na działaniach, lecz z towarzyszącego jej uproszczenia planowania i sprawozdawczości. Estońska agenda reform wielokrotnie koncentrowała się na ograniczaniu wewnętrznych obciążeń sprawozdawczych: zmniejszaniu liczby powielających się cykli raportowania, ograniczaniu równoległych strumieni dokumentów oraz uzgadnianiu planowania, budżetowania i monitorowania wyników tak, aby tych samych informacji nie trzeba było przepakowywać do różnych celów. Tego typu reforma rzadko występuje jako pojedynczy, sztandarowy projekt, ale ma mierzalny wpływ, ponieważ dotyczy każdej instytucji każdego roku. Podstawową intencją administracyjną jest przejście od wewnętrznej zgodności opartej na licznych dokumentach do bardziej spójnej, opartej na danych i możliwej do ponownego wykorzystania informacji zarządczej.

Pakiet ten jest również bezpośrednio powiązany z usługami wspólnymi i cyfryzacją. Gdy procesy księgowe i kadrowe są ujednolicone, a dane stają się porównywalne, sterowanie strategiczne może być bardziej oparte na dowodach i mniej zależne od doraźnej, ręcznej konsolidacji. Innymi słowy, reformy zarządcze na wyższym poziomie i konsolidacja zaplecza administracyjnego wzajemnie się wzmacniają: lepsze dane umożliwiają lepsze sterowanie, a jaśniejsze sterowanie ogranicza wewnętrzne obciążenia sprawozdawcze i ułatwia akceptację standaryzacji.

Ograniczanie obciążeń administracyjnych i inicjatywy „zero biurokracji”

Czwarty pakiet dotyczy ograniczenia obciążeń administracyjnych, zarówno zewnętrznych dla użytkowników, jak i wewnętrznych w administracji. Logika „zero biurokracji” jest zorientowana na procesy: należy wskazać kroki, które istnieją głównie dlatego, że instytucje historycznie organizowały przepływ informacji według logiki papierowej, podwójnej weryfikacji i powtarzających się żądań danych. Plany działań obejmują środki służące lepszemu ponownemu wykorzystaniu danych, umożliwieniu korzystania z rejestrów przez różne instytucje oraz zastępowaniu ręcznych mechanizmów raportowania rozwiązaniami systematycznymi i opartymi na danych. Z perspektywy przeprojektowania procesów pakiet ten służy eliminowaniu kroków, które nie tworzą wartości, oraz ograniczaniu zbędnych przekazów między instytucjami.

Wewnątrz administracji pakiet ten łączy się z reformami ograniczającymi „wewnętrzną biurokrację”, czyli wymagania zmuszające urzędników do przygotowywania podobnych raportów dla różnych ścieżek nadzoru albo do pozyskiwania danych od innych jednostek, ponieważ nie istnieje jedno źródło prawdy. Praktyczna metoda polega nie tylko na deregulacji, ale na przeprojektowaniu zarządzania informacją: doprecyzowaniu, jakie dane istnieją, kto jest ich właścicielem i jak instytucje mogą z nich korzystać ponownie bez ponownego pytania. W tym miejscu estońskie podejście jest metodycznie zgodne z jego podstawami cyfrowymi: zasada jednorazowego podawania danych nie działa jako hasło, lecz staje się skuteczna dopiero wtedy, gdy zasady i współdziałanie systemów pozwalają

projektować procesy wokół ponownego wykorzystania danych, a nie ponownego składania dokumentów.

Pakiet ten jest także ściśle powiązany z szerszą analizą zadań państwa. Przegląd zadań oraz doprecyzowanie, które działania są niezbędne, powielone lub nieaktualne, nie jest jedynie porządkowaniem organizacyjnym. To sposób identyfikowania procesów, które generują obciążenia bez proporcjonalnej wartości publicznej, często z powodu przestarzałych wymagań, nakładających się kontroli lub dawnych rozwiązań instytucjonalnych. Znaczenie dla przeprojektowania procesów jest bezpośrednie: analiza zadań staje się podstawą eliminacji, uproszczenia albo konsolidacji procesów.

Cyfryzacja jako przekrojowy czynnik wspierający przeprojektowanie procesów

We wszystkich tych pakietach cyfryzacja działa jako czynnik umożliwiający trwałe i skalowalne przeprojektowanie procesów. Główna zasada reformy zasadniczo nie polegała na „cyfryzacji tego, co istnieje”, lecz na standaryzacji i uproszczeniu w pierwszej kolejności, a następnie cyfryzacji w celu utrwalenia nowego procesu. Widać to w reformach takich jak przejście na e-fakturowanie w rachunkowości państwowej i rozwój procesów zamówień publicznych prowadzonych elektronicznie od początku do końca. Takie działania ograniczają ręczną obsługę i wprowadzają ujednolicone przepływy danych, zwiększając możliwość śledzenia działań i obniżając ryzyko braku zgodności.

W administracji publicznej cyfryzacja wspiera także projektowanie usług międzyorganizacyjnych. Podejścia oparte na wydarzeniach życiowych wymagają uzgodnienia działań instytucji „za kulisami”, tak aby jedna ścieżka użytkownika odpowiadała spójnemu wewnętrznemu łańcuchowi procesów między rejestrami, organami decyzyjnymi i dostawcami usług. Takie uzgodnienie z definicji jest przeprojektowaniem procesów: ogranicza rozproszenie, doprecyzowuje powiązania i zmienia sposób koordynacji instytucji. Co ważne, doświadczenie Estonii pokazuje, że wyzwaniem trwałości nie jest już podstawowa dostępność usług, ale ich ciągłe utrzymanie: zapewnienie użyteczności, bezpieczeństwa, współdziałania i zgodności z rosnącymi wymaganiami prawnymi. Przesuwa to agendę reform z „budowania nowych systemów” na „zarządzanie i rozwijanie ekosystemów procesów”.

Logika reformy i etapowanie

Łącznie estońskie inicjatywy przeprojektowania procesów pokazują spójną preferencję dla praktycznego etapowania i skalowania portfela rozwiązań. Reformy są zwykle wprowadzane etapami, pilotażowane, dopracowywane, rozszerzane na kolejne obszary administracji, a następnie stopniowo obejmują szerszy zakres, gdy modele działania stają się stabilne. Takie podejście ogranicza ryzyko wdrożenia i pomaga budować zaufanie instytucjonalne, co jest szczególnie ważne w reformach horyzontalnych wymagających od ministerstw i agencji rezygnacji z lokalnych wariantów procesów na rzecz wspólnych standardów.

Tę samą logikę etapowania widać w Przykładzie 1 i Przykładzie 2: w usługach wspólnych standaryzacja i wspólne systemy umożliwiły konsolidację, natomiast w zarządzaniu wyższą kadrą służby cywilnej model kompetencyjny umożliwił instytucjonalizację spójnych

praktyk wyboru i oceny oraz powiązanie ich z rozwojem. Szerszy kontekst reform ma zatem znaczenie dla porównania z Polską: sukces Estonii nie wynikał z jednego narzędzia ani jednej instytucji, lecz z trwałego dopasowania dyscypliny procesowej, jasności zarządzania i stopniowego skalowania działających rozwiązań.

2.3 Wybór przykładów działań

Po wskazaniu rozszerzonej listy potencjalnych przykładów działań do pogłębionej analizy oraz zastosowaniu kryteriów określonych w rozdziale 1.1, które miały wesprzeć dalszy proces priorytetyzacji, wstępne mapowanie zostało przekazane instytucji będącej Beneficjentem. Na podstawie swoich priorytetów strategicznych oraz znaczenia wskazanych przykładów dla lokalnego kontekstu instytucja ta przeprowadziła dalszy wybór i wskazała przykłady działań, które mają zostać szczegółowo przeanalizowane.

Wybrane przykłady działań we Włoszech i Estonii zostały następnie przeanalizowane z wykorzystaniem zintegrowanego podejścia, łączącego analizę dostępnych dokumentów i materiałów, bezpośrednią wymianę informacji z osobami kontaktowymi w projekcie oraz uporządkowanie doświadczeń operacyjnych zdobytych w ramach właściwych inicjatyw.

3. UZASADNIENIE BIZNESOWE INICJATYW

3.1 Włochy - przykład 1.: PIAO - Zintegrowany Plan Działań i Organizacji

(obejmuje mapowanie procesów i procesy zarządzania zasobami ludzkimi)

Opis

Włoski Zintegrowany Plan Działań i Organizacji (PIAO) jest wymaganym prawem, jednolitym narzędziem planowania strategiczno-operacyjnego. Został utworzony, aby zastąpić i połączyć kilka wcześniej odrębnych „obowiązkowych planów” w jeden spójny dokument zarządczy. W praktyce zobowiązuje każdą centralną i lokalną administrację publiczną do przedstawienia w jednym zintegrowanym opisie: co zamierza osiągnąć, czyli jakie rezultaty publiczne i wyniki planuje uzyskać; w jaki sposób zamierza to zrobić, czyli przez jakie procesy, organizację i zasoby; jak zapewni legalność i uczciwość działania, czyli jakie zabezpieczenia antykorupcyjne i przejrzystości zastosuje; jak rozwinie kadry potrzebne do wykonania zadań, czyli jak zaplanuje nabór, zatrudnienie, szkolenia i pracę zdalną; oraz jak będzie monitorować i korygować działania w czasie. Plan obejmuje trzyletnią perspektywę i jest aktualizowany co roku. Co do zasady dotyczy administracji powyżej określonego progu zatrudnienia, przy czym dla mniejszych jednostek przewidziano uproszczone zasady. W odróżnieniu od „planowania przez załączniki”, celem PIAO jest ograniczenie rozproszenia, pokazanie wewnętrznych zależności i kompromisów oraz stworzenie jednego łańcucha łączącego strategię, zobowiązania dotyczące realizacji zadań, rozwiązania organizacyjne i kadrowe, zabezpieczenia w zakresie uczciwości i ryzyka oraz monitorowanie i raportowanie.

Krajowa struktura PIAO jest stabilna i rozpoznawalna w różnych administracjach.

Zazwyczaj obejmuje **cztery główne części**:

- profil administracji („kim jesteśmy”),
- wartości publiczne, wyniki i przeciwdziałanie korupcji („jakie rezultaty i cele deklarujemy oraz jak chronimy uczciwość działania”),
- organizacja i kapitał ludzki („jak organizacja i jej pracownicy będą przygotowani do realizacji zadań”),
- monitorowanie („jak realizacja będzie śledzona, przeglądana i korygowana”).

Taka struktura jest konsekwentnie widoczna w materiałach szkoleniowych oraz w konkretnych dokumentach PIAO publikowanych przez duże administracje. Dokumenty te zwykle zawierają wyraźne odwołania między częściami, aby pokazać ich integrację, a nie równoległe planowanie. Cechą charakterystyczną wdrożenia jest specjalny krajowy **portal PIAO**, zarządzany centralnie. Portal jest jednym publicznym miejscem dostępu do dokumentów PIAO i pełni dwie funkcje jednocześnie: zapewnia przejrzystość, ponieważ plany są publicznie dostępne, oraz wspiera standaryzację, ponieważ plany łatwiej porównywać, a przyjęcie rozwiązania można mierzyć. Z czasem portal stał się szerszym środowiskiem, w którym dostępne są także wytyczne, wzory i materiały wsparcia. Administracja centralna wykorzystuje go również do monitorowania powtarzających się problemów jakościowych i kierowania dalszymi usprawnieniami.

Strategie wdrożenia

Wdrożenie PIAO we Włoszech najlepiej rozumieć jako „integrację zaprojektowaną przez obowiązek prawny”. Punktem wyjścia nie jest dobrowolna koordynacja, ale wymóg prawny, który zobowiązuje administracje do połączenia wielu wcześniejszych obowiązków planistycznych w jeden zintegrowany cykl planowania. Od razu zmienia to wewnętrzną dynamikę zarządzania: komórki, które wcześniej niezależnie przygotowywały „własny plan”, np. dotyczący wyników, przeciwdziałania korupcji, kadr czy organizacji, muszą teraz uzgodnić priorytety, wskaźniki i zasoby w ramach jednego dokumentu i jednego terminu. Rzeczywistym wdrożeniem nie jest więc samo napisanie dokumentu, lecz przeprojektowanie procesu planowania i wewnętrznych mechanizmów współpracy. Aby było to możliwe w bardzo różnych typach administracji, podejście krajowe łączy wspólną podstawę z dostosowaniem lokalnym.

Podstawę PIAO tworzą:

- standardowa struktura planu,
- wspólne minimalne oczekiwania dotyczące treści,
- obowiązek publikacji w krajowym portalu.

W tych ramach każda administracja powinna dostosować cele, wskaźniki, rozwiązania organizacyjne i środki kontroli ryzyka do swojej misji, modelu zarządzania i poziomu dojrzałości. W praktyce bardziej dojrzałe administracje wykorzystują część „Wartość publiczna”, aby powiązać rezultaty strategiczne z mierzalnymi wskaźnikami, następnie przekładają te rezultaty na cele wynikowe, włączają działania na rzecz uczciwości i przeciwdziałania korupcji do tej samej logiki realizacji, określają działania organizacyjne i kadrowe umożliwiające wykonanie zadań, w tym plany zatrudnienia i szkolenia, a na końcu ustanawiają zasady monitorowania oraz organy lub zespoły odpowiedzialne za przegląd postępów i coroczną aktualizację planu.

Najnowsze krajowe wytyczne z 13 października 2025 r. przedstawiają PIAO jako uporządkowany przebieg działań, a nie wyłącznie jako dokument służący spełnieniu obowiązku. Wytyczne proponują etapowy proces, który rozpoczyna się od „warunków umożliwiających”, czyli zaangażowania politycznego i powołania zintegrowanej grupy roboczej. Następnie obejmuje analizę strategiczną i mapowanie interesariuszy, określenie rezultatów wartości publicznej i wskaźników wieloletnich, zdefiniowanie celów wynikowych i celów związanych z uczciwością działania, w tym logiki ryzyka i kontroli, określenie dźwigni organizacyjnych i rozwojowych, a kończy się monitorowaniem, raportowaniem, komunikacją i corocznym utrzymaniem planu. Takie ujęcie procesu jest ważne operacyjnie, ponieważ przekłada „integrację” na konkretne kroki, role i punkty decyzyjne, które administracje mogą powtarzać.

System opiera się również na **domyślnej cyfrowej publikacji** i możliwości śledzenia dokumentów za pomocą portalu. Nie jest to jedynie mechanizm przejrzystości. Portal tworzy presję odpowiedzialności, ponieważ plany są widoczne i porównywalne. Umożliwia też administracji centralnej obserwowanie wzorców wdrożenia i typowych słabości, a następnie odpowiednie aktualizowanie wytycznych i szkoleń. Administracja centralna wyraźnie wykorzystywała monitorowanie opublikowanych planów oraz warsztaty

i laboratoria z administracjami do stopniowego doskonalenia podręczników i narzędzi operacyjnych. Na krajowym portalu administracje publiczne opublikowały łącznie **32 780 Zintegrowanych Planów Działań i Organizacji (PIAO)**. Liczba ta oznacza administracje, które formalnie wgrały i publicznie udostępniły swój plan w oficjalnym portalu PIAO. Pokazuje to szerokie przyjęcie narzędzia i jego wdrożenie w skali całego systemu. Osiągnięcie tej liczby nie było wynikiem jednego działania, lecz skoordynowanej strategii wdrożeniowej.

1. PIAO wprowadzono jako prawnie obowiązkowe narzędzie, które zastąpiło kilka wcześniejszych dokumentów planistycznych. Ograniczyło to opór, ponieważ rozwiązanie przedstawiono jako racjonalizację, a nie jako dodatkową biurokrację.
2. Publikacja w jednym krajowym portalu ujednoliciła sposób przekazywania planów, zapewniła przejrzystość i umożliwiła centralne monitorowanie poziomu wdrożenia.
3. Departament Administracji Publicznej przyjął podejście iteracyjne i oparte na dowodach: analizował opublikowane plany, identyfikował powtarzające się słabości oraz stopniowo doprecyzowywał wytyczne i podręczniki operacyjne.
4. Przygotowano różne podręczniki dla różnych typów administracji, tj. administracji centralnej, regionów i gmin, co zwiększyło praktyczną przydatność wytycznych.
5. Wzmocniono odpowiedzialność kierownictwa, łącząc wdrożenie PIAO z odpowiedzialnością osób zarządzających.
6. Stałe szkolenia, seminaria internetowe i wsparcie techniczne ograniczyły bariery wdrożeniowe.

Łącznie elementy te stworzyły zintegrowany system zarządzania, który pozwolił PIAO przejść od obowiązku regulacyjnego do infrastruktury planowania działającej w skali całego systemu.

Czynniki wspierające (kompetencje, narzędzia, technologie)

Wdrożenie PIAO wymaga określonego połączenia **kompetencji i zdolności organizacyjnych**, które w wielu administracjach rzadko są skupione w jednym zespole.

1. Potrzebne są kompetencje w zakresie planowania strategicznego, aby przełożyć misję instytucji na rezultaty „wartości publicznej”, a nie ograniczyć się do planowania działań.
2. Niezbędne są kompetencje w zakresie zarządzania wynikami, aby projektować mierzalne cele, wskaźniki, wartości bazowe, wartości docelowe i zasady przeglądu.
3. Potrzebna jest wiedza dotycząca uczciwości działania i zarządzania ryzykiem, aby włączyć obowiązki antykorupcyjne i przejrzystości do decyzji planistycznych, w tym analizować czynniki ryzyka, procesy podatne na nieprawidłowości, działania ograniczające ryzyko i odpowiedzialność.
4. Niezbędne są kompetencje z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi i rozwoju organizacji, aby przełożyć zobowiązania strategiczne na skutki kadrowe: potrzeby zatrudnieniowe, plany naboru, luki kompetencyjne, programy szkoleniowe i rozwiązania organizacyjne.

5. Kluczowe są umiejętności prowadzenia współpracy między funkcjami i zarządzania zmianą, aby prowadzić zintegrowaną grupę roboczą, rozstrzygać kompromisy i zapewniać spójność części planu.

Po stronie technologicznej PIAO nie narzuca jednego zestawu oprogramowania, ale zakłada istnienie **minimalnej architektury umożliwiającej współdziałanie**, która pozwala prowadzić zintegrowane planowanie. Na poziomie centralnym krajowy portal zapewnia infrastrukturę publikacji: umożliwia wgrywanie i publiczny dostęp do dokumentów oraz działa jako obserwatorium wdrożenia i jakości w skali systemu.

W poszczególnych administracjach narzędzia wspierające zwykle obejmują:

- wewnętrzne narzędzia planistyczne,
- narzędzia zarządzania wynikami, często w postaci wzorów, arkuszy, platform wynikowych lub systemów obiegu dokumentów, które pozwalają spójnie porządkować cele i wskaźniki,
- narzędzia do ryzyka i zgodności, takie jak rejestry ryzyka, katalogi procesów i mapowanie kontroli, wspierające część dotyczącą uczciwości działania,
- narzędzia kadrowe i planistyczne, które zasilają planowanie zatrudnienia, programowanie naboru i planowanie szkoleń.

Powtarzającym się komunikatem w wytycznych operacyjnych jest potrzeba posiadania „dojrzałych systemów informacyjnych”, które umożliwiają pozyskiwanie i agregowanie informacji zarządczej na różnych poziomach odpowiedzialności. Bez tego zintegrowane monitorowanie jest słabe, a plany pozostają opisowe, zamiast opierać się na danych.

Kolejnym czynnikiem wspierającym szerokie wdrożenie PIAO w tysiącach włoskich administracji publicznych było opracowanie uporządkowanych i stopniowo doskonalonych **materiałów wsparcia operacyjnego**. Ewolucja wytycznych PIAO z 2025 r. oznacza istotną zmianę jakościową: zamiast ogólnych zaleceń normatywnych Departament Administracji Publicznej przygotował zróżnicowane, praktyczne podręczniki i narzędzia metodyczne, zaprojektowane tak, aby odpowiadały na konkretne słabości wdrożeniowe zauważone w pierwszych cyklach planowania w latach 2022–2024. Takie podejście przekształciło PIAO z obowiązku prawnego w prowadzony krok po kroku proces reformy administracyjnej. Pierwszą kluczową innowacją było opublikowanie **podręczników operacyjnych zróżnicowanych według typu administracji**. Zamiast jednego ogólnego poradnika organ centralny przygotował osobne podręczniki dla ministerstw i administracji centralnej, regionów, prowincji i miast metropolitalnych oraz gmin. Zróżnicowanie to odzwierciedla strukturalną i funkcjonalną różnorodność włoskich podmiotów publicznych. Każdy podręcznik dostosowuje architekturę planowania do modelu zarządzania, cyklu budżetowego i dojrzałości organizacyjnej danej grupy instytucji.

W praktyce podręczniki zawierają:

1. Wyjaśnienie, jak PIAO łączy się z istniejącymi narzędziami planowania finansowego i strategicznego;

2. Szczegółową instrukcję dla każdej części planu, wskazującą oczekiwaną treść głównych części PIAO;
3. Przykłady formułowania celów strategicznych i mierzalnych wskaźników;
4. Wskazanie powtarzających się błędów wykrytych we wcześniej opublikowanych planach, takich jak ogólne cele, niemierzalne wskaźniki albo części antykorupcyjne przygotowane oddzielnie od planowania strategicznego.

Takie podejście diagnostyczne i korygujące jest szczególnie ważne, ponieważ pokazuje, że wytyczne opierają się na rzeczywistym monitorowaniu, a nie wyłącznie na założeniach teoretycznych.

Równolegle z podręcznikami wytyczne z 2025 r. wprowadziły uporządkowany zestaw **narzędzi metodycznych**, którego celem jest ujednolicenie jakości przy zachowaniu elastyczności kontekstowej. Zestaw obejmuje proponowane wzory formułowania celów, np.:

uporządkowane łańcuchy łączące rezultat → produkt → wskaźnik → wartość bazową → wartość docelową → odpowiedzialną jednostkę → termin.

Przykłady wskaźników wartości publicznej odróżniających wskaźniki oddziaływania zewnętrznego od wewnętrznych mierników wyników, klasyfikacje do mapowania procesów administracyjnych w analizie ryzyka korupcji, wzory łączenia celów strategicznych z zabezpieczeniami na rzecz uczciwości działania oraz uporządkowane schematy części „Organizacja i kapitał ludzki”, w tym modele planowania zatrudnienia i szkoleń. Narzędzia te istotnie ograniczają zmienność jakości i pomagają mniej dojrzałym administracjom przejść od opisów narracyjnych do mierzalnego i spójnego planowania.

Kolejnym usprawnieniem operacyjnym w zaktualizowanych wytycznych było formalne opisanie procesu przygotowania PIAO w siedmiu kolejnych fazach. Fazy te obejmują:

1. warunki umożliwiające i zaangażowanie polityczne;
2. analizę strategiczną i mapowanie interesariuszy;
3. identyfikację rezultatów wartości publicznej i wskaźników wieloletnich;
4. integrację wyników, przeciwdziałania korupcji i zarządzania ryzykiem;
5. określenie dźwigni organizacyjnych i rozwoju zawodowego;
6. monitorowanie, ocenę i komunikację;
7. utrzymanie i coroczną aktualizację.

Ten uporządkowany model procesu jest szczególnie istotny z perspektywy możliwości przeniesienia reformy, ponieważ przekłada abstrakcyjną ideę „integracji” na powtarzalny przebieg decyzji z jasno określonymi odpowiedzialnościami i kolejnością działań. Oprócz pisemnych wytycznych włoski system wspiera wdrożenie poprzez **pakiety szkoleniowe, seminaria internetowe, laboratoria i praktyczne przykłady**. Materiały prezentacyjne i moduły szkoleniowe są udostępniane kadrze kierowniczej i urzędnikom. Obejmują takie tematy jak logika wartości publicznej, integracja wyników i uczciwości działania oraz rola

kierownictwa jako gwaranta legalności i efektywności. Ten system szkoleniowy wzmacnia założenie, że PIAO nie jest ćwiczeniem w spełnianiu obowiązku, ale procesem budowania zdolności organizacji.

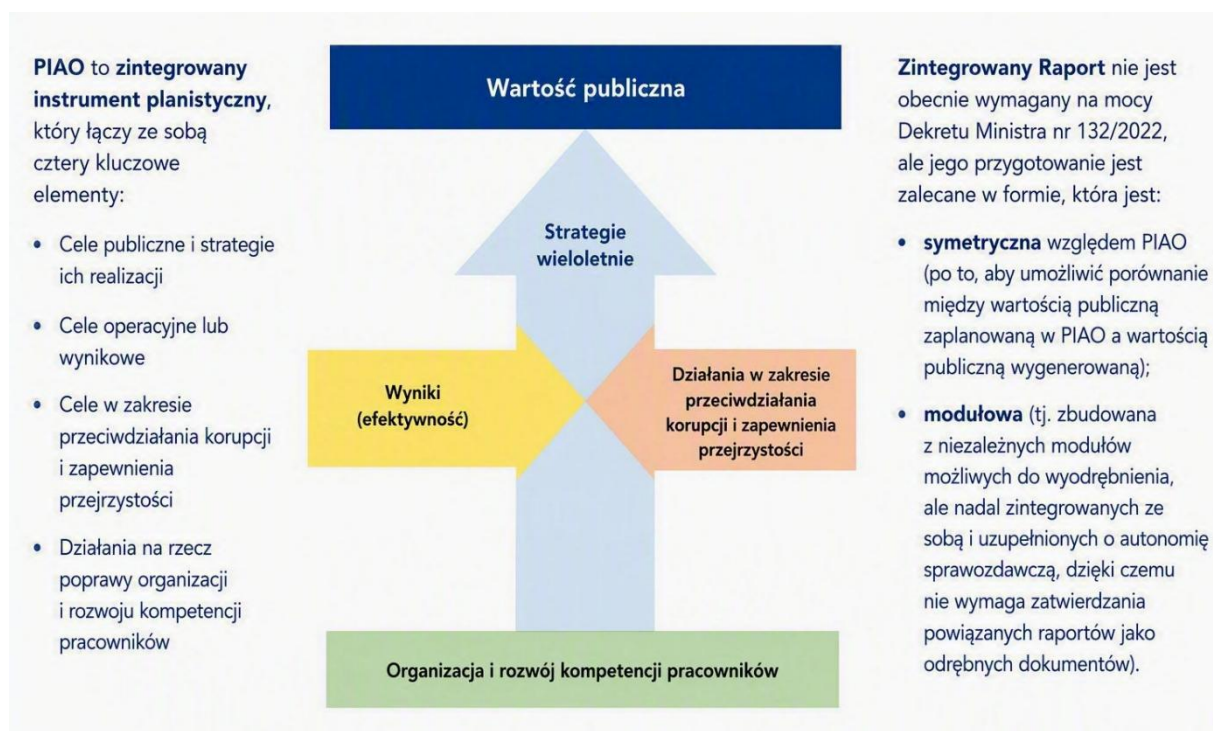
Czynniki sukcesu

Kilka czynników wyjaśnia, dlaczego PIAO stał się narzędziem systemowym, a nie niszowym dokumentem zgodności. Pierwszym jest logika integracyjna oparta na „**wartości publicznej**”. W kontekście włoskim wartość publiczna oznacza pozytywny, mierzalny i trwały wpływ działań publicznych na obywateli, przedsiębiorstwa i społeczności. Przesuwa punkt ciężkości z działań wewnętrznych administracji („co robimy”) na rezultaty zewnętrzne („co zmienia się dzięki naszym działaniom”). Operacyjnie wartość publiczna nie jest hasłem, lecz uporządkowanym łańcuchem rezultatów. Administracje powinny:

1. określić strategiczne rezultaty społeczne;
2. wskazać mierzalne wskaźniki rezultatów;
3. powiązać cele wynikowe komórek i kadry kierowniczej z tymi rezultatami;
4. uruchomić dźwignie organizacyjne i kadrowe, takie jak planowanie zatrudnienia, szkolenia i restrukturyzacja;
5. włączyć zabezpieczenia dotyczące uczciwości działania i zarządzania ryzykiem;
6. monitorować postępy i publikować wyniki.

W architekturze PIAO wartość publiczna pełni funkcję **kompasu integrującego**, który łączy zarządzanie wynikami, środki antykorupcyjne, projektowanie organizacji i planowanie kapitału ludzkiego w jeden spójny system. Organizacja i zasoby ludzkie są traktowane jako czynniki umożliwiające osiągnięcie rezultatów, a nie jako odrębne obowiązki formalne.

Rysunek 4 - Racjonalizacja wartości publicznej w ramach PIAO



Drugim czynnikiem sukcesu jest wdrożenie **zarządzanego cyklu PIAO**, który wykracza poza samo przygotowanie dokumentu. W modelu włoskim „wiarygodnym właścicielem” jest funkcja lub formalna rola odpowiedzialna za: zebranie właściwych uczestników, egzekwowanie logiki integracji, rozstrzyganie kompromisów oraz zapewnienie zatwierdzenia i terminowej publikacji planu. W praktyce administracje osiągające lepsze wyniki instytucjonalizują trzy elementy.

1. Po pierwsze, formalnie wyznaczają Koordynatora PIAO lub osobę odpowiedzialną za PIAO, czyli wewnętrznego „właściciela procesu”, który ma mandat do koordynowania całego przebiegu prac, a nie tylko jednej części dokumentu.
2. Po drugie, powołują zintegrowaną grupę roboczą, obejmującą co najmniej planowanie strategiczne i wynikowe, planowanie zasobów ludzkich i zatrudnienia, przeciwdziałanie korupcji i przejrzystość, często prowadzone przez funkcję RPCT, programowanie finansowe i budżetowe oraz świadczenie usług lub transformację cyfrową. Grupa robocza nie jest symboliczna. Jest mechanizmem, który zapobiega „silosowemu pisaniu” dokumentu, wymuszając wspólne definicje rezultatów, wskaźników, założeń kadrowych i środków kontroli ryzyka.
3. Po trzecie, wdrażają integrację poprzez jasną wewnętrzną sekwencję działań, rolę i zatwierdzenia.

Materiały szkoleniowe używane we Włoszech bardzo konkretnie pokazują, jak to działa: administracje są prowadzone tak, aby rozpoczynać cykl kilka miesięcy przed terminem zatwierdzenia, z etapowymi działaniami, które stopniowo „zamykają” kluczowe decyzje. Najpierw określone są priorytety strategiczne i rezultaty wartości publicznej, następnie wskaźniki i wartości docelowe, potem środki uczciwości i ryzyka, dalej działania kadrowe

i wybory organizacyjne, a na końcu zasady monitorowania i raportowania. Celem jest uniknięcie pracy na ostatnią chwilę, w której każda komórka przekazuje swój fragment tekstu, a integracja jest podejmowana dopiero na końcu. W administracjach o większej dojrzałości wprowadza się także wewnętrzny punkt kontroli jakości, tzw. krótki „przegląd spójności”, który sprawdza, czy:

- cele wynikowe faktycznie wynikają z rezultatów wartości publicznej,
- działania kadrowe, takie jak nabór, szkolenia i równoważenie zasobów, są uzasadnione jako warunki realizacji zadań,
- środki dotyczące ryzyka korupcji i przejrzystości są powiązane z tymi samymi priorytetowymi procesami i celami,
- wskaźniki monitorowania mogą realnie powstać na podstawie dostępnych danych i systemów informacyjnych.

Trzecim czynnikiem sukcesu jest przyjęcie podejścia **opartego na dowodach**, w którym instrukcje PIAO dla administracji są traktowane jako ćwiczenie w ciągłej optymalizacji. Centrum wyraźnie wykorzystuje opublikowane PIAO jako bazę dowodową, aby zrozumieć trudności administracji i odpowiednio dostosować wsparcie. Nie jest to teoretyczna intencja monitorowania. Przełożyło się to na stopniowo coraz bardziej operacyjną architekturę wsparcia, której najnowsza wersja obejmuje:

- ogólne wytyczne obowiązujące wszystkie administracje,
- analityczne podręczniki operacyjne zróżnicowane według typu administracji, tj. ministerstw i administracji centralnej, regionów, prowincji, miast metropolitalnych i gmin.

Ta sama struktura planowania musi działać w instytucjach o różnym modelu zarządzania, cyklu budżetowym i zdolnościach administracyjnych, dlatego wsparcie musi być dostosowane do kontekstu. Operacyjnie podejście oparte na dowodach zwykle działa w powtarzalnym cyklu. Centrum najpierw analizuje opublikowane plany, aby wykryć powtarzające się problemy, np.

- cele sformułowane jako ogólne intencje, a nie mierzalne zobowiązania,
- wskaźniki bez wartości bazowych lub docelowych,
- treści antykorupcyjne zapisane jako odrębny rozdział zgodności,
- działania kadrowe wymienione bez związku przyczynowego z priorytetami realizacji,
- części monitorujące, które opisują intencje, ale nie określają źródeł danych i częstotliwości przeglądów.

Następnie centrum przekłada te ustalenia na materiały korygujące: podręczniki wyjaśniające, czego oczekuje się w każdej części, jak zapisywać cele i wskaźniki, jak łączyć wartość publiczną z wynikami, a następnie z działaniami dotyczącymi kapitału ludzkiego, oraz jak włączyć rozumowanie o uczciwości działania i ryzyku do tych samych priorytetowych procesów. Najnowsze wytyczne formalizują także przebieg przygotowania

dokumentu jako proces wieloetapowy, właśnie po to, aby odpowiedzieć na problemy zauważone we wczesnych cyklach, gdy integrację próbowano osiągnąć dopiero na końcu. Czwartym czynnikiem sukcesu jest wdrożenie **krajowego portalu**, który przyspiesza wdrożenie, ponieważ zmienia zachęty i umożliwia zarządzanie systemem.

Rysunek 5. Strona główna portalu PIAO



Operacyjnie portal wprowadza trzy mechanizmy:

1. Zapewnia standardowy kanał przekazania i publikacji planu, z częścią uwierzytelnioną, w której upoważnieni użytkownicy administracji wgrywają plan do publikacji. Wymusza to minimalny poziom standaryzacji procedury, obejmujący rejestrację upoważnionych osób kontaktowych, kontrolowane wgrywanie dokumentów i uporządkowaną publikację. Portal jest wspierany praktycznymi pomocami, takimi jak instrukcje i pomoc techniczna, co ogranicza barierę operacyjną dla administracji i stabilizuje proces przekazywania dokumentów.
2. Portal tworzy widoczność i porównywalność. Gdy PIAO są publicznie dostępne w jednym miejscu, administracje wiedzą, że ich plan może być porównywany z planami innych jednostek. Wprowadza to presję reputacyjną, która często poprawia jakość bardziej niż sama wewnętrzna zgodność. Ułatwia też administracjom uczenie się od siebie. Portal staje się faktycznie repozytorium odniesienia, które umożliwia poziome upowszechnianie lepszych praktyk, np. sposobów definiowania mierzalnych wskaźników, łączenia środków ryzyka czy budowania zasad monitorowania.
3. Portal zamienia wdrożenie w mierzalne zjawisko systemowe. Ponieważ publikacja jest scentralizowana, centrum może mierzyć pokrycie, czyli liczbę administracji publikujących plany, śledzić terminy i aktualizacje, a przede wszystkim wykorzystać

repozytorium jako zbiór danych do analizy jakościowej: jak wyglądają dobre i słabe plany oraz gdzie koncentrują się wspólne luki. Ta mierzalność przekształca PIAO w „infrastrukturę polityki publicznej”: połączenie obowiązku, portalu i iteracyjnych wytycznych sprawia, że planowanie można zarządzać i doskonalić, zamiast traktować je jako jednorazowe spełnienie obowiązku.

Wyzwania

1. Najczęstszym wyzwaniem jest ryzyko „**integracji formalnej**”, w której plan jest zintegrowany tylko na papierze. Dzieje się tak, gdy różne komórki nadal przygotowują „swoją część” niezależnie, a końcowy dokument staje się kompilacją częściowo powiązanych fragmentów, z niespójnymi miernikami, słabymi odwołaniami między częściami i brakiem jasnego łańcucha rezultatów. W takich przypadkach PIAO nie ogranicza złożoności, lecz jedynie ją przepakowuje.
2. Drugim wyzwaniem jest nierówny poziom **dojrzałości pomiaru, dostępności danych i projektowania wskaźników**. PIAO wymaga mierzalnych wskaźników w obszarach, które tradycyjnie są zarządzane inaczej: rezultaty usług, wyniki wewnętrzne, budowanie zdolności kadrowych i ograniczanie ryzyka korupcji. Wiele administracji ma trudności z określeniem wiarygodnych wartości bazowych i docelowych, a ich systemy informacyjne często nie pozwalają pozyskać wiarygodnych danych o wynikach lub procesach. Gdy dane i pomiar są słabe, część monitorująca staje się opisowa i traci znaczenie zarządcze.
3. Trzecim wyzwaniem są rzeczywiste **koszty koordynacji i opór wewnętrzny** wynikające z integracji. W krótkim okresie integracja zwiększa nakład pracy: komórki muszą wspólnie uzgadniać priorytety, terminy, założenia zasobowe i definicje wskaźników. Może to wywoływać opór, zwłaszcza tam, gdzie odpowiedzialności są niejasne, np. kto jest właścicielem wskaźnika, kto zatwierdza środki kontroli ryzyka, kto akceptuje założenia kadrowe. Bez jasnego wewnętrznego zarządzania i jednoznacznych ról PIAO może być postrzegany jako „dodatkowa biurokracja”, a nie uproszczenie.
4. Czwarte wyzwanie dotyczy **powiązania z programowaniem finansowym i harmonogramem**. Zintegrowane planowanie musi być spójne z cyklami budżetowymi. Gdy terminy zatwierdzania budżetu się przesuwają, administracje mierzą się z problemami kolejności działań, które mogą osłabić spójność między zobowiązaniami strategicznymi, założeniami zasobowymi i celami wynikowymi, szczególnie na poziomie niższym niż centralny.

Wnioski możliwe do wykorzystania w Polsce

Polska nie ma narzędzia takiego jak PIAO, ale posiada narzędzia zarządzania i odpowiedzialności, które przypominają część logiki PIAO. W szczególności ramy finansów publicznych i kontroli zarządczej w Polsce zwykle wymagają od organizacji definiowania celów oraz raportowania wyników i kontroli wewnętrznej. Polska posiada także struktury wytycznych dotyczące uczciwości działania i przeciwdziałania korupcji. Szansa nie polega więc na skopiowaniu włoskiego wzoru, ale na odtworzeniu włoskiego

mechanizmu integracji: jednego cyklu planowania, który wymusza wspólne projektowanie strategii, celów realizacyjnych, zabezpieczeń dotyczących uczciwości i ryzyka, działań kadrowych oraz logiki monitorowania, a następnie przejrzystą publikację. Dla Polski możliwość przeniesienia można uporządkować w pięć wymagań operacyjnych:

1. **Jasne właścicielstwo instytucjonalne** – czyli określenie, kto odpowiada za zintegrowany cykl. Polska musiałaby wskazać jednego krajowego właściciela odpowiedzialnego za metodykę, wspólną strukturę i minimalne wymagania, infrastrukturę publikacji oraz cykl ciągłego doskonalenia. Właściciel ten powinien odpowiadać nie tylko za wydanie wytycznych, lecz także za prowadzenie systemu jako obserwatorium: monitorowanie wdrożenia i jakości, identyfikowanie powtarzających się słabości, aktualizowanie podręczników oraz organizowanie szkoleń i wsparcia. Właściciel powinien mieć także wystarczające umocowanie, aby egzekwować spójność w ministerstwach i agencjach. W przeciwnym razie integracja przekształci się w rozproszoną zgodność formalną.

Aby doprecyzować pojęcie „właścicielstwa instytucjonalnego” w modelu PIAO, należy przypomnieć, że system jest centralnie zarządzany przez Departament Administracji Publicznej w ramach Prezydencji Rady Ministrów. Organ ten pełni funkcję krajowego właściciela zintegrowanego cyklu planowania. W praktyce Departament nie tylko wydaje wytyczne. Realizuje zestaw funkcji w pełni zgodnych z charakterem PIAO jako systemowego narzędzia zarządzania:

- Departament definiuje **ramy metodyczne**, w tym wspólną strukturę planu, minimalne wymagania dotyczące treści oraz logikę integracji wyników, planowania kadr, przeciwdziałania korupcji i projektowania organizacji.
- Departament prowadzi **centralną infrastrukturę cyfrową**, czyli portal PIAO, który jest jednym miejscem przekazywania, publikowania i widoczności wszystkich planów. Daje to Departamentowi systemowy obraz tego, jak administracje planują i realizują swoje działania.
- Departament działa jako **obserwatorium i czynnik podnoszący jakość**: monitoruje poziom wdrożenia, analizuje jakość i spójność przekazanych planów, identyfikuje powtarzające się słabości, np. brak integracji, słabe wskaźniki, niedopasowanie celów i działań kadrowych, oraz stale aktualizuje wytyczne, wzory i podręczniki operacyjne. Funkcja ta jest istotna, ponieważ przekształca PIAO ze statycznego obowiązku w cykl ciągłego doskonalenia.
- Departament zapewnia **budowanie zdolności i wsparcie wdrożeniowe**, przygotowując materiały wytyczne, organizując szkolenia i wspierając administracje w prawidłowym stosowaniu modelu.
- Dzięki swojej pozycji instytucjonalnej Departament ma umocowanie, aby **zapewniać spójność w ministerstwach i agencjach**, ograniczając rozproszenie i dbając o konsekwentne stosowanie zintegrowanej logiki PIAO.

Kluczowy wniosek dla Polski jest taki, że właściciel systemu podobnego do PIAO powinien łączyć trzy role w jednym podmiocie instytucjonalnym: **ustalanie standardów**,

prorowadzenie platformy oraz opiekę nad systemem. Powinien mieć zarówno zdolności techniczne do projektowania i zarządzania metodyką oraz infrastrukturą, jak i umocowanie instytucjonalne do egzekwowania spójności w administracji. W polskim kontekście oznacza to potrzebę wskazania centralnego podmiotu, który odpowiadałby nie tylko za wydawanie wytycznych kadrowych lub planistycznych, ale za zarządzanie całym zintegrowanym cyklem jako żywym systemem.

2. **Określone role administracji we wdrożeniu.** Integracja jest przede wszystkim kwestią zarządzania, a nie dokumentu. Polska potrzebowałaby jasnego modelu wdrożenia określającego, która jednostka w każdym ministerstwie, agencji lub regionie koordynuje zintegrowaną grupę planistyczną, które jednostki dostarczają dane dotyczące rezultatów i wskaźników, kto odpowiada za treści dotyczące uczciwości i ryzyka, jak zatwierdzane są decyzje kadrowe i dotyczące zatrudnienia oraz kto podpisuje końcowy zintegrowany opis. W praktyce oznacza to utworzenie w każdej organizacji „zespołu integracyjnego”, obejmującego planowanie i wyniki, zarządzanie zasobami ludzkimi, uczciwość i ryzyko, finanse oraz usługi lub transformację cyfrową, ustanowienie przewidywalnego kalendarza oraz lekkiego, ale realnego kroku wewnętrznego zapewnienia jakości przed publikacją. Bez takiej jasności ról ministerstwa będą tworzyły wewnętrznie niespójne plany, a centrum nie będzie mogło wykorzystywać systemu do kierowania zmianą.
3. **Integracja z polskimi kanałami przejrzystości i raportowania, czyli „efekt portalu”.** Włoski portal krajowy nie jest jedynie stroną do przechowywania dokumentów. Jest narzędziem odpowiedzialności i źródłem danych do ciągłego doskonalenia. Polska ma już silne tradycje przejrzystości dzięki obowiązkowym mechanizmom publikowania informacji publicznej. Polska adaptacja powinna to wykorzystać poprzez utworzenie jednego miejsca dostępu do zintegrowanych planów albo wzmocnienie istniejących kanałów publikacji o standardowe metadane, wspólną strukturę, możliwość wyszukiwania i porównywania. Kluczowe jest to, aby publikacja umożliwiała zarówno odpowiedzialność publiczną, jak i analizę na poziomie systemu. W przeciwnym razie nie powstanie pętla informacji zwrotnej potrzebna do podnoszenia jakości w czasie.
4. **Etapowa strategia wdrożenia.** Praktyczne podejście dla Polski polegałoby na wprowadzaniu zintegrowanego cyklu etapami, aby dopasować go do poziomu dojrzałości i ograniczyć opór:
 - Po pierwsze, należy zintegrować strategię, rezultaty wartości publicznej, cele wynikowe i monitorowanie w ograniczonej liczbie organów centralnych, aby ustabilizować logikę wskaźników i rytm raportowania.
 - Po drugie, należy włączyć środki uczciwości, ryzyka i przeciwdziałania korupcji do tego samego łańcucha rezultatów, wykorzystując istniejące polskie wytyczne dotyczące uczciwości jako punkt wyjścia, a nie jako równoległy strumień.

- Po trzecie, należy zintegrować rozwiązania organizacyjne i kadrowe, takie jak planowanie zatrudnienia, nabór i szkolenia, aby rozwój zdolności był bezpośrednim warunkiem osiągnięcia rezultatów.
- Po czwarte, po ustabilizowaniu modelu należy rozszerzyć go na kolejne poziomy administracji oraz wykorzystać dane z publikacji do porównywania wyników i identyfikowania miejsc wymagających ukierunkowanego wsparcia.

Takie etapowanie ogranicza początkowe napięcia, tworzy pierwsze dobre przykłady i zapobiega niepowodzeniu wynikającemu z jednorazowego, zbyt szerokiego wdrożenia.

5. **Silna komunikacja i wsparcie zarządzania zmianą.** Dużym ryzykiem w Polsce byłoby postrzeganie zintegrowanego planowania jako dodatkowej biurokracji, podczas gdy integracja powinna być widziana jako uproszczenie, a nie dodatkowe obciążenie. Doświadczenie Włoch pokazuje, że potrzebna jest jasna narracja: zintegrowany plan ogranicza powielanie działań („jeden plan zamiast wielu”), poprawia priorytetyzację, ponieważ kompromisy stają się widoczne, wzmacnia odpowiedzialność, ponieważ cele i monitorowanie są przejrzyste, poprawia świadczenie usług, ponieważ mierzone są rezultaty, oraz wbudowuje uczciwość działania w projektowanie, ponieważ środki kontroli ryzyka są zintegrowane z decyzjami dotyczącymi realizacji.

Aby to osiągnąć, Polska potrzebowałaby:

- praktycznego pakietu komunikacyjnego i wdrożeniowego: wytycznych napisanych prostym językiem,
- przykładów dobrych zintegrowanych planów, szkoleń dla kierownictwa i planistów oraz stałych mechanizmów wsparcia,
- wbudowania odpowiedzialności kierownictwa w system: kierownicy powinni odpowiadać nie tylko za przygotowanie planów, lecz także za umożliwienie ich realizacji i monitorowanie,
- spójnego zestawu inicjatyw szkoleniowych, takich jak seminaria internetowe i uporządkowane programy szkoleniowe, zestawy slajdów i materiały instruktażowe, najczęściej zadawane pytania oraz instrukcje techniczne dotyczące wgrywania planów do portalu, a także usługi wsparcia operacyjnego.

Taka infrastruktura wsparcia ograniczyłaby asymetrię informacji i zmniejszyła ryzyko błędów technicznych, które mogłyby spowolnić wdrożenie.

Najważniejszy wniosek jest taki, że włoski PIAO działa wtedy, gdy połączone są trzy elementy: wspólna struktura wymuszająca integrację, infrastruktura publikacji wspierająca odpowiedzialność i uczenie się w skali systemu oraz model zarządzania, który czyni integrację zarządzanym procesem, a nie ćwiczeniem polegającym na kompilacji tekstów.

Źródła i materiały uzupełniające

W przypadku tego przykładu baza dowodowa obejmuje: najnowsze krajowe wytyczne i model przebiegu prac opublikowane w portalu PIAO⁷⁵, w tym podejście procesowe

⁷⁵ <https://piaio.dfp.gov.it/>

i zróżnicowane podręczniki; narzędzia operacyjne i materiały szkoleniowe wykorzystywane przez włoskie administracje do wdrażania PIAO⁷⁶; oraz konkretne opublikowane dokumenty PIAO, w tym pełny przykład regionalny, które pokazują czteroczęściową strukturę, integrację wartości publicznej z wynikami, uczciwością działania i działaniami kadrowymi oraz logikę monitorowania. Porównanie z polskim kontekstem opiera się na istnieniu obowiązków określania celów i raportowania w ramach finansów publicznych i kontroli zarządczej oraz na strukturach wytycznych dotyczących uczciwości i przeciwdziałania korupcji, które można byłoby włączyć do jednego cyklu planowania wzorowanego na rozwiązaniu włoskim.

3.2 Włochy - przykład 2. inPA: krajowy portal naboru

(obejmuje mapowanie procesów i procesy zarządzania zasobami ludzkimi)

Opis

Portal inPA jest krajową infrastrukturą cyfrową, za pomocą której publikowane, prowadzone i monitorowane są procedury naboru do włoskiej administracji publicznej. Stanowi on strukturalną reformę zatrudniania w sektorze publicznym. Oznacza przejście od systemu rozproszonego i zdecentralizowanego, w którym każda administracja samodzielnie prowadziła konkursy przez lokalne strony internetowe, wymianę wiadomości e-mail i dokumenty papierowe, do **jednolitej krajowej ścieżki naboru, zarządzanej przez wspólne cyfrowe przebiegi pracy i ujednolicone struktury danych**. Portal pełni funkcję jednego punktu dostępu dla obywateli i administracji. Dla kandydatów działa jako cyfrowe repozytorium profili zawodowych i miejsce zarządzania naborami. Osoby korzystające z portalu uwierzytelniają się za pomocą krajowego systemu tożsamości cyfrowej i tworzą uporządkowany profil obejmujący dane osobowe, wykształcenie, doświadczenie zawodowe, kompetencje oraz oświadczenia wymagane w konkursach publicznych. Profil ten może być wielokrotnie wykorzystywany w różnych procedurach. Zamiast przysyłać statyczne życiorysy dla każdej aplikacji, kandydaci korzystają z uporządkowanych, zweryfikowanych pól danych, które administracje mogą wyszukiwać, filtrować i ponownie wykorzystywać.

⁷⁶ <https://piao.dfp.gov.it/node/36870>

Rysunek 6. - Interfejs krajowego portalu naboru inPA do wyszukiwania i przeglądania ofert pracy publicznej

Dla administracji publicznych inPA nie jest stroną publikacyjną, lecz pełnym systemem zarządzania procesem obejmującym cały cykl naboru. Oficjalny podręcznik operacyjny, wersja 4.0 z 2025 r., jasno definiuje główne etapy, które porządkują nabór jako cyfrowy przebieg pracy: akredytację upoważnionych użytkowników, publikację ogłoszeń, konfigurację zasad kwalifikowalności, cyfrowe zbieranie aplikacji, ocenę kwalifikacji, zarządzanie sesjami egzaminacyjnymi oraz publikację list rankingowych. Każdy etap jest wspierany przez konkretne funkcje platformy i uprawnienia zależne od roli. Na poziomie systemowym inPA przekształca nabór w krajową infrastrukturę danych kadrowych. Ponieważ procedury są prowadzone na scentralizowanej platformie, dane dotyczące naboru są ujednolicone i możliwe do analizy w skali kraju. Umożliwia to zbiorcze monitorowanie czasu trwania naborów, liczby procedur, typów profili i trendów zapotrzebowania na kompetencje, wzmacniając planowanie zatrudnienia i politykę kadrową opartą na dowodach. Z punktu widzenia przeprojektowania procesów inPA zastępuje zróżnicowane procedury administracyjne jedną uporządkowaną ścieżką naboru, realizowaną domyślnie cyfrowo.

Strategia wdrożenia

Wdrożenie inPA opierało się na podwójnej strategii łączącej **obowiązek regulacyjny** i **scentralizowaną infrastrukturę technologiczną**. Reformę wprowadzono dekretem z mocą ustawy 80/2021, który uczynił inPA obowiązkowym kanałem publikacji procedur naboru publicznego. Ten obowiązek prawny był kluczowy dla uniknięcia rozproszenia i równoległych systemów. Przyjęcie rozwiązania nie było więc dobrowolne, lecz wpisane w ramy prawne regulujące nabór. Operacyjnie wdrożenie opierało się na modelu „centralna platforma, zdecentralizowane wykonanie”. Uprawnienie do prowadzenia naboru pozostaje w poszczególnych administracjach, ale infrastruktura, za pomocą której nabór jest realizowany, jest krajowa i ujednolicona. Zachowuje to autonomię instytucjonalną, a jednocześnie zapewnia jednolitość procesu.

Z perspektywy technicznej i technologicznej inPA została opracowana jako **krajowa infrastruktura platformy cyfrowej**, a nie prosta strona z ogłoszeniami. Została centralnie zaprojektowana i jest prowadzona pod koordynacją Departamentu Administracji Publicznej, zgodnie z podejściem „platforma jako infrastruktura publiczna”. Technicznie system jest dostępny przez internet i ma budowę modułową, opartą na pięciu głównych komponentach: zarządzaniu tożsamością i dostępem, konfigurowalnym mechanizmie przebiegu pracy, uporządkowanej warstwie danych, module komunikacji oraz narzędziach raportowania i analiz. Uwierzytelnianie jest zintegrowane z włoskimi krajowymi systemami tożsamości cyfrowej, co zapewnia bezpieczny i prawnie skuteczny dostęp zarówno kandydatom, jak i użytkownikom administracyjnym. Kontrola dostępu oparta na rolach oddziela tożsamość osobistą od uprawnienia instytucjonalnego, wzmacniając zarządzanie i możliwość śledzenia działań. Głównym elementem architektury jest **konfigurowalny mechanizm przebiegu pracy**, który zapisuje etapy naboru, takie jak publikacja, aplikacja, ocena i ranking, jako uporządkowane stany cyfrowe. Zasady kwalifikowalności i wymagania proceduralne są parametryzowane, a nie zapisane na sztywno, co pozwala dostosowywać system do zmian przepisów bez pełnego przeprojektowania. Dane kandydatów i wakatów są przechowywane w uporządkowanym formacie, co umożliwia filtrowanie, eksport i analizy na poziomie krajowym. Platformę wdrażano etapami: najpierw uruchomiono podstawowe moduły publikacji i aplikowania, a następnie stopniowo dodawano funkcje oceny, rankingów i monitorowania. System został umieszczony w bezpiecznej krajowej infrastrukturze, zaprojektowanej pod kątem wysokiej dostępności i obsługi dużych obciążeń.

Podstawowym elementem wdrożenia jest **uporządkowany mechanizm akredytacji** użytkowników administracyjnych. Przed użyciem platformy każda administracja musi formalnie wskazać co najmniej jednego Jednoosobowego Odpowiedzialnego Urzędnika, tzw. „Responsabile Unico” (RU). Rola ta jest punktem zakotwiczenia zarządzania naborem w organizacji. RU odpowiada za prowadzenie procedur naboru i upoważnianie dodatkowych użytkowników – operatorów. Akredytacja wymaga uwierzytelnienia przez krajowe systemy tożsamości cyfrowej, takie jak SPID, CIE lub CNS, przekazania dokumentacji podpisanej cyfrowo oraz potwierdzenia przez certyfikowaną komunikację elektroniczną (PEC). Proces obejmuje formalne wskazanie ról związanych z ochroną danych zgodnie z RODO, co zapewnia zgodność z prawem. Sam przebieg naboru jest wbudowany w architekturę platformy. Administracje tworzą procedury za pomocą uporządkowanych wzorów, które wymagają określenia kryteriów dopuszczenia, wymagań dotyczących kwalifikacji, zasad oceny i form egzaminu. Zasady dopuszczenia można konfigurować za pomocą wcześniej określonych struktur logicznych. Aplikacje są zbierane wyłącznie za pomocą uporządkowanych formularzy cyfrowych. Moduły oceny pozwalają pracownikom kadr przypisywać punkty za kwalifikacje i zarządzać wynikami egzaminów. System wspiera tworzenie list rankingowych oraz ich cyfrową publikację. Strategia wdrożenia obejmowała także **stałe wsparcie operacyjne**. Oficjalny podręcznik zawiera szczegółowe wytyczne proceduralne. Filmy instruktażowe i pomoc techniczna ograniczają trudności związane z rozpoczęciem pracy. Połączenie obowiązku, infrastruktury

technicznej i wytycznych operacyjnych umożliwiło szybkie wdrożenie rozwiązania w skali kraju.

Wreszcie, wdrożenie inPA jest częścią szerszej reformy zarządzania zasobami ludzkimi. Platforma urzeczywistnia zasady naboru opartego na kompetencjach i procedury cyfrowe jako domyślne, zapewniając, że reformy prawne są możliwe do wykonania za pomocą środków technicznych.

Czynniki wspierające (kompetencje, narzędzia, technologie)

1. Jednym z podstawowych warunków umożliwiających działanie inPA jest istnienie dojrzałego **krajowego systemu tożsamości cyfrowej**. W pełni cyfrowy nabór wymaga prawnie wiarygodnego i bezpiecznego uwierzytelniania. We Włoszech jest to możliwe dzięki krajowym systemom tożsamości cyfrowej, które pozwalają kandydatom i pracownikom administracji publicznej korzystać z portalu w sposób prawnie skuteczny i możliwy do prześledzenia. Nie jest to marginalna funkcja techniczna, ale warunek strukturalny: bez zaufanej infrastruktury tożsamości cyfrowej cyfrowy nabór narażałby system na ryzyko błędnej identyfikacji, duplikowania aplikacji i sporów prawnych. W przypadku użytkowników administracyjnych uwierzytelnianie nie ogranicza się do logowania. Platforma wyraźnie oddziela tożsamość osoby od roli organizacyjnej, którą ta osoba wykonuje. Pracownicy publiczni uwierzytelniają się jako osoby, a następnie działają w imieniu swojej administracji w ramach formalnie akredytowanego profilu. Rozróżnienie między „kim jesteś” a „kogo reprezentujesz” zapewnia możliwość śledzenia i odpowiedzialność w przebiegu naboru.
2. Drugim kluczowym czynnikiem wspierającym jest **model zarządzania zaufaniem i upoważnieniami**. Akredytacja użytkowników administracyjnych nie jest zwykłą rejestracją, lecz formalną procedurą administracyjną. Każda administracja wskazuje Jednoosobowego Odpowiedzialnego Urzędnika (RU), który musi przejść cyfrowo podpisany proces akredytacji. Obejmuje on przekazanie dokumentacji podpisanej cyfrowo, formalne potwierdzenie przez prawnego przedstawiciela administracji oraz bezpieczną komunikację za pomocą certyfikowanych kanałów. Wynikiem jest prawnie umocowany model upoważnień, który jasno określa odpowiedzialność. Model ten zapewnia, że uprawnienie do prowadzenia naboru na platformie jest wykonywaniem funkcji publicznej, a nie zwykłym uprawnieniem dostępu do strony internetowej. Wniosek dla Polski jest jasny: wdrożenie użytkowników administracyjnych powinno być prowadzone przez prawnie uporządkowany proces łączący tożsamość cyfrową, formalne wyznaczenie i możliwe do prześledzenia upoważnienie.
3. Trzecim czynnikiem wspierającym jest **architektura oparta na przebiegu pracy**. InPA jest zaprojektowana jako system zarządzania procesem, a nie jako portal publikacji wakatów. Architektura osadza nabór w uporządkowanych głównych etapach: utworzenie ogłoszenia, konfiguracja zasad kwalifikowalności, złożenie aplikacji, zarządzanie kandydatami, ocena kwalifikacji, zarządzanie egzaminem i publikacja rankingu. Technicznie oznacza to istnienie:
 - uporządkowanych cyfrowych wzorów ogłoszeń o naborze,

- konfigurowalnych mechanizmów zasad kwalifikowalności,
- modułowych formularzy aplikacyjnych z aktywowanymi sekcjami,
- systemów zarządzania statusem aplikacji,
- modułów oceny i punktacji,
- narzędzi tworzenia rankingów,
- pulpitów monitorowania,
- funkcji eksportu danych.

Architektura ta wymusza standaryzację przez sam sposób zaprojektowania systemu. Administracje nie mogą omijać uporządkowanej logiki systemu. Muszą konfigurować procedury naboru w ramach wcześniej określonych parametrów cyfrowych. Znacząco ogranicza to zmienność procedur i poprawia ich spójność.

4. Czwartym czynnikiem wspierającym jest **model kontroli dostępu oparty na rolach**. Struktura RU, czyli Jednoosobowego Odpowiedzialnego Urzędnika oraz OP, czyli operatora, tworzy warstwową odpowiedzialność. RU ponosi pełną odpowiedzialność i może upoważniać lub odbierać uprawnienia operatorom w określonym zakresie. Prawa dostępu mogą być szczegółowo definiowane i zarządzane. Zapewnia to kontrolę wewnętrzną i możliwość audytu.
5. Innym ważnym czynnikiem wspierającym jest wdrożenie **zarządzania prywatnością już na etapie projektowania**. Odpowiedzialność za przetwarzanie danych jest formalnie uregulowana zgodnie z europejskimi zasadami ochrony danych. Organ centralny prowadzi platformę na podstawie jasno określonych umów przetwarzania danych, co zapewnia przejrzystość prawną i ogranicza niepewność interpretacyjną po stronie administracji.
6. Wreszcie, miękkim, ale decydującym czynnikiem wspierającym jest **system wsparcia operacyjnego**. Systemowi towarzyszą szczegółowe podręczniki, filmy instruktażowe, uporządkowane materiały wytyczne i pomoc techniczna. Ogranicza to trudności wdrożeniowe i wspiera mniejsze administracje, które mogą nie mieć wystarczających cyfrowych kompetencji kadrowych. Bez takiego wsparcia platforma mogłaby być wdrażana nierówno pod względem jakości.

Czynniki sukcesu

1. Pierwszym głównym czynnikiem sukcesu jest połączenie **standaryzacji procesu i standaryzacji danych**. Procedury naboru w tysiącach administracji przebiegają według wspólnego schematu i wspólnych struktur danych. Ogłoszenia o wakatach, kryteria dopuszczenia, formaty aplikacji i etapy oceny są konfigurowane w tej samej logice. Ogranicza to zróżnicowanie i zwiększa przewidywalność.
2. Drugim czynnikiem sukcesu są wbudowane w platformę **mechanizmy zapewniania jakości**. Administracje mogą na przykład symulować aplikacje przed publikacją procedury, testując zasady kwalifikowalności i logikę formularza. Ogranicza to błędy i poprawia doświadczenie kandydatów. Wbudowane funkcje monitorowania

umożliwiają komórkom kadrowym śledzenie statusów aplikacji, tworzenie raportów i eksport uporządkowanych zbiorów danych.

3. Trzecim czynnikiem sukcesu jest jasne zarządzanie odpowiedzialnością. Rola RU zapewnia, że w każdej administracji jeden odpowiedzialny urzędnik nadzoruje procesy naboru. Możliwość upoważniania i odbierania uprawnień operatorom formalizuje kontrolę wewnętrzną i wzmacnia ścieżki audytu. Jasność odpowiedzialności ogranicza ryzyko sporów i zwiększa niezawodność procedur.
4. Przejrzystość jest kolejnym podstawowym czynnikiem sukcesu. Komunikaty dotyczące naboru, aktualizacje procedur i rankingi są publikowane w tym samym środowisku platformy. Tworzy to jedno źródło prawdy dla kandydatów i ogranicza zależność od rozproszonych kanałów komunikacji.
5. Kolejnym czynnikiem sukcesu jest przekształcenie naboru w **krajową infrastrukturę danych kadrowych**. Ponieważ nabór przebiega przez scentralizowany system, dostępne stają się zagregowane dane o liczbie procedur, czasie ich trwania i profilach kandydatów. Nabór przestaje być jedynie czynnością administracyjną, a staje się funkcją strategicznego planowania kadr.
6. Wreszcie, inPA odniosła sukces, ponieważ została włączona do szerszej reformy zarządzania zasobami ludzkimi. Platforma nie działała w oderwaniu, lecz wspierała przejście do naboru opartego na kompetencjach i procedur domyślnie cyfrowych.

Wyzwania

1. Jednym z głównych wyzwań jest **współdziałanie ze starszymi systemami kadrowymi**. Wiele administracji utrzymuje istniejące systemy płacowe, kadrowe i archiwalne. Bez uporządkowanych interfejsów i standardów danych informacje z naboru mogą wymagać ręcznego przenoszenia albo uzgadniania. Funkcje eksportu ograniczają ten problem, ale nie eliminują potrzeby opracowania strategii integracji.
2. Drugim wyzwaniem jest **nierówna zdolność administracyjna**. Większe administracje z rozwiniętymi komórkami kadrowymi łatwiej dostosowują się do zarządzania naborem opartego na przebiegu pracy. Mniejsze jednostki mogą mieć trudności z konfiguracją procedur i projektowaniem cyfrowego procesu. Powoduje to różnice w poziomie dojrzałości wdrożenia.
3. Trzecie wyzwanie dotyczy **zarządzania cyklem życia danych**. Decyzje dotyczące okresów przechowywania, procedur archiwizacji i praw dostępu muszą być starannie zaprojektowane, aby równoważyć efektywność administracyjną, przejrzystość i wymagania prawne.
4. Czwarte wyzwanie to **systemowa zależność od centralnej infrastruktury**. Ponieważ portal jest obowiązkowy i scentralizowany, jego niezawodność, odporność cyberbezpieczeństwa i skalowalność są kluczowe. Procedury naboru o dużym wolumenie wymagają solidnego zarządzania technicznego, obsługi obciążenia i możliwości odtworzenia działania po awarii.

5. Wreszcie, stałym wyzwaniem pozostaje **adaptacja kulturowa**. Nabór staje się częścią krajowej infrastruktury cyfrowej, a nie lokalnie zarządzaną procedurą administracyjną. Wymaga to zmiany sposobu myślenia w kierunku zarządzania opartego na danych i współdzielonej odpowiedzialności.

Wnioski możliwe do wykorzystania w Polsce

Dla Polski główny wniosek z włoskiego doświadczenia inPA jest taki, że krajowy portal naboru nie może być traktowany jako samodzielne wdrożenie informatyczne. Powinien być zaprojektowany jako reforma systemowa łącząca obowiązek prawny, zmianę zasad zarządzania, cyfrową infrastrukturę zaufania, standaryzację przebiegów pracy, uporządkowane modelowanie danych i rozwój kompetencji kadrowych. Polska już prowadzi centralny portal ogłoszeń o naborach do służby cywilnej i publikuje informacje o naborze w Biuletynie Informacji Publicznej, co pokazuje, że centralna publikacja jest instytucjonalnie przyjęta i prawnie osadzona. Obecny model pozostaje jednak głównie modelem publikacyjnym. Procedury naboru są nadal operacyjnie rozproszone między urzędami, a dane powstające w konkursach nie tworzą jeszcze jednolitej warstwy informacji strategicznej o kadrach. Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2024 r. wskazuje kilka napięć strukturalnych, na które mogłaby odpowiedzieć krajowa platforma oparta na przebiegu pracy. Około 16% procesów naboru zakończyło się bez kandydatów, a tylko 59% procedur doprowadziło do obsadzenia wakatów. Jednocześnie widoczna jest presja demograficzna: mediana wieku w służbie cywilnej wynosi 46 lat, a napływ młodszych kandydatów jest ograniczony. Dane te pokazują, że wyzwaniem w Polsce jest nie tylko zgodność z procedurą, ale również atrakcyjność naboru, efektywność procesu i systemowa widoczność trendów kadrowych. Transakcyjna platforma naboru, porównywalna z inPA, pozwoliłaby Polsce skonsolidować widoczność wakatów, ograniczyć trudności aplikowania dzięki profilom kandydatów możliwym do ponownego wykorzystania oraz generować bieżące analizy liczby aplikacji, wąskich gardeł i braków kompetencyjnych. Wzmocniłoby to zarówno wizerunek administracji jako pracodawcy, jak i strategiczne planowanie kadr.

- 63

3. Trzecim priorytetem jest zdefiniowanie krajowego modelu danych naboru. Polska obecnie rejestruje informacje o naborach w rozproszonych systemach, co ogranicza porównywalność i analizę zbiorczą. Jednolita platforma powinna standaryzować klasyfikacje wakatów, warunki dopuszczenia, wymagania kompetencyjne, wyniki selekcji i czas trwania naboru. Taka standaryzacja pozwoliłaby Szefowi Służby Cywilnej monitorować wskaźniki wyników naboru na poziomie systemu, identyfikować urzędy z powtarzającymi się lukami wakatowymi i wykrywać nowe braki kompetencyjne związane z priorytetami transformacji cyfrowej.
4. Czwartym filarem jest budowanie zdolności. Przykład włoski pokazuje, że platformy oparte na przebiegu pracy wymagają nowych kompetencji wśród pracowników kadr: przejścia od obsługi dokumentów do konfigurowania procesu cyfrowego i nadzorowania danych. W Polsce, gdzie urzędy znacznie różnią się wielkością i zdolnościami kadrowymi, wdrożeniu powinny towarzyszyć uporządkowane podręczniki, filmy instruktażowe, pomoc techniczna i wspólnoty praktyków. Bez tej warstwy wsparcia dojrzałość wdrożenia prawdopodobnie pozostałaby nierówna, szczególnie w mniejszych jednostkach.
5. Wreszcie, konieczne jest dostosowanie regulacyjne, aby uniknąć rozproszenia. Współistnienie obowiązków publikacji w BIP i krajowego portalu musi być jasno uregulowane, aby uniknąć podwójnych kanałów publikacji i powielania procedur. Etapowy model przejścia mógłby początkowo nakazywać korzystanie z krajowej platformy przebiegu pracy dla wybranych kategorii naborów, np. stanowisk w administracji centralnej, a następnie rozszerzać zakres. Jasne prawne określenie pierwszeństwa portalu zapobiegłoby trwałemu utrzymywaniu równoległych systemów lokalnych.

Podsumowując, polski kontekst zapewnia już silne podstawy prawne dla naboru opartego na kwalifikacjach i zmierza w stronę cyfryzacji zgodnie z agendą strategiczną na 2025 r. Szansa polega na wykorzystaniu tego kierunku, aby przejść od zdecentralizowanej publikacji do jednolitej infrastruktury naboru opartej na przebiegu pracy. Włoski przykład inPA pokazuje, że gdy nabór zostaje przeprojektowany jako krajowa cyfrowa infrastruktura procesu, wsparta zarządzaniem akredytacją, uporządkowanymi modelami danych, wbudowaną logiką zgodności i centralnymi możliwościami monitorowania, staje się katalizatorem szerszej modernizacji zarządzania zasobami ludzkimi, poprawy atrakcyjności pracodawcy i planowania kadr opartego na dowodach.

Źródła i materiały uzupełniające

- Podręcznik operacyjny dla Jednoosobowych Odpowiedzialnych Urzędników i operatorów – portal inPA, wersja 4.0, 2025⁷⁷.
- Opis procesu i głównych etapów naboru⁷⁸.
- Role zarządcze RU i OP oraz procedury akredytacji⁷⁶.

⁷⁷ **Operational Manual InPA.** <https://www.inpa.gov.it/wp-content/uploads/2024/07/inPA-guida-accreditamento-PAv3.pdf>

⁷⁸ **InPA Process description.** <https://www.inpa.gov.it/area-amministrazioni>

- Funkcje zarządzania oceną i rankingiem⁷⁶.
- Dekret z mocą ustawy 80/2021, ramy reformy naboru⁷⁹.

3.3 Włochy - przykład 3.: NoiPA – Cloudify NoiPA

(obejmuje procesy HR ze szczególnym uwzględnieniem płac)

Opis

NoiPA to platforma rozwijana od 2012 r. przez Departament Administracji Ogólnej, Personelu i Usług (DAG) włoskiego Ministerstwa Gospodarki i Finansów (MEF). Platforma służy do zarządzania pracownikami sektora publicznego we Włoszech⁸⁰. Agencja ds. Cyfrowych Włoch (AgID)⁸¹ uznała ją za jedną z kluczowych niematerialnych infrastruktur wspierających transformację cyfrową państwa.

System NoiPA obejmuje:

- interesariuszy instytucjonalnych, którzy pełnią funkcje związane z kształtowaniem polityk publicznych i nadzorem,
- administracje publiczne, które przystąpiły do NoiPA,
- pracowników administracji obsługiwanych przez platformę,
- podmioty prywatne i partnerów instytucjonalnych, którzy współpracują z systemem i korzystają z niego w różnym zakresie.

W 2014 r. NoiPA rozszerzyła zakres usług o obsługę pracowników publicznej ochrony zdrowia. Do platformy włączono także usługi prawne i administracyjne w obszarze HR. W 2017 r. AgID przyjęła Trzyletni Plan dla technologii informacyjno-komunikacyjnych w administracji publicznej, nadając NoiPA rolę platformy wspierającej rozwój włoskiego sektora publicznego. W tym samym czasie uruchomiono projekt Cloudify NoiPA, którego celem był rozwój i modernizacja systemu.

Na tym etapie NoiPA była już największym na świecie⁸² systemem usług wspólnych w obszarze płac. Obsługiwała miliony pracowników publicznych i obejmowała dziesiątki administracji. System nadal jednak wykazywał elementy rozproszenia funkcjonalnego i nie obejmował w pełni wszystkich procesów HR. Program Cloudify NoiPA został więc zaprojektowany jako działanie służące przekształceniu tej infrastruktury w w pełni zintegrowaną krajową platformę do kompleksowego zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym.

Cloudify NoiPA, realizowany przez Ministerstwo Gospodarki i Finansów, ma na celu rozszerzenie usług systemu NoiPA na wszystkie administracje publiczne poprzez rozwój nowych, zaawansowanych i zintegrowanych usług HR.

⁷⁹ Decree-Law 80/2021. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/06/09/21G00093/SG>

⁸⁰ NoiPA – Ministero dell'Economia e delle Finanze. (n.d.). NoiPA official website. <https://noipa.mef.gov.it/cl/web/guest/home>

⁸¹ The Agency for Digital Italy (AgID) is the technical agency of the Presidency of the Council of Ministers that guarantees the achievement of the objectives of the Italian digital agenda, coordinating all Italian public administration.

⁸² ForumPA. (2017, May 24–25). Il Progetto di trasformazione digitale di NoiPA. <https://share.google/VMA9DOqaWa4aggoPA>

Projekt został sfinansowany w ramach Uzupełniającego Programu Operacyjnego do Krajowego Programu Zarządzanie i Zdolność Instytucjonalna na lata 2014–2020. Na lata 2016–2023 przeznaczono na ten cel 99 mln EUR⁸³.

Cloudify NoiPA stanowi zatem jeden z głównych programów transformacji cyfrowej włoskiej administracji publicznej w obszarze zarządzania kadrami i płacami w sektorze publicznym. Projekt jest wpisany w szersze europejskie i krajowe strategie cyfryzacji, w szczególności w Plan działań UE na rzecz administracji elektronicznej oraz włoską strategię racjonalizacji wydatków na technologie informacyjno-komunikacyjne i konsolidacji krajowych infrastruktur cyfrowych.

Główne cele projektu Cloudify NoiPA to⁸⁴:

- wsparcie transformacji cyfrowej i pełnej informatyzacji administracyjnych procesów zarządzania HR we włoskiej administracji publicznej,
- wzmocnienie procesów racjonalizacji w administracjach poprzez rozwój systemów organizacyjnych związanych z zarządzaniem personelem publicznym,
- obsługa coraz szerszej i bardziej zróżnicowanej grupy użytkowników poprzez rozszerzenie usług na wszystkie centralne administracje publiczne, krajową służbę zdrowia, regiony i władze lokalne,
- przewyciężenie rozproszenia usług i centralizacja infrastruktury wykorzystywanej do ich świadczenia, tak aby w pełni uruchomić największą już obecnie usługę zarządzania personelem we Włoszech,
- konsolidacja i uporządkowanie dostępnych zasobów informacyjnych oraz zapewnienie dostępu do nich na wszystkich poziomach podejmowania decyzji.

Wśród **oczekiwanych rezultatów** wskazano:

- utworzenie systemu zawierającego informacje dotyczące każdego pracownika włoskiego sektora publicznego,
- stworzenie jednego scentralizowanego systemu zarządzania HR, którego celem jest ograniczenie kosztów świadczenia usług oraz osiągnięcie istotnych korzyści skali dzięki rozszerzeniu liczby uczestniczących administracji,
- zaangażowanie użytkowników, administracji, partnerów i interesariuszy na wszystkich etapach projektowania, aby przeanalizować potrzeby użytkowników, zapewnić elastyczność operacyjną i szybko rozwijać usługi odpowiadające ich oczekiwaniom.

⁸³ PON Governance and Institutional Capacity Building. (n.d.). *Cloudify-NoiPA: Il sistema di gestione del personale pubblico*. <https://www.pongovernance1420.gov.it/progetto/cloudify-noipa-il-sistema-di-gestione-del-personale-pubblico/>

⁸⁴ ForumPA. (2019, September 30). *Cloudify NoiPA: Introduction to the Programme*. <https://share.google/lrsGrOfX43bUzVvAE>

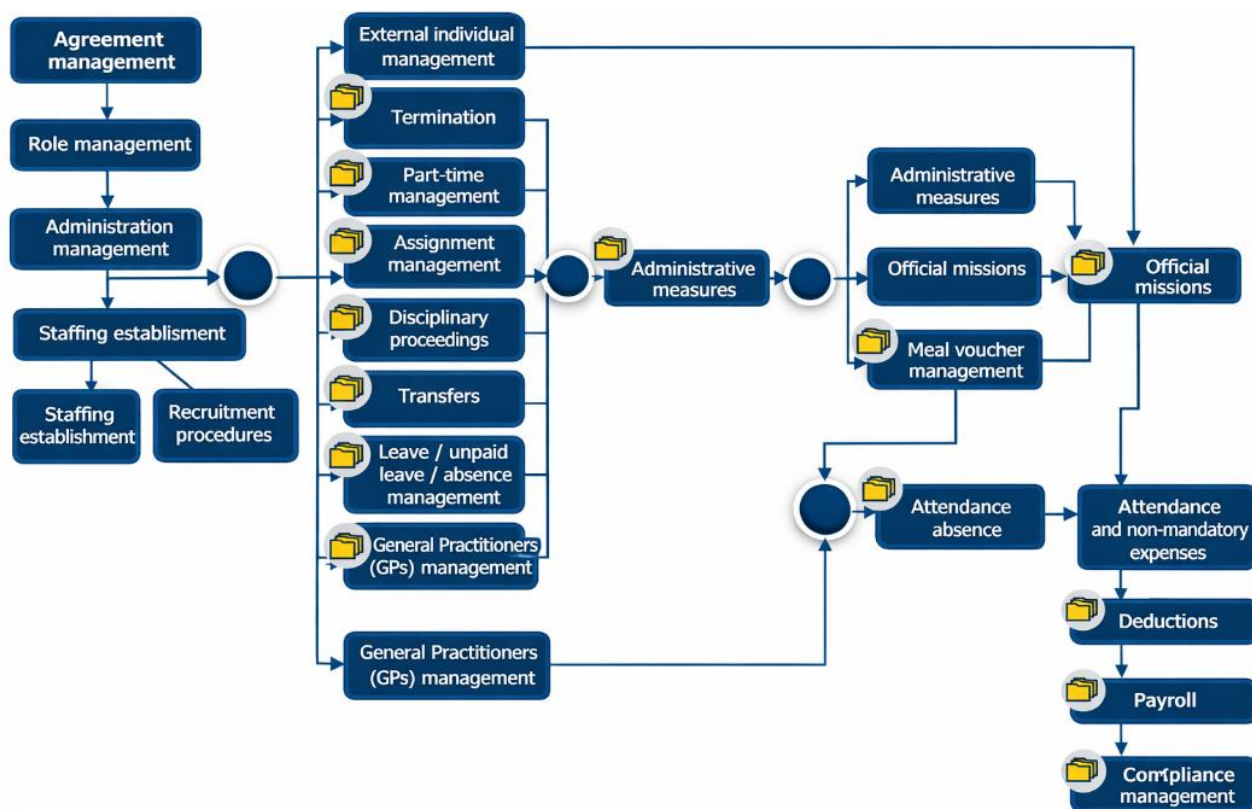
Rysunek 7 - Cele i działania Cloudify NoiPA



W kolejnych latach projekt ma objąć wszystkie administracje centralne, a następnie stopniowo także władze regionalne i lokalne. Potencjalna grupa użytkowników może przekroczyć **3 mln pracowników publicznych**.

Tego przykładu nie należy traktować wyłącznie jako modernizacji technologicznej. Jest to raczej reforma strukturalna modelu zarządzania politykami publicznymi w obszarze zasobów ludzkich.

Rysunek 8 - Główne elementy nowego systemu NoiPA po zaprojektowaniu Cloudify NoiPA



Z perspektywy teoretycznej rozwiązanie to można opisać jako zastosowanie koncepcji „państwa jako platformy”. Oznacza to, że państwo nie działa już poprzez pionowe i odseparowane systemy, lecz przez modułową i współdzieloną infrastrukturę, która umożliwia koordynację, współdziałanie systemów oraz tworzenie wartości publicznej. Poniższa tabela przedstawia główne obszary funkcjonalne i najważniejsze usługi świadczone obecnie przez platformę NoiPA.

Tabela 5 - Przegląd usług świadczonych przez platformę NoiPA według głównych obszarów funkcjonalnych

Główny obszar	Usługi
Usługi prawne i obsługa obecności	Akta osobowe i status zatrudnienia
	Środki i procedury administracyjne
	Klasyfikacja / zaszeregowanie pracowników
	Zarządzanie obecnością i ewidencja czasu pracy
Usługi płacowe	Stale i zmienne składniki wynagrodzenia
	Obsługa emerytalna i podatkowa
	Obniżenia wynagrodzeń i dobrowolne potrącenia
	Deklaracje i sprawozdawczość
Zarządzanie kapitałem ludzkim	Moduł oceny wyników pracy
	Szkolenia
	Konkursy rekrutacyjne
Usługi dodatkowe	Podróże służbowe
	Bony żywieniowe
	Planowanie urlopów

Strategie wdrożenia

Model projektowy przyjęty dla **Cloudify NoiPA** miał pogodzić dwa strategiczne, potencjalnie rozbieżne cele. Z jednej strony miał zapewnić standaryzację i racjonalizację procesów, aby zwiększyć efektywność dzięki centralizacji i uproszczeniu. Z drugiej strony miał umożliwić dostosowanie funkcji systemu do potrzeb operacyjnych, wzmacniając skuteczność przez współpracę instytucjonalną, silne ukierunkowanie na użytkownika oraz podejście oparte na współudziale użytkowników w projektowaniu usług⁸⁵.

Od początku kluczowe było wdrożenie modeli współprojektowania. Program został zaplanowany tak, aby uwzględniać perspektywy wszystkich istotnych interesariuszy: użytkowników końcowych, operatorów, administracji uczestniczących, DSII, podmiotów instytucjonalnych, partnerów bezpośrednich i pośrednich, a także obywateli i przedsiębiorstw. Wyzwanie nie polegało wyłącznie na zebraniu wymagań funkcjonalnych. Chodziło także o stworzenie uporządkowanych „przestrzeni”, w których mogły współistnieć różne strumienie prac: rozwój aplikacji i architektury, rozwój modelu usług oraz działania wspierające zarządzanie zmianą, przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości działania usług.

Użytkownicy, wnoszący swoje potrzeby i wcześniejszą wiedzę, byli zaangażowani przez cały cykl życia programu. Na podstawie dobrych praktyk z porównywalnych projektów krajowych i międzynarodowych określono zestaw zasad architektonicznych i organizacyjnych:

1. **Pierwszeństwo rozwiązań chmurowych**: przyjęcie modelu chmurowego w całym stosie technologicznym, aby świadczyć usługi zgodnie z logiką „oprogramowania jako usługi”, zapewniając skalowalność, odporność oraz stałe dostosowanie do innowacji technologicznych.
2. **Architektura mikrouslug**: podział funkcji aplikacyjnych na podstawowe usługi, które można łączyć w pakiety wielokrotnego wykorzystania, zarówno przekrojowe, jak i właściwe dla danego obszaru. Umożliwia to elastyczność i dalszy rozwój systemu.
3. **Modułowość**: rozwój zintegrowanych modułów, czyli pakietów mikrouslug, zorganizowanych w uporządkowanym katalogu usług. Pozwala to odpowiadać na różne potrzeby przy zachowaniu spójności całego systemu.
4. **Zarządzanie danymi od etapu projektowania**: pełna kontrola jakości danych od ich powstania do wykorzystania, dzięki automatycznym kontrolom wbudowanym w cały stos technologiczny. Równolegle zasoby informacyjne są zarządzane tak, aby można było je bezpiecznie udostępniać i rozwijać, wspierając procesy operacyjne i decyzyjne zgodnie ze standardami bezpieczeństwa, jakości i poufności.

Strategia wdrożenia rozwijała się w trzech głównych kierunkach.

1. **Pierwszy kierunek dotyczył rozwoju modelu usług**. Program przeszedł od usług standardowych, świadczonych głównie z perspektywy administracyjnej i jednostronnej, do usług możliwych do dostosowania, zorientowanych na użytkownika i opartych na relacjach dwustronnych. Oznaczało to przejście do bardziej przyjaznego użytkownikowi

⁸⁵ „HL Design and Project Plan. (2017, March). Cloudify NoiPA: Executive Summary. <https://share.google/31p67s2qXVMfxDq6V>

środowiska, w którym satysfakcja użytkownika stała się kluczowym miernikiem oraz ważną miarą tworzenia wartości publicznej.

2. **Drugi kierunek dotyczył metod prowadzenia prac.** Program wykorzystywał metody zwinne, oparte na ramach SCRUM, połączone z praktykami łączącymi rozwój i utrzymanie systemów oraz silnym ukierunkowaniem na projektowanie z perspektywy użytkownika. Wymagania były porządkowane hierarchicznie: temat, obszar funkcjonalny, funkcja, potrzeba użytkownika i zadanie. Dzięki temu cele strategiczne można było stopniowo przekładać na elementy możliwe do zweryfikowania i wdrożenia. Definiowanie wymagań odbywało się w sposób partycypacyjny. Podczas warsztatów i sesji współprojektowania z udziałem administracji centralnej, władz lokalnych, sektora ochrony zdrowia, sił zbrojnych, Głównego Departamentu Rachunkowości Państwa, Banku Włoch i innych interesariuszy mapowano procesy, identyfikowano potrzeby oraz analizowano problemy i elementy pozytywnie oceniane przez użytkowników. Proces ten doprowadził do zaprojektowania docelowej ścieżki użytkownika w nowym środowisku.
3. **Trzeci kierunek dotyczył stopniowego wdrażania.** Nowe usługi były uruchamiane etapowo dla jednorodnych grup użytkowników. Takie podejście pozwalało pokazywać rezultaty pośrednie, maksymalizować korzyści, skracać czas potrzebny na udostępnienie usług oraz chronić ciągłość działania dzięki wykorzystaniu istniejącego systemu. Plan wdrożenia obejmował kluczowe kamienie milowe, takie jak nowy portal NoiPA, aplikacja mobilna z dostępem biometrycznym, rozbudowane pulpity informacyjne, moduł oceny wyników pracy, funkcje zarządzania czasem oraz rozwój usług płacowych.

Z perspektywy organizacyjnej strategia opierała się na uporządkowanym modelu zarządzania. Obejmował on Dyrektora Programu odpowiedzialnego za całość, radę strategiczną, biuro zarządzania programem (PMO), funkcje zarządzania popytem i kontroli wymagań, zespoły aplikacyjne i infrastrukturalne oraz koordynację z dostawcami zewnętrznymi. Model ten zapewniał spójność między wizją strategiczną, realizacją operacyjną i kontrolą jakości.

Z perspektywy funkcjonalnej nowy system łączy w jednym środowisku usługi prawne i administracyjne, zarządzanie obecnością, usługi płacowe, zarządzanie kapitałem ludzkim oraz usługi dodatkowe. Dedykowane kanały kontaktu z użytkownikiem i zaawansowane narzędzia komunikacji wzmacniają jakość interakcji z użytkownikami. Architektura technologiczna i infrastrukturalna, oparta na stosie chmurowym oraz platformie zarządzania informacją w organizacji wykorzystującej zasady powiązanych otwartych danych, pokazuje wyraźne ukierunkowanie na współdziałanie systemów, skalowalność i lepsze wykorzystanie publicznych zasobów danych.

Czynniki wspierające

Ramy regulacyjne

Z perspektywy prawnej Dekret ustawodawczy nr 165/2001⁸⁶ stanowi podstawowe ramy zatrudnienia we włoskiej administracji publicznej. Reguluje organizację urzędów, stosunki pracy, wynagrodzenia oraz negocjacje zbiorowe. NoiPA jest cyfrowym narzędziem operacyjnym, za pomocą którego przepisy te są wdrażane w praktyce, szczególnie w zakresie zarządzania płacami, stosowania odnowionych układów zbiorowych oraz standaryzacji procesów wynagradzania.

W zakresie uproszczenia administracji Dekret z mocą ustawy nr 5/2012⁸⁷ wspiera ograniczanie obciążeń administracyjnych i cyfryzację procedur. NoiPA wdraża te zasady poprzez rezygnację z dokumentów papierowych w zakresie pasków wynagrodzeń, cyfrowe zarządzanie przepływami płacowymi oraz centralizację funkcji administracyjnych. Pozwala to ograniczyć powielanie działań i zwiększyć standaryzację procedur.

W ramach stabilizacji i racjonalizacji finansów publicznych, wynikających z Dekretu z mocą ustawy nr 112/2008⁸⁸, centralizacja wypłat wynagrodzeń publicznych przez NoiPA odpowiada na potrzebę ograniczania wydatków, wzmacniania kontroli finansowej i zapewnienia większej jednolitości zarządczej. Wzmacnia to zarządzanie ekonomiczne sektorem publicznym.

Ustawa stabilizacyjna z 2016 r. wyznaczyła strategiczny cel ograniczenia wydatków publicznych na technologie informacyjno-komunikacyjne o 50%⁸⁹. Agencja ds. Cyfrowych Włoch wskazała NoiPA jako jedną z krajowych platform niematerialnych, z których administracje publiczne powinny korzystać. Miało to zapobiegać dublowaniu wydatków i wspierać konsolidację infrastruktury.

Trzyletni Plan dla technologii informacyjno-komunikacyjnych w administracji publicznej na lata 2024–2026, aktualizacja 2026⁹⁰, formalnie umieszcza NoiPA wśród krajowych platform publicznego środowiska cyfrowego, obok pagoPA, SPID, CIE i innych infrastruktur wspierających. W tym ujęciu NoiPA nie jest już traktowana wyłącznie jako system płacowy, lecz jako kluczowy element krajowej architektury cyfrowej, podlegający zasadom współdziałania systemów, bezpieczeństwa, integracji procesów i stopniowego wdrażania w administracjach publicznych. Zgodnie z Trzyletnim Planem AgID celem jest rozszerzenie wykorzystania platformy NoiPA na wszystkich 3,3 mln włoskich pracowników publicznych w około 10 500 administracjach na wszystkich poziomach zarządzania.

Ramy organizacyjne i doświadczenie Living Lab

Z perspektywy organizacyjnej strategia wzmocniła scentralizowany model usług, za który odpowiada Ministerstwo Gospodarki i Finansów, w szczególności Dyrekcja ds. Systemów

⁸⁶ Normattiva – Legislazione vigente. (2001, March 30). Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165>

⁸⁷ Normattiva – Legislazione vigente. (2012, February 9). Decreto-Legge 9 febbraio 2012, n. 5. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2012;5>

⁸⁸ Normattiva – Legislazione vigente. (2008, June 25). Decreto-Legge 25 giugno 2008, n. 112, art. 54. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2008-06-25;112~art54>

⁸⁹ Agenzia per l'Italia Digitale. (n.d.). ICT expenditure rationalisation. https://docs.italia.it/italia/piano-triennale-ict/pianotriennale-ict-doc/it/2017-2019/doc/11_razionalizzazione-della-spesa.html

⁹⁰ Agenzia per l'Italia Digitale. (n.d.). Piano Triennale ICT. <https://pianotriennale-ict.italia.it/>

Informacyjnych i Innowacji (DSII), działająca w ramach Departamentu Administracji Ogólnej, Personelu i Usług (DAG).

Centralizacja ta obejmowała standaryzację zasad płacowych, procedur zarządzania obecnością oraz usług prawno-administracyjnych. Ograniczało to zróżnicowanie administracyjne między podmiotami uczestniczącymi.

Podejście organizacyjne opierało się na następujących zasadach:

1. **Ukierunkowanie na użytkownika**: wspieranie współpracy między dostawcą, projektantami, interesariuszami i użytkownikami końcowymi przez cały proces rozwoju, od pomysłu do przygotowania specyfikacji produktu.
2. **Myślenie projektowe**: nacisk na obserwację, współpracę, szybkie uczenie się, wizualizację pomysłów i prototypowanie, z użytkownikiem w centrum procesu innowacji.
3. **Doświadczenie użytkownika**: przeprojektowanie procesów na podstawie doświadczeń użytkowników końcowych, w tym ich interakcji z innymi użytkownikami, narzędziami cyfrowymi, problemami i obszarami wymagającymi poprawy.
4. **Ścieżka użytkownika**: określenie siedmiu person, czyli reprezentatywnych profili użytkowników, w głównych sektorach korzystających z NoiPA, aby objąć wszystkie kluczowe główne procesy HR. Podczas sesji interakcji i zbierania wymagań użytkownicy byli proszeni o opisanie swoich obecnych doświadczeń, wskazanie mocnych i słabych stron oraz zaprojektowanie idealnego sposobu poruszania się po systemie i korzystania z usług w środowisku płacowym.

NoiPA została zaprojektowana jako krajowa infrastruktura niematerialna, do której administracje publiczne mają stopniowo przystępować. Aby ułatwić stopniowe przyjmowanie systemu, w 2018 r. DSII utworzyła w swojej siedzibie Living Lab⁹¹, nazywany także centrum doświadczeń, finansowany w ramach projektu Cloudify NoiPA.

W ramach programu Cloudify NoiPA laboratorium doświadczeń wspierało sesje z udziałem wielu interesariuszy, w tym różnych administracji publicznych, sił zbrojnych i policji. Celem było zebranie informacji zwrotnych na temat funkcji platformy HR i płac, identyfikacja błędów i problemów oraz sprawdzenie zgodności funkcji systemu z potrzebami użytkowników.

Laboratorium doświadczeń zapewniało zarówno fizyczną, jak i metodyczną przestrzeń do współpracy oraz wspierania innowacji. Jego nadrzędnym celem było zwiększenie zaangażowania administracji i wzmocnienie zaufania do programu transformacji cyfrowej.

Działania prowadzono w fazie rozpoznawczej, której celem było określenie potrzeb interesariuszy, ocena aktualnego stanu interesów oraz analiza kontekstu operacyjnego. Wykorzystanie person umożliwiło przedstawienie konkretnych typów użytkowników za pomocą fikcyjnych postaci opartych na wcześniejszych badaniach. Po zrozumieniu cech użytkowników skupiono się na identyfikacji ukrytych potrzeb i powtarzających się problemów w rzeczywistym środowisku pracy.

⁹¹ CoVal Project. (n.d.). The MEF DSII Living Lab - CoVal Case Studies. <https://www.co-val.eu/case-studies/blog/project/the-mef-dsii-living-lab/>

DSII wykorzystywała środowiska testowe zbliżone do rzeczywistych, aby sprawdzać produkty i zbierać uporządkowane informacje zwrotne. Przykładowo testy użyteczności przeprowadzono przed uruchomieniem nowego portalu internetowego, który obejmuje chmurowe usługi samodzielnego uruchamiania. Usługi te pozwalały administracjom lokalnym samodzielnie wybierać, konfigurować i aktywować usługi chmurowe, ograniczając koszty instalacji i utrzymania.

Podczas sesji testowych wybrani użytkownicy poruszali się po portalu, wykonując przydzielone zadania i byli obserwowani z oddzielnego pomieszczenia. Zastosowano metodę „głośnego myślenia”, zachęcając uczestników do wypowiadania na bieżąco swoich spostrzeżeń i trudności, aby uchwycić autentyczne reakcje. Miernikami oceny były m.in. efektywność, skuteczność, satysfakcja użytkownika, łatwość nauki, zapamiętywalność oraz zarządzanie błędami. Bezpośrednia interakcja między użytkownikami a zespołami technicznymi umożliwiała szybkie usuwanie błędów i ciągłe doskonalenie doświadczenia użytkownika.

Chociaż część interesariuszy początkowo wykazywała ostrożność wobec uporządkowanych i nietradycyjnych form dyskusji, współpraca stopniowo poprawiała się w trakcie sesji. Rozwój pozytywnych relacji roboczych okazał się kluczowym czynnikiem sukcesu. Aktywne zaangażowanie użytkowników uznano za niezbędne dla budowania wzajemnego zrozumienia i poszerzania perspektyw, co wzmocniło podstawy organizacyjne programu.

Ramy technologiczne

Z perspektywy technologicznej transformacja opierała się na następujących filarach:

1. **Model wyłącznie chmurowy**: w projekcie przyjęto architekturę chmurową w całym stosie technologicznym, zapewniając świadczenie usług zgodnie z logiką „oprogramowania jako usługi”.
2. **Architektura mikrouslug**: usługi dostępne w katalogu opracowano jako zbiory podstawowych funkcji platformy, zaprojektowanych w modelu mikrouslug.
3. **Elastyczność**: dzięki wykorzystaniu systemu zarządzania procesami biznesowymi usługi biznesowe zostały podzielone na modułowe komponenty, które mogą odpowiadać na różne potrzeby użytkowników.
4. **Zarządzanie danymi**: jakość danych zaprojektowano tak, aby była zapewniana i zarządzana od początku do końca, od powstania danych do ich wykorzystania, dzięki automatycznym kontrolom wbudowanym w stos technologiczny.

Cloudify NoiPA przyjęła architekturę wyłącznie chmurową, ukierunkowaną na mikrouslugi i integrację. Wspiera ją platforma zarządzania interfejsami programistycznymi, która zapewnia współdziałanie w zakresie danych i usług. System umożliwia publikację danych w otwartych formatach, dostępnych przez interfejsy programistyczne i możliwych do ponownego wykorzystania przez podmioty publiczne, administracje, obywateli i strony trzecie. Upraszcza to współpracę między aplikacjami.

Platforma wdrożyła także mechanizmy współdziałania semantycznego poprzez zastosowanie powiązanych otwartych danych. Umożliwia to uporządkowane

udostępnianie danych pomiędzy różnymi systemami. Takie rozwiązanie architektoniczne pozwoliło odejść od monolitycznych, starych systemów oraz wzmocniło skalowalność, modułowość i współdziałanie systemów.

Model platformy oddziela stabilny rdzeń usług podstawowych od komponentów bardziej rozwojowych. Umożliwia to kontrolowane wprowadzanie innowacji i łatwiejszą integrację z innymi publicznymi systemami cyfrowymi. Taka konfiguracja jest zgodna z koncepcją „państwa jako platformy”, która podkreśla modułowość i koordynację jako kluczowe elementy tworzenia wartości publicznej.

Ważną rolę odegrał także wymiar metodyczny. Projekt wykorzystywał metody zwinne oparte na ramach SCRUM oraz praktyki łączące rozwój i utrzymanie systemów. Wspierało to pracę w krótkich cyklach, współprojektowanie z użytkownikami i ograniczanie ryzyka w trakcie wdrożenia. Podejście skoncentrowane na użytkownikach, obejmujące zarówno obecnych, jak i przyszłych użytkowników, oznaczało odejście od tradycyjnych modeli rozwoju systemów informatycznych w sektorze publicznym i zapewniało lepsze dopasowanie do rzeczywistych potrzeb administracji oraz pracowników.

Rozwiązanie architektoniczne opiera się na następujących cechach projektu:

- **geograficznym i zróżnicowanym charakterze** administracji, zarówno w wymiarze materialnym, jak i niematerialnym,
- **rodzaju kanału dostępu**, rozpatrywanym pod kątem elastyczności i zróżnicowania potrzeb administratorów oraz użytkowników końcowych,
- **zachowaniu i rozwoju** materialnych i niematerialnych infrastruktur administracji.

Aby zachować te cechy, projekt architektoniczny oparto na następujących głównych obszarach, czyli węzłach:

1. Cloudify NoiPA: element architektoniczny umożliwiający działanie rozwiązania, skonfigurowany zgodnie z modelem chmury hybrydowej. Cloudify NoiPA będzie dostarczać usługi aplikacyjne użytkownikom końcowym oraz zapewniać centralne zarządzanie księgowością, udostępnianiem usług, profilowaniem użytkowników i monitorowaniem usług ujętych w katalogu.
2. Węzeł prywatny: oznacza lokalny organ posiadający własną infrastrukturę, który chce korzystać z usług Cloudify NoiPA w modelu federacyjnym. Powiązanie między Cloudify NoiPA a węzłem prywatnym będzie realizowane zarówno na poziomie infrastruktury fizycznej, np. centrów danych, jak i infrastruktury niematerialnej, czyli usług aplikacyjnych.
3. Instancja prywatna: oznacza lokalny organ bez własnej infrastruktury, który chce korzystać z usług aplikacyjnych udostępnianych przez Cloudify NoiPA w modelu „oprogramowania jako usługi”.

Cloudify NoiPA zapewni współdziałanie dla wskazanych scenariuszy, tj. chmury prywatnej i instancji prywatnej, oraz umożliwi integrację usług aplikacyjnych i platformowych administracji publicznych dzięki dostępności:

- zarządzania konfiguracją dostępnego bezpośrednio dla administratorów platformy Cloudify NoiPA, aby zarządzać obsługiwanymi podmiotami w zakresie infrastruktury niematerialnej i materialnej, czyli federacji,
- katalogu usług dostępnego dla administratorów lokalnych podmiotów publicznych, aby mogli samodzielnie wybierać, kupować i konfigurować interesujące ich usługi dostępne w katalogu.

Wdrożenie zostało podzielone na kolejne etapy, z jasno określonymi planami działań i kontrolowanymi migracjami. Takie podejście ograniczyło ryzyko zakłóceń operacyjnych i zapewniło ciągłość świadczenia usług przez cały okres transformacji.

Czynniki sukcesu

W 2017 r. NoiPA była już największą na świecie usługą wspólną w obszarze płac. Według danych z grudnia 2025 r., opublikowanych na oficjalnej stronie NoiPA⁹², system obsługuje:

- pracowników objętych administracją, czyli pracowników publicznych: około **1,96 mln**,
- paski wynagrodzeń wydane w okresie referencyjnym: około **2,59 mln**.

Liczby te pokazują skalę stanowisk płacowych i pracowników obsługiwanych przez system w odniesieniu do najnowszych cykli płacowych.

Czynniki sukcesu nie mają charakteru przypadkowego ani wyłącznie technologicznego. Są raczej strukturalnymi elementami szerszej transformacji instytucjonalnej, opartej na koncepcji „państwa jako platformy”⁹³. NoiPA można uznać za udany przykład, ponieważ łączy centralizację funkcjonalną, modułowość technologiczną i koordynację instytucjonalną w ramach spójnego środowiska cyfrowego.

1. Pierwszym kluczowym czynnikiem jest krajowa standaryzacja procesów zarządzania HR w sektorze publicznym. NoiPA można określić jako platformę wewnętrzną, ponieważ zwiększa efektywność administracji poprzez ujednolicenie procedur kadrowych i płacowych. Jest to element centralny. NoiPA nie jest wyłącznie systemem do naliczania płac, lecz infrastrukturą wspierającą, która standaryzuje procedury, ramy umów i przepływy wynagrodzeń, ograniczając powielanie działań oraz różnice między terytoriami.
2. Drugim czynnikiem sukcesu jest włączenie NoiPA w szerszą modułową architekturę, określaną w literaturze jako „system operacyjny państwa”. Włoska reforma nie tworzy odizolowanych platform, lecz „platformę platform”, w której współistnieją i są koordynowane różne rodzaje infrastruktury: wewnętrzne, łańcucha dostaw i sektorowe. NoiPA korzysta z tej modułowej architektury, ponieważ może integrować się z SPID, pagoPA, ANPR, FatturaPA i innymi krajowymi platformami. Ogranicza to sztywne zależności między systemami i zwiększa możliwość dostosowania⁹⁴.

⁹² NoiPA – Ministero dell'Economia e delle Finanze. (2026, February). *Numbers of NoiPA*.

<https://noiipa.mef.gov.it/cl/web/quest/numeri-noipa>

⁹³ Cordella, A., & Paletti, A. (2019, October). *Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case*. *Government Information Quarterly*, 36(4). Elsevier. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X18304234>

⁹⁴ ForumPA. (2019, September 30). *Cloudify NoiPA: Introduction to the Programme*. <https://share.google/lrsGrOfX43bUzVvAE>

3. Trzecim kluczowym czynnikiem jest zdolność do koordynacji instytucjonalnej⁹⁵. Wartość platformy publicznej nie wynika automatycznie z technologii, lecz z jakości koordynacji między uczestnikami, zasadami i komponentami technicznymi. W przypadku NoiPA oznacza to scentralizowany, ale regulowany model zarządzania, w którym Ministerstwo Gospodarki i Finansów pełni rolę koordynacyjną, zapewniając współdziałanie systemów, spójne zarządzanie danymi i kontrolowane mechanizmy dostępu. Dodatkowymi elementami wspierającymi są ramy współdziałania systemów i wspólne zasady wymiany danych.
4. Czwarty element dotyczy hybrydowej konfiguracji środowiska. Chociaż NoiPA jest przede wszystkim platformą wewnętrzną, działa w środowisku obejmującym zarówno administracje publiczne, jak i podmioty zewnętrzne, np. dostawców usług uzupełniających dla pracowników publicznych.
5. Ostatnim przekrojowym czynnikiem jest ukierunkowanie na wartość publiczną. Platforma wspiera równość terytorialną, jednolite stosowanie zasad, przejrzystość oraz zdolność dostosowania do potrzeb pracowników publicznych.

Wyzwania

Wdrożenie NoiPA odbywało się w szerszym kontekście transformacji cyfrowej włoskiej administracji publicznej, charakteryzującej się stopniowym i zróżnicowanym rozwojem w poszczególnych administracjach. Najważniejsze napotkane wyzwania można interpretować w świetle analiz instytucjonalnych dotyczących cyfryzacji sektora publicznego.

1. Pierwszy wymiar dotyczy wzmacniania kompetencji cyfrowych i zarządczych. Kilka raportów dotyczących wdrożenia Kodeksu Administracji Cyfrowej wskazywało, że upowszechnienie kompetencji informatycznych wśród kadry kierowniczej i pracowników jest decydującym czynnikiem powodzenia programów transformacji cyfrowej⁹⁶. W tym kontekście wprowadzenie krajowej platformy takiej jak NoiPA wymagało równoległych inwestycji w działania wspierające, szkolenia i wzmacnianie zdolności, zwłaszcza z uwzględnieniem różnic w poziomie kompetencji cyfrowych.
2. Drugie wyzwanie dotyczy stopniowego wdrażania cyfrowych ram regulacyjnych. Te same raporty instytucjonalne podkreślały, że wdrażanie Kodeksu Administracji Cyfrowej i platform wspierających, takich jak SPID, pagoPA, ANPR i NoiPA, następowało stopniowo, w różnym tempie w poszczególnych podmiotach. NoiPA rozwijała się więc w zmieniającym się środowisku, w którym równolegle postępowało dostosowanie regulacyjne i organizacyjne.
3. Kolejny element dotyczy zróżnicowania wcześniej istniejących systemów informatycznych. Opracowania dotyczące cyfryzacji włoskiej administracji publicznej⁹⁷

⁹⁵ NoiPA – Ministero dell'Economia e delle Finanze. (n.d.). *NoiPA partners and institutional stakeholders*.

<https://noiipa.mef.gov.it/cl/web/guest/stakeholder-e-partner-istituzionali>

⁹⁶ Relazioni Commissioni Parlamentari. (n.d.). *Digitalisation criticalities in Italy*. <https://docs.italia.it/italia/relazioni-commissioni-parlamentari/relazionecommissionedigitale-docs/it/bozza/CapitoloQuattro.html>

⁹⁷ Parliamentary Committee of Inquiry on the Level of Digitalisation and Innovation of Public Administrations in Italy. (n.d.). *Digitalisation in the Italian Public Administration – Analysis of Shortcomings and Assessment of Priorities, from the Effectiveness of*

wskazują, że rozproszenie lokalnych rozwiązań zarządczych i historyczne nakładanie się systemów informatycznych stanowią strukturalną cechę sektora publicznego. W tym kontekście integracja z centralną platformą taką jak NoiPA wymagała działań harmonizacyjnych, migracyjnych i dostosowawczych.

4. Ostatni wymiar dotyczy nierównego poziomu dojrzałości cyfrowej administracji. Analizy stanu cyfryzacji pokazują, że niektóre funkcje bezpośredniej obsługi użytkowników rozwijały się szybciej niż wewnętrzne procesy zaplecza administracyjnego. Ponieważ NoiPA istotnie wpływa na wewnętrzne procesy administracyjne, takie jak obsługa prawna, ewidencja obecności i naliczanie płac, jej wdrożenie wymagało ewolucji organizacyjnej oraz odpowiedniego czasu na dostosowanie⁹⁸.

Wnioski możliwe do wykorzystania w Polsce

Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej za 2024 r. dotyczące stanu służby cywilnej i realizacji jej zadań wskazuje cyfryzację, modernizację zarządzania zasobami ludzkimi, wzmocnienie centralnego zarządzania, poprawę kompetencji kierowniczych oraz rozwój spójnej strategii HR jako kluczowe priorytety na kolejne lata. Model NoiPA jest silnie zgodny z kierunkiem reform opisanym w tym sprawozdaniu.

Polskie sprawozdanie wyraźnie podkreśla potrzebę „uproszczenia i cyfryzacji procesów oraz narzędzi HR”, a także informatyzacji procedur naboru, w tym poprzez uruchomienie dedykowanego systemu teleinformatycznego do obsługi naboru w służbie cywilnej. NoiPA, jako krajowa chmurowa platforma usług wspólnych do zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym, odpowiada temu podejściu. Centralizując płace, administrację kadrową, zarządzanie obecnością oraz zarządzanie danymi HR w jednym współdziałającym systemie, NoiPA ogranicza rozproszenie, zmniejsza udział procedur papierowych i umożliwia cyfrowe zarządzanie procesami HR od początku do końca.

Ponadto polskie sprawozdanie wskazuje na potrzebę wzmocnienia roli Szefa Służby Cywilnej oraz zapewnienia bardziej spójnego i skutecznego zarządzania służbą cywilną w skali kraju. W tym zakresie model NoiPA umożliwia centralne zarządzanie danymi i procesami HR, a jednocześnie pozwala jednostkom lokalnym działać w ramach modelu federacyjnego.

Sprawozdanie za 2024 r. wskazuje także na presję demograficzną, rosnące ograniczenia rekrutacyjne oraz strategiczną potrzebę zwiększenia atrakcyjności służby cywilnej jako pracodawcy. Nowoczesna cyfrowa platforma HR bezpośrednio wspiera te cele, ponieważ upraszcza procedury administracyjne, zapewnia przejrzystość wynagrodzeń i zarządzania karierą oraz dostarcza przyjazne usługi cyfrowe dla pracowników.

Kolejny priorytet strategiczny wskazany w sprawozdaniu dotyczy poprawy zarządzania opartego na danych oraz potrzeby posiadania wiarygodnych informacji wspierających podejmowanie decyzji. Systematyczne gromadzenie i analiza danych HR dotyczących zatrudnienia, wynagrodzeń, rotacji, struktury wieku i kompetencji są niezbędne do

Tools to the Importance of Human Capital. <https://docs.italia.it/italia/relazioni-commissioni-parlamentari/relazionecommissionedigitale-docs/it/bozza/index.html>

⁹⁸ HL Design and Project Plan. (2017, March). *Cloudify NoiPA: Executive Summary.* <https://share.google/31p67s2qXVMfxDq6V>

skutecznego projektowania polityk publicznych. W tym celu NoiPA wdrożyła projekt OpenData⁹⁹, którego celem jest udostępnienie, zwiększenie przejrzystości i pełna dostępność rozległych zasobów informacyjnych zarządzanych przez Dyрекcję ds. Systemów Informacyjnych i Innowacji Ministerstwa Gospodarki i Finansów. Portal umożliwia wszystkim obywatelom przeglądanie zagregowanych danych pochodzących z zarządzania personelem administracji publicznej. Wspiera to polityki otwartości, rozwoju zasobów danych i ich upowszechniania, promowane przez Agencję ds. Cyfrowych Włoch.

Wreszcie polskie sprawozdanie podkreśla zarządzanie jakością, standardy etyczne i uczciwość instytucjonalną jako kluczowe elementy odpornej służby cywilnej. Jednolita, przejrzysta i możliwa do prześledzenia platforma zarządzania HR wzmacnia te obszary poprzez standaryzację procedur, poprawę odpowiedzialności i ograniczenie uznaniowości administracyjnej.

Źródła i materiały uzupełniające

- **NoiPA – Ministero dell'Economia e delle Finanze.** Oficjalna strona NoiPA: <https://noipa.mef.gov.it/cl/web/guest/home>
- **ForumPA.** *Il Progetto di trasformazione digitale di NoiPA*, 24–25 maja 2017 r.: <https://share.google/VMA9DOqaWa4aggoPA>
- **PON Governance and Institutional Capacity Building.** *Cloudify-NoiPA: Il sistema di gestione del personale pubblico*: <https://www.pongovernance1420.gov.it/progetto/cloudify-noipa-il-sistema-di-gestione-del-personale-pubblico/>
- **ForumPA.** *Cloudify NoiPA: Introduction to the Programme*, 30 września 2019 r.: <https://share.google/lrsGrOfX43bUzVvAE>
- **HL Design and Project Plan.** *Cloudify NoiPA: Executive Summary*, marzec 2017 r.: <https://share.google/31p67s2qXVMfxDq6V>
- **CoVal Project.** *The MEF DSII Living Lab – CoVal Case Studies*: <https://www.co-val.eu/case-studies/blog/project/the-mef-dsii-living-lab/>
- **NoiPA – Ministero dell'Economia e delle Finanze.** *Numbers of NoiPA*, luty 2026 r.: <https://noipa.mef.gov.it/cl/web/guest/numeri-noipa>
- **ForumPA.** *Cloudify NoiPA: Introduction to the Programme*, 30 września 2019 r.: <https://share.google/lrsGrOfX43bUzVvAE>
- **NoiPA – Ministero dell'Economia e delle Finanze.** Partnerzy i interesariusze instytucjonalni NoiPA: <https://noipa.mef.gov.it/cl/web/guest/stakeholder-e-partner-istituzionali>
- **NoiPA – Ministero dell'Economia e delle Finanze.** NoiPA Open Data: <https://dati-noipa.mef.gov.it/cl/web/open-data>

⁹⁹ NoiPA – Ministero dell'Economia e delle Finanze. (n.d.). NoiPA Open Data. <https://dati-noipa.mef.gov.it/cl/web/open-data>

3.4 Włochy - przykład 4.: Krajowy Syllabus „Kompetencje cyfrowe dla administracji publicznej”

(obejmuje szkolenia i kompetencje)

Opis

Włoski krajowy Syllabus „Kompetencje cyfrowe dla administracji publicznej” jest kompleksową inicjatywą krajową służącą rozwojowi kompetencji. Jej celem jest określenie mierzalnego i jednolitego poziomu bazowego kompetencji cyfrowych wśród pracowników sektora publicznego, z wyłączeniem specjalistów z obszaru technologii informacyjno-komunikacyjnych. Inicjatywa została opracowana przez Departament Administracji Publicznej w ramach projektu „Kompetencje cyfrowe dla administracji publicznej”, finansowanego z Krajowego Programu Operacyjnego „Zarządzanie i Zdolność Instytucjonalna” na lata 2014–2020.

Syllabus nie jest wyłącznie dokumentem opisującym kompetencje. Jest działającym krajowym środowiskiem, które obejmuje:

- uporządkowane ramy kompetencji,
- cyfrowy system samooceny,
- krajową platformę szkoleń online,
- katalog szkoleń powiązany z modelem kompetencji,
- mechanizmy cyfrowego potwierdzania ukończenia szkoleń, czyli cyfrowe odznaki,
- indywidualny portfel szkoleniowy każdego pracownika.

Główny cel inicjatywy ma charakter systemowy. Chodzi o umożliwienie transformacji cyfrowej administracji publicznej przez zapewnienie, że wszyscy pracownicy osiągną określony minimalny poziom kompetencji cyfrowych. Poziom ten ma pozwolić im pracować bezpiecznie, skutecznie i zgodnie z krajowymi politykami cyfrowymi. Inicjatywa została poprzedzona pilotażem oraz krajowymi konsultacjami publicznymi w 2018 r., których celem było dopracowanie klasyfikacji kompetencji i narzędzi oceny. Od tego czasu platforma rozwinęła się w krajowe centrum szkoleniowe dla sektora publicznego. Obecnie wspiera nie tylko kompetencje cyfrowe, ale także tematy przekrojowe, takie jak transformacja administracji, kompetencje kierownicze i sztuczna inteligencja.

Dane dotyczące wykorzystania platformy pokazują jej znaczenie systemowe. Według oficjalnej dokumentacji administracyjnej, na grudzień 2025 r. odnotowano¹⁰⁰:

- 9 673 administracje publiczne zarejestrowane na platformie,
- 1 131 272 pracowników publicznych z dostępem do platformy,
- 729 255 aktywnych zarejestrowanych użytkowników.

Liczby te są istotne w państwie, w którym pracuje około 3,2 mln pracowników publicznych. Pokazują, że Syllabus nie jest już pilotażem ani inicjatywą eksperymentalną, lecz strukturalną krajową infrastrukturą rozwoju kompetencji. Ważnym czynnikiem

¹⁰⁰ University of Perugia. (2025, December 1). [PIAO Annex](#).

przyspieszającym wdrożenie była dyrektywa ministra z 14 stycznia 2025 r., nazywana „dyrektywą Zangrillo”, która wprowadziła wymóg ukończenia przez każdego pracownika publicznego co najmniej 40 godzin szkoleń rocznie. Dyrektywa wskazuje platformę Syllabus, wraz z Formez PA, czyli krajową agencją szkoleniową administracji publicznej jako preferowany kanał realizacji tych szkoleń¹⁰¹. Dzięki temu Syllabus przestał być dobrowolną inicjatywą rozwoju kompetencji, a stał się kluczowym narzędziem operacyjnym wspierającym zgodność z wymaganiami, rozwój pracowników i wyniki organizacji.

Strategie wdrożenia

Model wdrożenia łączy centralne określanie standardów ze zdecentralizowanym wykorzystaniem operacyjnym. Na poziomie krajowym Departament Administracji Publicznej definiuje i utrzymuje:

- ramy kompetencji,
- infrastrukturę platformy cyfrowej,
- logikę oceny,
- standardy katalogu szkoleń.

Na poziomie organizacji każda administracja publiczna:

- rejestruje się na platformie,
- nadaje dostęp pracownikom,
- włącza Syllabus do planowania szkoleń,
- monitoruje postępy i udział pracowników.

Pracownicy uzyskują dostęp do platformy przy użyciu krajowych systemów tożsamości cyfrowej, takich jak Publiczny System Tożsamości Cyfrowej. Zapewnia to bezpieczne uwierzytelnianie i powiązanie z szerszym środowiskiem cyfrowych usług publicznych. Proces uczenia się opiera się na zamkniętym, uporządkowanym cyklu:

- wstępna samoocena w celu określenia luk kompetencyjnych,
- przypisanie dopasowanych modułów szkoleniowych na podstawie wyników,
- ukończenie modułów szkoleniowych online,
- końcowy test sprawdzający,
- wydanie cyfrowych poświadczeń, czyli odznak,
- zapisanie wyników w indywidualnym cyfrowym portfelu szkoleniowym.

Takie podejście zapewnia, że szkolenie nie jest ogólne, lecz dopasowane do potrzeb i oparte na danych. Dodatkowym czynnikiem strategicznym była wcześniejsza dyrektywa ministra z 23 marca 2023 r., która podkreślała znaczenie planowania kompetencji

¹⁰¹ **Dipartimento della Funzione Pubblica. (2025, January 14). Ministerial Directive.**
https://www.funzionepubblica.gov.it/media/m0rkegdu/direttiva_ministropa_14012025_formazione.pdf

cyfrowych jako elementu polityki transformacji cyfrowej¹⁰². Połączenie ram kompetencji, platformy i sterowania regulacyjnego stworzyło spójny krajowy system rozwoju kompetencji.

Czynniki wspierające (kompetencje, narzędzia, technologie)

Syllabus przyjmuje strukturę świadomie powiązaną z logiką **DigComp**, czyli Europejskich Ram Kompetencji Cyfrowych, które zostały niedawno zaktualizowane do wersji 3.0¹⁰³. Syllabus dostosował jednak propozycję DigComp do środowiska pracy w sektorze publicznym i uprościł ją, aby była łatwiejsza do praktycznego stosowania. Wykorzystanie DigComp jest kluczowym czynnikiem wspierającym, ponieważ pozwala uporządkować zarówno samoocenę, jak i katalog szkoleń. Poniżej przedstawiono pełne wyjaśnienie ram przyjętych w Syllabusie.

Ramy są zorganizowane w **cztery warstwy**, zgodne z modelem DigComp:

1. Obszary kompetencji;
2. Opisy kompetencji;
3. Poziomy zaawansowania;
4. Opisy wiedzy i umiejętności dla każdego poziomu.

Ramy definiują **5 obszarów kompetencji i 11 kompetencji**, opisanych na **trzech poziomach zaawansowania**: podstawowym, średnim i zaawansowanym. W odróżnieniu od DigComp 2.1, który wykorzystuje 8 poziomów, Syllabus stosuje trzy poziomy, aby zachować prostotę i możliwość bezpośredniego wykorzystania. Logika poziomów opiera się na taksonomii Blooma, tj. przejściu od rozumienia do stosowania i oceny, oraz na złożoności danego zagadnienia. W tej strukturze pięć obszarów i powiązane kompetencje są następujące:

- dane, informacje i dokumenty cyfrowe,
- komunikacja i współpraca,
- bezpieczeństwo i ochrona danych,
- tożsamość cyfrowa i publiczne usługi online,
- transformacja cyfrowa i nowe technologie.

Szczegółowy opis każdej kompetencji przedstawiono w poniższej tabeli.

¹⁰² ANCI Lombardia. (2023, March 23). *Direttiva formazione ministeriale per la PA*. https://anci.lombardia.it/documenti/15699-2023-03-23_Ltr_Direttiva_formaz_Min_PA.pdf

¹⁰³ Joint Research Centre. (2025). *DigComp 3.0: European Digital Competence Framework*. Publications Office of the European Union. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC144121>

Tabela 6 - Ramy kompetencji cyfrowych dla pracowników administracji publicznej według obszaru kompetencji i poziomu zaawansowania

Obszar kompetencji	Opis kompetencji	Poziom podstawowy – wiedza i umiejętności	Poziom średni – wiedza i umiejętności	Poziom zaawansowany – wiedza i umiejętności
1. Dane, informacje i dokumenty cyfrowe	1.1 Zarządzanie danymi, informacjami i treściami cyfrowymi	Rozumie, jak wyszukiwać, uzyskiwać dostęp i pobierać informacje cyfrowe z użyciem wyszukiwarek i baz instytucjonalnych; rozpoznaje wiarygodne źródła; zapisuje i porządkuje pliki w uporządkowanych folderach.	Ocenia wiarygodność, dokładność i przydatność źródeł cyfrowych; stosuje uporządkowaną klasyfikację i metadane; zarządza wspólnymi repozytoriami w środowisku współpracy.	Projektuje i usprawnia przepływy informacji; stosuje zasady jakości danych; wspiera podejmowanie decyzji na podstawie uporządkowanej analizy danych; promuje praktyki zarządzania danymi.
	1.2 Tworzenie, ocena i zarządzanie dokumentami cyfrowymi	Rozumie pojęcie dokumentu cyfrowego; tworzy i edytuje pliki cyfrowe przy użyciu standardowych narzędzi; rozpoznaje podstawowe pojęcia związane z podpisem cyfrowym.	Stosuje wymagania prawne i proceduralne dotyczące zarządzania dokumentami cyfrowymi; właściwie używa podpisów cyfrowych i protokołów dokumentacyjnych; zapewnia zgodność z zasadami prowadzenia dokumentacji.	Nadzoruje cykl życia dokumentów; zapewnia współdziałanie systemów i długoterminowe przechowywanie cyfrowe; wspiera tworzenie zasad zarządzania dokumentacją w organizacji.
	1.3 Rozumienie otwartych danych	Rozumie pojęcie otwartych danych i przejrzystości; rozpoznaje portale otwartych danych.	Pobiera i ponownie wykorzystuje otwarte zbiory danych; rozumie zasady licencjonowania; wspiera inicjatywy publikowania danych.	Projektuje procesy publikowania otwartych danych; promuje strategie ponownego wykorzystania danych; ocenia wpływ polityk otwartych danych.
2. Komunikacja i współpraca	2.1 Komunikowanie się i dzielenie informacjami w administracji	Właściwie korzysta z poczty elektronicznej i podstawowych narzędzi współpracy;	Stosuje platformy współpracy w pracy zespołowej; bezpiecznie udostępnia	Wspiera cyfrowe praktyki pracy zespołowej; usprawnia współpracę; rozwija

Obszar kompetencji	Opis kompetencji	Poziom podstawowy – wiedza i umiejętności	Poziom średni – wiedza i umiejętności	Poziom zaawansowany – wiedza i umiejętności
		rozumie wewnętrzne zasady komunikacji.	dokumenty; korzysta z uporządkowanych kanałów komunikacji.	kulturę cyfrowego dzielenia się wiedzą.
	2.2 Komunikowanie się i dzielenie informacjami z obywatelami, przedsiębiorstwami i innymi administracjami publicznymi	Rozumie cyfrowe kanały kontaktu z interesariuszami zewnętrznymi; korzysta z oficjalnych narzędzi komunikacji.	Stosuje standardy komunikacji cyfrowej; zapewnia jasność i dostępność komunikacji cyfrowej; korzysta z narzędzi komunikacji między administracjami.	Projektuje włączające strategie komunikacji cyfrowej; zapewnia współdziałanie administracji; promuje cyfrowy kontakt z obywatelami projektowany z ich perspektywy.
3. Bezpieczeństwo i ochrona	3.1 Ochrona urządzeń i środowisk cyfrowych	Rozpoznaje typowe zagrożenia cyberbezpieczeństwa, takie jak wyludzanie danych i złośliwe oprogramowanie; stosuje podstawowe zasady bezpieczeństwa, np. właściwe zarządzanie hasłami.	Stosuje bezpieczne ustawienia; rozpoznaje podejrzaną działalność; przestrzega organizacyjnych zasad cyberbezpieczeństwa.	Promuje świadomość cyberbezpieczeństwa; wspiera zgłaszanie incydentów i ograniczanie ryzyka; uczestniczy w praktykach zarządzania bezpieczeństwem.
	3.2 Ochrona danych osobowych i prywatności	Rozumie podstawowe zasady ochrony danych osobowych i poufności; rozpoznaje obowiązki wynikające z RODO.	Stosuje zasady ochrony danych w codziennej pracy; właściwie postępuje z danymi wrażliwymi; prawidłowo zgłasza naruszenia ochrony danych.	Włącza zasady ochrony prywatności już na etapie projektowania; wspiera działania zapewniające zgodność; uczestniczy w ocenie ryzyka i wewnętrznych procesach zarządzania danymi.
4. Tożsamość cyfrowa i publiczne usługi online	4.1 Rozumienie systemów tożsamości cyfrowej	Rozumie pojęcie tożsamości cyfrowej i mechanizmy uwierzytelniania.	Właściwie korzysta z narzędzi tożsamości cyfrowej, np. krajowych systemów	Ocenia procesy zarządzania tożsamością; uczestniczy w usprawnianiu

Obszar kompetencji	Opis kompetencji	Poziom podstawowy – wiedza i umiejętności	Poziom średni – wiedza i umiejętności	Poziom zaawansowany – wiedza i umiejętności
			identyfikacji elektronicznej; wspiera procedury uwierzytelniania użytkowników.	bezpiecznego dostępu do usług cyfrowych.
	4.2 Świadczenie publicznych usług online	Rozumie cechy cyfrowych usług publicznych; poprawnie korzysta z platform usługowych.	Stosuje zasady projektowania usług z perspektywy użytkownika; wspiera standardy dostępności i użyteczności.	Uczestniczy w przeprojektowaniu i usprawnianiu usług cyfrowych; analizuje informacje zwrotne od użytkowników i dane o działaniu usług.
5. Transformacja cyfrowa i nowe technologie	5.1 Rozumienie celów transformacji cyfrowej	Rozumie krajowe cele transformacji cyfrowej i logikę wartości publicznej.	Łączy narzędzia cyfrowe z usprawnianiem procesów; identyfikuje możliwości uproszczenia i zwiększenia efektywności.	Promuje kulturę innowacji; uczestniczy w działaniach związanych ze zmianą organizacyjną; łączy transformację cyfrową z celami strategicznymi.
	5.2 Rozumienie nowych technologii dla transformacji cyfrowej	Rozpoznaje kluczowe nowe technologie, takie jak chmura obliczeniowa, sztuczna inteligencja, duże zbiory danych, internet rzeczy i blockchain.	Rozumie możliwe zastosowania i ograniczenia; ocenia ryzyka i szanse.	Uczestniczy w świadomym podejmowaniu decyzji dotyczących wdrożenia; wspiera eksperymentowanie i odpowiedzialne ramy innowacji.

Kompetencje obejmują m.in. zarządzanie danymi, zarządzanie dokumentacją, wewnętrzną i zewnętrzną komunikację cyfrową, ochronę urządzeń, ochronę danych osobowych, zgodność z RODO, systemy tożsamości cyfrowej, świadczenie usług online, rozumienie celów transformacji cyfrowej oraz nowych technologii, takich jak sztuczna inteligencja i chmura obliczeniowa. Co ważne, model świadomie koncentruje się na obserwowalnej i możliwej do rozwijania **wiedzy oraz umiejętnościach**, a nie na głębszych cechach osobowości. Kluczowym założeniem projektowym jest więc skupienie Syllabusu na wiedzy i umiejętnościach, czyli najbardziej widocznych i możliwych do rozwijania elementach

kompetencji. Model nie próbuje mierzyć głębszych cech osobistych ani motywacji, ponieważ wymagałoby to innych narzędzi i dłuższej perspektywy czasowej.

Katalog szkoleń włoskiej platformy Syllabus stanowi operacyjne centrum całej inicjatywy. Podczas gdy ramy kompetencji określają, co pracownicy publiczni powinni wiedzieć i umieć, katalog przekłada te oczekiwania na uporządkowane, dostępne i mierzalne ścieżki uczenia się. Nie jest to więc zwykle repozytorium kursów, lecz uporządkowana krajowa architektura szkoleniowa, bezpośrednio powiązana z jedenastoma kompetencjami i trzema poziomami zaawansowania określonymi w ramach Syllabusa. Katalog jest zorganizowany zgodnie z zasadą spójności: każdy kurs lub ścieżka uczenia się są wyraźnie przypisane do jednej lub kilku z jedenastu kompetencji z pięciu obszarów kompetencyjnych. Zapewnia to, że szkolenia nie są pojedynczymi treściami, ale elementami uporządkowanego modelu rozwoju kompetencji.

Podstawą katalogu jest ścieżka bazowa pod nazwą „**Kompetencje cyfrowe dla administracji publicznej**”, która wdraża całe ramy Syllabusa w praktyce. Ścieżka obejmuje jedenaście kompetencji i trzy poziomy zaawansowania: podstawowy, średni i zaawansowany. Pracownicy rozpoczynają od testu samooceny, który identyfikuje luki kompetencyjne. Na podstawie wyników platforma przypisuje dopasowane moduły odpowiadające właściwemu poziomowi i obszarowi kompetencji. Łączny czas trwania ścieżki bazowej zależy od początkowych wyników oceny pracownika, ale zwykle wynosi od sześciu do dwunastu godzin dla pełnego obszaru kompetencyjnego. Logika projektowa jest modułowa i stopniowa, co pozwala pracownikom rozwijać kompetencje krok po kroku.

W obszarze kompetencji „**Dane, informacje i dokumenty cyfrowe**” kursy dotyczą zwykle takich tematów jak zarządzanie informacją cyfrową, tworzenie i archiwizowanie dokumentów cyfrowych, wykorzystanie metadanych, zarządzanie cyklem życia dokumentu oraz zasady otwartych danych. Moduły te mają zapewnić, że pracownicy rozumieją nie tylko sposób tworzenia i przechowywania dokumentów cyfrowych, ale także ramy prawne i proceduralne dotyczące dokumentacji cyfrowej w administracji publicznej. Na poziomach zaawansowanych treści obejmują współdziałanie systemów, długoterminowe przechowywanie oraz zarządzanie dokumentacją w organizacji.

W obszarze „**Komunikacja i współpraca**” kursy koncentrują się na wewnętrznych narzędziach komunikacji cyfrowej, uporządkowanym dzieleniu się informacją, bezpiecznej wymianie dokumentów oraz komunikacji z obywatelami i innymi administracjami. Na wyższych poziomach treści dotyczą komunikacji włączającej, standardów dostępności oraz kontaktu z użytkownikami usług cyfrowych projektowanego z ich perspektywy.

Obszar „**Bezpieczeństwo i ochrona**” obejmuje kursy poświęcone świadomości cyberbezpieczeństwa, zarządzaniu hasłami, zapobieganiu wyludzaniu danych, bezpiecznemu korzystaniu z urządzeń oraz ochronie danych osobowych. Wybrane moduły dotyczą RODO i jego praktycznego znaczenia w codziennej pracy administracyjnej. Na wyższych poziomach treści obejmują zasady ochrony prywatności już na etapie projektowania oraz praktyki ograniczania ryzyka.

Obszar kompetencji „Tożsamość cyfrowa i usługi online” obejmuje moduły wyjaśniające krajowe systemy tożsamości cyfrowej, mechanizmy uwierzytelniania oraz działanie platform publicznych usług online. Zaawansowane kursy w tym obszarze wprowadzają projektowanie usług zorientowane na użytkownika, zasady użyteczności i zgodność z wymaganiami dostępności.

Obszar „**Transformacja cyfrowa i nowe technologie**” obejmuje kursy, które pokazują transformację cyfrową w kontekście celów polityki krajowej oraz wprowadzają nowe technologie, takie jak sztuczna inteligencja, chmura obliczeniowa, analityka dużych zbiorów danych, internet rzeczy i blockchain. Moduły te wykraczają poza podstawową znajomość narzędzi cyfrowych i mają rozwijać świadomość procesów innowacyjnych oraz ich wpływu na organizację.

Poza bazową ścieżką kompetencji cyfrowych katalog Syllabusu był stopniowo rozszerzany o programy tematyczne dotyczące kompetencji przekrojowych i strategicznych. Jednym z ważniejszych programów jest „**Wdrażanie sztucznej inteligencji w administracji publicznej**”. Jest to program wielopoziomowy, którego celem jest zapoznanie pracowników publicznych z technologiami sztucznej inteligencji, zagadnieniami etycznymi oraz możliwymi zastosowaniami w administracji. Program obejmuje poziom podstawowy, średni i zaawansowany, a jego całkowity czas trwania może wynosić od około dziesięciu do dwudziestu godzin, w zależności od wybranego poziomu. Ukończenie ścieżki i zdanie testu końcowego skutkuje otrzymaniem cyfrowej odznaki.

Kolejnym istotnym programem są „**Podstawy zarządzania programami**”, których celem jest wzmocnienie umiejętności koordynacji złożonych inicjatyw w administracji publicznej, w szczególności tych powiązanych z krajowymi planami odbudowy i zwiększania odporności. Program obejmuje planowanie strategiczne, angażowanie interesariuszy, zarządzanie ryzykiem i monitorowanie wyników. Ma również strukturę wielopoziomową i zwykle trwa od dwunastu do ponad dwudziestu godzin.

Katalog obejmuje także programy tematyczne takie jak „**Ochrona uczciwości publicznej**”, koncentrujący się na etycznym zarządzaniu i uczciwości w cyfrowej administracji publicznej, oraz „Administracja przewidująca – kompetencje i narzędzia do pracy z przyszłością”, który wyposaża pracowników w metody i narzędzia pozwalające rozumieć długoterminowe trendy technologiczne i społeczne.

Cechą charakterystyczną katalogu Syllabusu jest jego forma dydaktyczna. Kursy są prowadzone przede wszystkim w trybie asynchronicznym, czyli jako szkolenia online dostępne na platformie szkoleniowej. Moduły mają formę krótkich jednostek szkoleniowych, zwykle trwających od jednej do dwóch godzin, i obejmują nagrania wideo, interaktywne quizy, praktyczne przykłady oraz testy końcowe. Modułowa architektura pozwala administracjom łączyć jednostki szkoleniowe tak, aby realizować roczne cele szkoleniowe, w tym wymóg 40 godzin szkoleń rocznie wprowadzony dyrektywą ministra z 2025 r. Po ukończeniu modułów i zdaniu testów końcowych pracownicy otrzymują cyfrowe odznaki. Poświadczenia te potwierdzają osiągnięcie określonego poziomu kompetencji i są zapisywane w indywidualnym portfelu szkoleniowym. Portfel pokazuje pełny obraz ukończonych kursów, zgromadzonych godzin, postępów w poziomach

zaawansowania oraz uzyskanych odznak. Funkcja ta przekształca katalog z biernego zbioru materiałów szkoleniowych w system śledzenia kompetencji oparty na danych. Poniższa tabela przedstawia informacje o głównych kursach dostępnych na platformie Syllabus.

Tabela 7 - Przegląd wybranych programów szkoleniowych dostępnych na platformie Syllabus

Tytuł szkolenia	Opis	Kompetencje docelowe	Szacowany czas trwania
Kompetencje cyfrowe dla administracji publicznej (wł. Competenze digitali per la PA)	Uporządkowana ścieżka szkoleniowa służąca wzmacnianiu wiedzy i umiejętności cyfrowych w zakresie 11 kompetencji określonych w Syllabusie. Obejmuje samoocenę, spersonalizowane moduły dopasowane do wykrytych luk oraz test sprawdzający. Celem jest umożliwienie pracownikom publicznym aktywnego udziału w transformacji cyfrowej administracji publicznej.	Wszystkie 11 kompetencji cyfrowych: zarządzanie danymi i informacjami, komunikacja i współpraca, bezpieczeństwo, tożsamość cyfrowa i usługi online, transformacja cyfrowa.	Zmienny, zwykle 6-12 godzin łącznie, zależnie od poziomu.
Wdrażanie sztucznej inteligencji w administracji publicznej (wł. Adottare l'Intelligenza Artificiale nella PA)	Program pomaga pracownikom publicznym zrozumieć potencjał technologii sztucznej inteligencji i sposób ich wykorzystania do przekształcania procesów i usług administracyjnych. Kurs rozwija świadomość technologii sztucznej inteligencji, ich skutków etycznych i operacyjnych oraz praktycznych scenariuszy zastosowania.	Transformacja cyfrowa, rozumienie nowych technologii, w tym sztucznej inteligencji i danych, powiązanie z szerszą strategią cyfrową.	Program wielopoziomowy: podstawowy, średni, zaawansowany; łącznie około 10–20 godzin.
Podstawy zarządzania programami (wł. Fondamenti di Program Management)	Program szkoleniowy rozwijający umiejętności koordynacji projektów i programów w administracji publicznej. Obejmuje zasady i metody planowania, koordynowania i monitorowania działań w złożonych programach, w tym projektach finansowanych z PNRR i innych inicjatyw strategicznych. Obejmuje kompetencje strategiczne i operacyjne, takie jak angażowanie interesariuszy, zarządzanie zasobami i ograniczanie ryzyka.	Zarządzanie i transformacja cyfrowa, przekrojowe kompetencje operacyjne, koordynacja strategiczna i realizacja działań.	Program wielopoziomowy: podstawowy, średni, zaawansowany; szacunkowo 12–20+ godzin.
Ochrona uczciwości publicznej (wł. La difesa dell'integrità pubblica)	Kurs koncentruje się na rozumieniu zasad uczciwości publicznej jako części strategii otwartego rządu. Obejmuje świadomość zagrożeń dla uczciwości, ramy etyczne oraz	Kompetencje przekrojowe powiązane z komunikacją, zarządzaniem i etyką cyfrową.	Program wielopoziomowy; dokładna liczba godzin jest zmienna, typowo około 8–16 godzin.

Tytuł szkolenia	Opis	Kompetencje docelowe	Szacowany czas trwania
	narzędzia promowania etycznego postępowania w kontaktach cyfrowych i w zarządzaniu.		
Amministrazione previdente – competenze e strumenti per lavorare con il futuro)	Program ukierunkowany na administrację przewidującą przyszłe zmiany. Wyposaża pracowników w ramy, metody i narzędzia do przewidywania trendów, rozumienia wpływu nowych technologii oraz stosowania planowania przyszłościowego w politykach publicznych i projektowaniu usług.	Transformacja cyfrowa, planowanie strategiczne przyszłości, wykorzystanie nowych technologii, umiejętności planistyczne.	Program modułowy; czas trwania zależy od poziomu, około 10–20 godzin.

Ogólnie katalog szkoleń Syllabus stanowi uporządkowaną krajową architekturę uczenia się, a nie prosty zbiór kursów. Jego najważniejsze cechy to spójność z krajowymi ramami kompetencji, modułowa skalowalność, powiązanie z mechanizmami oceny, cyfrowe poświadczanie wyników oraz zgodność z regulacyjnymi wymaganiami szkoleniowymi. Dla państwa, które rozważa podobne rozwiązanie, doświadczenie włoskie pokazuje, że siła katalogu nie wynika wyłącznie z liczby oferowanych kursów, lecz z silnego powiązania modelu kompetencji, logiki oceny, cyfrowej infrastruktury szkoleniowej i zarządzania instytucjonalnego.

Kolejnym kluczowym czynnikiem wspierającym Syllabus jest **dedykowana platforma centralna**. Platforma umożliwia:

- włączanie administracji,
- nadawanie dostępu pracownikom,
- przeprowadzanie testów samooceny,
- przypisywanie szkoleń na podstawie wykrytych luk,
- monitorowanie i raportowanie postępów oraz ukończeń.

Innymi słowy, działa jako krajowa „usługa uczenia się” dla administracji publicznej, a nie wyłącznie jako repozytorium kursów. Z perspektywy zarządzania technologią inicjatywa jest publicznie opisywana jako realizowana przez Departament Administracji Publicznej we współpracy z Sogei jako partnerem technologicznym i finansowana ze środków unijnych w ramach szerszego wzmacniania zdolności administracji publicznej.

Rysunek 9. trona główna Syllabus



Platforma Syllabus nie jest jedynie biblioteką treści. Jest modułowym, skalowalnym cyfrowym środowiskiem uczenia się, zaprojektowanym do dostarczania spersonalizowanych szkoleń, zarządzania oceną kompetencji, monitorowania udziału, wydawania cyfrowych poświadczeń i integracji z krajowymi usługami cyfrowymi we włoskiej administracji publicznej. Platforma została zaprojektowana i wdrożona jako część szerszej krajowej strategii modernizacji kompetencji pracowników sektora publicznego, przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej, w tym Next Generation EU i PNRR, oraz we współpracy z krajowym partnerem technologicznym, czyli publiczną spółką ICT Sogei.

Poniżej przedstawiono główne komponenty technologiczne i sposób ich działania:

1. **Bezpieczne uwierzytelnianie przez krajową tożsamość cyfrową**

Podstawową cechą platformy Syllabus jest jej integracja z włoskim krajowym środowiskiem tożsamości cyfrowej. Platforma nie wymaga tworzenia nowych nazw użytkownika i haseł, lecz korzysta z istniejących rządowych systemów tożsamości, takich jak:

- SPID, czyli publiczny system tożsamości cyfrowej używany w wielu włoskich usługach publicznych,
- CIE, czyli elektroniczny dowód osobisty,
- CNS, czyli krajowa karta usług używana do bezpiecznego dostępu.

Systemy te wykorzystują uwierzytelnianie federacyjne. Użytkownik loguje się raz przy użyciu certyfikowanego poświadczenia tożsamości, a poświadczenie to służy do bezpiecznego potwierdzenia tożsamości w usługach sektora publicznego. Takie podejście przynosi kilka korzyści:

- eliminuje konieczność korzystania z wielu haseł i poprawia bezpieczeństwo w porównaniu z logowaniem oddzielnym dla każdej strony;
- zapewnia, że prawa dostępu i tożsamość użytkownika są bezpiecznie powiązane z oficjalnymi bazami pracowników;
- tworzy podstawę do śledzenia i audytu aktywności użytkowników w środowisku szkoleniowym.

Strona logowania Syllabus informuje użytkowników, że mają korzystać z poświadczeń, które już posiadają do usług administracji publicznej. Wskazuje to na zastosowanie podejścia jednokrotnego logowania z użyciem rządowych dostawców tożsamości. Chociaż dokumentacja platformy nie ujawnia publicznie dokładnych protokołów, włoskie systemy administracji elektronicznej często wykorzystują standardy takie jak SPID z OpenID Connect lub SAML 2.0. Są to rozwiązania bezpieczne, skalowalne i możliwe do współdziałania z zewnętrznymi dostawcami tożsamości.

2. **System zarządzania nauczaniem do dostarczania kursów**

Treści szkoleniowe w Syllabusie są udostępniane online w uporządkowanym i przyjaznym dla użytkownika środowisku, odpowiadającym koncepcji systemu zarządzania nauczaniem. Taki system jest aplikacją, która zapewnia m.in.: dostarczanie treści szkoleniowych online, takich jak lekcje wideo, teksty i moduły interaktywne; śledzenie postępów i możliwość kontynuowania kursu od ostatniego miejsca; integrację quizów i zadań sprawdzających; rejestrowanie danych o ukończeniu, takich jak czas poświęcony na szkolenie, użyte moduły i wyniki.

Nie potwierdzono publicznie, czy platforma wykorzystuje konkretne rozwiązanie własnościowe lub otwarte. Włoskie publiczne systemy szkoleń online często korzystają jednak z rozwiązań klasy korporacyjnej, takich jak Moodle, albo ich dedykowanych rozszerzeń. Środowiska tego typu współpracują z mechanizmami oceny i profilami użytkowników, aby dostarczać spersonalizowaną ścieżkę uczenia się opartą na modelu kompetencji Syllabusa. Dzięki umieszczeniu treści w takim systemie Syllabus może oferować kursy dynamicznie dostosowane do profilu użytkownika i jego luk kompetencyjnych, co jest kluczową cechą nowoczesnych, cyfrowych centrów uczenia się opartych na kompetencjach.

3. **Mechanizm oceny kompetencji**

Cechą wyróżniającą platformę Syllabus jest wbudowany mechanizm oceny kompetencji. W odróżnieniu od typowego portalu szkoleniowego, który jedynie udostępnia kursy, Syllabus rozpoczyna ścieżkę uczenia się od uporządkowanego testu wielopoziomowego, który: mierzy poziom bazowy użytkownika w określonych kompetencjach, przedstawia pytania wielokrotnego wyboru zaprojektowane do oceny wiedzy i umiejętności, określa osiągnięty poziom zaawansowania dla każdego obszaru kompetencji oraz przekazuje wyniki do mechanizmu rekomendacji szkoleń. Funkcja ta wskazuje na istnienie podsystemu testowania i analityki, który umożliwia zarządzanie bazą pytań, punktację i profilowanie wyników kompetencyjnych oraz połączenie wyników oceny ze spersonalizowanymi planami uczenia się. Takie mechanizmy zwykle opierają się na logice

testowania adaptacyjnego albo regułach punktacji, które identyfikują luki kompetencyjne i bezpośrednio wpływają na rekomendowane szkolenia.

4. Automatyczne przypisywanie ścieżek uczenia się

Jednym z najważniejszych elementów technicznych jest automatyczny generator ścieżek uczenia się. Na podstawie wyników mechanizmu oceny system przypisuje luki kompetencyjne do odpowiednich modułów w katalogu, planuje lub sugeruje właściwe elementy szkoleniowe na poziomie podstawowym, średnim albo zaawansowanym oraz dynamicznie tworzy indywidualne ścieżki bez ręcznej ingerencji. Taka logika wymaga oznaczania kursów metadanymi, bazy powiązań między kompetencjami i kursami oraz reguł, które łączą wyniki oceny z katalogiem szkoleń. W praktyce rozwiązanie to wdraża krajowe ramy Syllabusu na dużą skalę. Taka logika jest typowa dla mechanizmów rekomendacji w zaawansowanych systemach szkoleniowych, ale w Syllabusie jest dopasowana do luk kompetencyjnych, a nie do ogólnych zainteresowań szkoleniowych.

5. Pulpity administracyjne i interfejsy zarządcze

Platforma Syllabus zapewnia wielopoziomowe pulpity dla kierowników i administratorów w administracjach publicznych. Pulpity te umożliwiają monitorowanie postępów szkoleniowych pracowników, raportowanie udziału, ukończeń i zmian poziomu kompetencji, priorytetyzację przypisań szkoleniowych zgodnie z planami strategicznymi, np. celami PIAO, oraz eksport danych na potrzeby wewnętrznych analiz HR. Pulpity tego typu są zwykle wdrażane z wykorzystaniem warstw agregacji danych, które korzystają z zapisów szkoleniowych, wyników oceny, dzienników udziału i modeli kompetencji. Często wykorzystują mechanizmy raportowania lub komponenty analizy biznesowej zintegrowane z platformą. Funkcjonalność ta pokazuje, że Syllabus nie jest jedynie stroną szkoleniową, lecz narzędziem do zarządzania uczeniem się i analizowania wyników.

6. Cyfrowe odznaki i wsparcie standardu Open Badges

Platforma wspiera wydawanie cyfrowych odznak, czyli cyfrowych poświadczeń potwierdzających ukończenie określonych efektów uczenia się lub osiągnięcie danego poziomu kompetencji. Cyfrowe odznaki mogą być zgodne ze standardem Open Badges, szeroko stosowanym standardem, który pozwala zapisać w odznace metadane, takie jak wystawca, kryteria, data i linki do dowodów. Standard ten zapewnia przenośne i możliwe do zweryfikowania potwierdzenie osiągnięcia poza systemem, który je wydał, oraz umożliwia integrację z zewnętrznymi portfelami i systemami reputacji. Oficjalna komunikacja potwierdza, że użytkownicy otrzymują odznaki po ukończeniu ścieżek uczenia się i zdaniu testów końcowych. Oznacza to, że platforma zawiera komponent poświadczania zgodny ze współczesnymi standardami cyfrowych odznak.

7. Integracja i kontekst środowiska cyfrowego

Platforma Syllabus jest częścią szerszego krajowego środowiska cyfrowego, które obejmuje: integrację z infrastrukturą tożsamości i uwierzytelniania, taką jak SPID, CIE i CNS; powiązanie z dyrektywami dotyczącymi HR i planowania szkoleń; wsparcie dla nauki zdalnej i mieszanej przez podmioty publiczne oraz uczelnie; zgodność z szerszymi celami transformacji cyfrowej w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania

Odporności. Perspektywa środowiska cyfrowego oznacza, że platforma została zaprojektowana z myślą o współdziałaniu, skalowalności i ciągłym rozwoju, a nie jako samodzielny system szkoleniowy.

Czynniki sukcesu

Włoski model Syllabus pokazał kilka kluczowych czynników sukcesu, które są szczególnie ważne z perspektywy możliwości przeniesienia rozwiązania do innych państw.

1. Istnienie krajowych, ujednoliconych ram kompetencji wyeliminowało rozproszenie między tysiącami administracji publicznych. Przed wdrożeniem Syllabusu inicjatywy szkoleń cyfrowych były zróżnicowane i nieskoordynowane. Ramy stworzyły wspólny słownik i punkt odniesienia.
2. Decydujące znaczenie miało powiązanie polityki publicznej z narzędziami operacyjnymi. Wymóg 40 godzin szkoleń rocznie, wprowadzony dyrektywą ministra z 2025 r., nie pozostał abstrakcyjnym obowiązkiem, ponieważ istniała gotowa krajowa platforma umożliwiająca jego realizację. Pozwoliło to uniknąć typowej luki między regulacją a praktyką.
3. Zamknięty cykl łączący ocenę ze spersonalizowanymi ścieżkami uczenia się poprawił efektywność wykorzystania zasobów. Pracownicy nie otrzymują ogólnych kursów, lecz są kierowani do modułów odpowiadających konkretnym lukom.
4. Uproszczony trzypoziomowy model zaawansowania zwiększył skalowalność rozwiązania. W odróżnieniu od ośmiu poziomów DigComp, trzy poziomy pozwoliły na szerokie wdrożenie bez nadmiernej złożoności.
5. Cyfrowe poświadczenia zwiększyły motywację i widoczność osiągnięć. Wydawanie cyfrowych odznak zapewniło pracownikom konkretne potwierdzenie uzyskanych kompetencji.
6. Centralna platforma ograniczyła powielanie działań. Mniejsze administracje, które nie mają własnych zdolności do projektowania szkoleń, uzyskały dostęp do wysokiej jakości treści bez konieczności samodzielnego ich tworzenia.
7. Mierzalne dane o wykorzystaniu platformy zapewniły legitymizację polityczną i dowody wpływu.
8. Integracja z infrastrukturą tożsamości cyfrowej zapewniła bezpieczeństwo i możliwość śledzenia działań.

Wyzwania

Pomimo sukcesu model Syllabus ujawnia także wyzwania strukturalne.

1. Jednym z głównych wyzwań jest zapewnienie ciągłej aktualizacji ram kompetencji. Nowe technologie, takie jak sztuczna inteligencja, rozwijają się szybko. Utrzymanie aktualności treści wymaga stałego zarządzania i udziału ekspertów.

2. Drugim wyzwaniem jest unikanie zachowań nastawionych wyłącznie na spełnienie obowiązku. Gdy 40 godzin szkoleń staje się obowiązkowym celem, istnieje ryzyko, że administracje skupią się na zbieraniu godzin zamiast na realnym rozwoju kompetencji.
3. Trzecie wyzwanie dotyczy zróżnicowanego początkowego poziomu kompetencji. Krajowy model bazowy musi uwzględniać zarówno pracowników o bardzo niskich kompetencjach cyfrowych, jak i osoby już bardzo zaawansowane.
4. Czwarte wyzwanie polega na powiązaniu efektów szkoleń z rzeczywistymi zachowaniami w pracy i jakością usług. Syllabus mierzy nabywanie kompetencji, ale nie mierzy automatycznie wpływu na jakość świadczenia usług.
5. Piąte wyzwanie dotyczy współdziałania technologicznego. Integracja platformy Syllabus z różnymi systemami HR w administracjach jest złożona.
6. Szóste wyzwanie dotyczy trafności oceny i bezpieczeństwa bazy pytań w skali krajowej.
7. Siódme wyzwanie wiąże się z akceptacją kulturową. Nauka cyfrowa wymaga zmiany zachowań pracowników i kierowników, szczególnie w administracjach o silnych tradycyjnych praktykach.
8. Ósme wyzwanie dotyczy odpowiedzialności kierownictwa. Dyrektywa z 2025 r. wyraźnie łączy odpowiedzialność kierowników z udziałem pracowników w szkoleniach, ale egzekwowanie tego wymaga zdolności monitorowania.

Wnioski możliwe do wykorzystania w Polsce

Doświadczenie włoskie pokazuje, że skuteczne krajowe podnoszenie kompetencji wymaga całościowego zaprojektowania zarządzania, technologii i regulacji.

Polska adaptacja wymagałaby następujących elementów:

1. Jasne właścicielstwo instytucjonalne

Polska musiałaby wskazać jeden krajowy organ odpowiedzialny za:

- definiowanie i utrzymywanie ram kompetencji,
- posiadanie i zarządzanie platformą,
- dobór i utrzymywanie krajowego katalogu szkoleń,
- monitorowanie udziału i danych o wynikach,
- zapewnienie spójności z politykami publicznymi.

Bez jasno wskazanego właściciela instytucjonalnego rozproszenie osłabiłoby skalowalność rozwiązania. Właścicielstwo musi obejmować kompetencje techniczne, wpływ regulacyjny i kontrolę budżetową. Właściciel powinien także koordynować działania z instytucjami odpowiedzialnymi za administrację cyfrową i nadzór nad HR, aby zapewnić spójność.

2. Określone role ministerstw i agencji przy wdrożeniu

Skalowalność operacyjna zależy od jasnego podziału odpowiedzialności na poziomie organizacji.

Każde ministerstwo albo agencja powinny wskazać:

- centralnego koordynatora Syllabusa, np. osobę odpowiedzialną za HR lub szkolenia,
- administratorów technicznych odpowiedzialnych za nadawanie dostępu użytkownikom,
- osoby kontaktowe na poziomie departamentów odpowiedzialne za zaangażowanie pracowników,
- osoby raportujące odpowiedzialne za monitorowanie zgodności.

Wdrożenie powinno obejmować:

- masowe dodanie pracowników albo integrację z systemem tożsamości,
- wewnętrzne kampanie informacyjne,
- włączenie rozwiązania do rocznych planów szkoleń,
- cykle monitorowania postępów,
- mechanizmy eskalacji w przypadku braku zgodności,
- jasne określenie ról, aby uniknąć rozmycia odpowiedzialności.

3. Integracja z krajowymi systemami tożsamości cyfrowej

Uwierzytelnianie powinno być zintegrowane z polską krajową infrastrukturą tożsamości elektronicznej.

Zapewni to:

- bezpieczny dostęp,
- możliwość śledzenia udziału,
- wiarygodność prawną cyfrowych poświadczeń,
- uproszczone zarządzanie użytkownikami,
- ograniczenie obciążeń administracyjnych.

Bez integracji z istniejącymi systemami tożsamości cyfrowej zarządzanie użytkownikami pozostanie rozproszone i mniej bezpieczne.

4. Etapowa strategia wdrożenia

Wdrożenie krajowe powinno przebiegać według uporządkowanego, wieloetapowego podejścia.

Faza 1 – Definicja ram - Należy opracować i potwierdzić polski bazowy model kompetencji, zgodny z DigComp, ale dostosowany do potrzeb administracji publicznej.

Faza 2 – Pilotaż - Należy wybrać ograniczoną liczbę ministerstw lub agencji, aby przetestować wdrożenie, ocenę i raportowanie.

Faza 3 – Stopniowe skalowanie - Rozwiązanie należy wdrażać najpierw w organach administracji centralnej, a następnie w administracji regionalnej i lokalnej.

Faza 4 – Umocowanie regulacyjne - Mierzalne roczne cele szkoleniowe należy wprowadzić dopiero po osiągnięciu gotowości operacyjnej.

Faza 5 – Ciągłe doskonalenie - Należy ustanowić stałe zarządzanie aktualizacją ram i odświeżaniem treści. Takie podejście etapowe ogranicza ryzyko i buduje zaufanie instytucjonalne.

5. **Silna komunikacja i wsparcie zarządzania zmianą**

Sama technologia nie zapewnia przyjęcia rozwiązania. Polska potrzebowałaby:

- krajowej kampanii informacyjnej wyjaśniającej cel i korzyści programu,
- wyraźnego wsparcia ze strony kierownictwa politycznego,
- szkoleń dla kierowników dotyczących wspierania udziału pracowników,
- jasnego wyjaśnienia, że celem jest wzrost kompetencji, a nie samo spełnienie obowiązku,
- stałych pętli informacji zwrotnej,
- mechanizmów uznania osiągnięć, np. publicznego raportowania poziomu udziału,
- zarządzania zmianą obejmującego opór kulturowy, obawy przed cyfrową oceną i kwestie obciążenia pracą.

Kierownicy powinni odpowiadać nie tylko za własny udział, lecz także za umożliwienie rozwoju pracowników.

Źródła i materiały uzupełniające

- Krajowy Syllabus „Kompetencje cyfrowe dla administracji publicznej”, wersja 2022¹⁰⁴.
- Dyrektywa ministra z 14 stycznia 2025 r., dotycząca wymogu 40 godzin szkoleń rocznie¹⁰⁵.
- Dyrektywa ministra z 23 marca 2023 r., dotycząca planowania kompetencji cyfrowych w transformacji cyfrowej¹⁰⁶.
- Oficjalne biuletyny Departamentu Administracji Publicznej z lat 2023–2025¹⁰⁷.
- Załącznik PIAO Uniwersytetu w Perugii z 1 grudnia 2025 r.¹⁰⁸.
- Portal FASI – kontekst Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności¹⁰⁹.

3.5 Włochy - przykład 5.: PerlaPA – integracja HR ukierunkowana na zgodność

¹⁰⁴ SYLLABUS “Competenze digitali per la PA” https://cdn.syllabus.gov.it/portale/documents/20121/44682/28feb22_Syllabus-competenze-digitali-pa_v2.pdf?utm_source=chatgpt.com

¹⁰⁵ Ministerial Directive, 14 January 2025.

https://www.funzionepubblica.gov.it/media/m0rkegdu/direttiva_ministropa_14012025_formazione.pdf?utm_source=chatgpt.com

¹⁰⁶ Ministerial Directive, 23 March 2023. https://www.funzionepubblica.gov.it/media/0qghuyiu/direttiva_formazione.pdf

¹⁰⁷ Department of Public Administration official newsletters. <https://funzionepubblica.gov.it/it/ministro/newsletter-parliamo/introduzione/>

¹⁰⁸ PIAO University of Perugia. all.-6-piao-2026-2028--formazione-del-personale-2026-2028-definitivo-13.1.2026.pdf

¹⁰⁹ FASI Portal. <https://fasi.eu/it/articoli/novita/24102-pnrr-formazione-dipendenti-pubblici.html>

z obowiązkami sprawozdawczymi

(obejmuje procesy HR ze szczególnym uwzględnieniem obsługi kadrowej)

PerlaPA jest zintegrowanym krajowym systemem baz danych, zaprojektowanym i zarządzanym przez Departament Administracji Publicznej. Jego celem jest konsolidacja i cyfryzacja ustawowych obowiązków sprawozdawczych włoskich administracji publicznych. System zapewnia scentralizowany cyfrowy punkt dostępu, za pomocą którego administracje realizują wymagane prawem obowiązki komunikacyjne i obowiązki przejrzystości dotyczące zarządzania personelem, wydatków publicznych i działań administracyjnych.

PerlaPA jest skierowana do administracji publicznych określonych w art. 1 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 165/2001¹¹⁰, który wyznacza zakres podmiotów objętych zasadami zatrudnienia publicznego. Podstawę prawną systemu wzmacniają dodatkowo obowiązki przejrzystości wynikające z dekretu ustawodawczego nr 33/2013¹¹¹. Nakładają one obowiązek publikowania i uporządkowanego raportowania zleceń, doradztwa i powiązanych wynagrodzeń.

Główne komponenty systemu obejmują:

1. **Anagrafe delle Prestazioni (AdP)** – podstawową bazę danych służącą do śledzenia wszystkich zleceń i usług doradczych powierzanych pracownikom publicznym oraz ekspertom zewnętrznym, wraz z danymi o wynagrodzeniu i upoważnieniach, zgodnie z art. 53 dekretu ustawodawczego nr 165/2001;
2. **Bazę danych dotyczącą ustawy 104/92** – służącą do monitorowania zezwoleń i zwolnień udzielanych w związku ze wsparciem osób z niepełnosprawnościami;
3. **GEDAP** – bazę danych dotyczącą zezwoleń, oddelegowań i zwolnień związanych z działalnością związkową;
4. **GEPAS** – system monitorowania strajków w sektorze publicznym;
5. Moduły dotyczące postępowań dyscyplinarnych i innych ustawowych obowiązków sprawozdawczych.

Dzięki tym bazom danych PerlaPA centralizuje informacje dotyczące wydatków publicznych na zlecenia, upoważnień pracowników, działalności związkowej i udziału w strajkach. W ten sposób przekształca rozproszone obowiązki sprawozdawcze w jednolite krajowe ramy raportowania.

Kluczowym elementem architektury obecnego systemu jest **PUA**, czyli **Jednolity Portal Obowiązków Sprawozdawczych**. Pełni on funkcję jednego punktu wejścia do działań sprawozdawczych administracji. Rozwój w kierunku ram AdP 2.0/PUA stanowi zmodernizowany standard cyfrowej sprawozdawczości administracyjnej. Chociaż starsze infrastruktury, takie jak PerlaPA 2017, nadal działają dla określonych historycznych zbiorów danych, w szczególności GEDAP i GEPAS, nowsza architektura konsoliduje

¹¹⁰ Normattiva – Legislazione vigente. (2001, March 30). Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165>

¹¹¹ Normattiva – Legislazione vigente. (2013, March 14). Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-03-14;33>

procesy raportowania w bardziej zintegrowanym i ujednoliconym środowisku. Dane przekazywane przez PerlaPA zasilają publiczne portale przejrzystości, takie jak Consulenti Pubblici, umożliwiając obywatelom dostęp do informacji o zleceniach publicznych i wynagrodzeniach. Wzmacnia to odpowiedzialność administracji i wspiera włoskie zobowiązania w zakresie otwartego rządu.

Strategie wdrożenia

Wdrożenie w administracji publicznej opiera się na hierarchicznym modelu zarządzania oraz rygorystycznym, wieloetapowym przebiegu aktywacji. Administracje muszą wyznaczyć dokładnie jedną osobę odpowiedzialną, która nadzoruje całą jednostkę. Jednocześnie można wskazać wielu wprowadzających dane, odpowiedzialnych za obsługę określonych jednorodnych obszarów organizacyjnych albo jednostek organizacyjnych. Strategia aktywacji tych ról obejmuje proces zgłoszenia przez PUA, a następnie etap weryfikacji, w którym link uwierzytelniający jest wysyłany na adres PEC danej administracji, czyli certyfikowanej poczty elektronicznej. Po rejestracji administracja musi wdrożyć harmonogram raportowania zgodny z terminami ustawowymi: 15 dni dla zleceń powierzanych pracownikom, trzy miesiące dla konsultantów zewnętrznych oraz końcowe roczne oświadczenie dotyczące zezwoleń na podstawie ustawy 104/92 do 31 marca. W przypadku podmiotów zarządzających dużymi wolumenami danych kluczową strategią wdrożenia jest wykorzystanie usług sieciowych, które pozwalają na zautomatyzowane i masowe przekazywanie danych. Takie wdrożenie techniczne często obejmuje wykorzystanie udostępnionego środowiska testowego, aby zapewnić poprawność danych przed przejściem do środowiska produkcyjnego.

Czynniki wspierające (kompetencje, narzędzia, technologie)

Działanie PerlaPA opiera się na uporządkowanym połączeniu obowiązków prawnych, infrastruktury tożsamości cyfrowej, współdziałających publicznych baz danych oraz jasno określonych kompetencji organizacyjnych. System został zaprojektowany jako bezpieczna, scentralizowana platforma zgodności, której działanie zależy od konkretnych wymagań technologicznych i proceduralnych.

Z perspektywy technologicznej dostęp do wszystkich aplikacji, w tym Anagrafe delle Prestazioni (AdP) oraz modułów raportowania w zakresie ustawy 104/92, jest ściśle zarządzany przez **Punto Unico di Accesso (PUA)**, czyli jeden punkt dostępu do systemu. Uwierzytelnianie jest obowiązkowe i wymaga uznanych krajowych poświadczeń tożsamości cyfrowej, takich jak SPID, CIE albo CNS. Taka struktura dostępu oparta na tożsamości zapewnia możliwość śledzenia działań, ważność prawną i odpowiedzialność za wszystkie czynności sprawozdawcze.

Kolejne wymaganie techniczne dotyczy ról zarządczych w administracjach. Każdy użytkownik wskazany jako osoba odpowiedzialna musi posiadać kwalifikowany podpis cyfrowy, wymagany do formalnego podpisania aktu powołania w procesie akredytacji i rejestracji. Ten krok proceduralny wbudowuje ważność prawną bezpośrednio w cyfrowy przebieg pracy i wzmacnia odpowiedzialność instytucjonalną.

Ramy komunikacyjne wspierające PerlaPA obejmują:

- instytucjonalne adresy e-mail służące do przesyłania jednorazowych haseł,
- certyfikowaną pocztę elektroniczną PEC, wykorzystywaną do linków weryfikacyjnych administracji i formalnej komunikacji.

Mechanizmy te zapewniają bezpieczne potwierdzenie tożsamości oraz prawnie uznaną korespondencję elektroniczną.

Z punktu widzenia współdziałania systemów PerlaPA jest technologicznie zintegrowana z:

- Indeksem Administracji Publicznych (IPA), który umożliwia okresową synchronizację danych instytucjonalnych;
- scentralizowanym rejestrem, wykorzystywanym do pobierania i walidacji kodów jednostek organizacyjnych.

Integracje te ograniczają powielanie danych, poprawiają ich spójność i wspierają krajową standaryzację identyfikatorów administracyjnych.

Poza infrastrukturą techniczną skuteczne działanie systemu wymaga określonych zdolności organizacyjnych. Administracje muszą wskazać upoważnionych operatorów, którzy posiadają:

- wiedzę z zakresu obsługi kadrowej,
- znajomość ustawowych obowiązków sprawozdawczych i obowiązków przejrzystości, zwłaszcza wynikających z dekretu ustawodawczego nr 165/2001 i dekretu ustawodawczego nr 33/2013,
- umiejętność uporządkowanego wprowadzania i walidacji danych,
- umiejętność nadzorowania procesów, aby zapewnić zgodność z terminami raportowania.

Co ważne, użytkownicy muszą także znać wymagania dotyczące ochrony danych. Przed wgraniem życiorysów lub powiązanej dokumentacji do publicznie dostępnych baz danych, takich jak portal Consulenti Pubblici, administratorzy muszą usunąć albo zasłonić zbędne dane osobowe, pozostawiając wyłącznie konieczne elementy identyfikacyjne, zwykle imię i nazwisko. Takie działanie zapewnia zgodność z przepisami dotyczącymi prywatności przy jednoczesnym zachowaniu obowiązków przejrzystości.

Dodatkowym czynnikiem wspierającym są struktury wsparcia instytucjonalnego, takie jak centralna pomoc techniczna i wsparcie udzielane przez oficjalny portal PerlaPA. Usługi te wspierają rejestrację, akredytację, rozwiązywanie problemów oraz wyjaśnianie kwestii regulacyjnych. Ułatwia to spójne wdrożenie systemu w administracjach o różnej wielkości i różnym poziomie dojrzałości cyfrowej.

Łącznie elementy te – bezpieczna tożsamość cyfrowa, procedury podpisu cyfrowego osadzone w przepisach, współdziałające rejestry publiczne, uporządkowane przepływy danych, kompetencje administracyjne uwzględniające ochronę prywatności oraz centralne

wsparcie techniczne – tworzą operacyjny fundament, który pozwala PerlaPA działać jako krajowa infrastruktura zgodności i przejrzystości.

Czynniki sukcesu

Czynniki sukcesu systemu PerlaPA wynikają z jego silnego osadzenia w przepisach prawa. Platforma wdraża obowiązkowe wymogi ustawowe, co sprawia, że korzystanie z niej nie jest dla administracji publicznych dobrowolne. System zastąpił rozproszone mechanizmy raportowania ujednoliconym krajowym interfejsem, który zapewnia możliwość śledzenia i audytu wszystkich działań przez ich cyfrowe rejestrowanie oraz przypisywanie do upoważnionych operatorów. Ponadto centralizacja danych umożliwia kompleksowe monitorowanie na poziomie systemu w zakresie wynagrodzeń, zwolnień związanych z działalnością związkową oraz udziału w strajkach. Dzięki temu dane administracyjne są powiązane z celami przejrzystości i przeciwdziałania korupcji określonymi w reformie dostępu do informacji publicznej, wynikającej z dekretu ustawodawczego nr 97/2016.

Wyzwania

System mierzy się z kilkoma wyzwaniami. Najważniejsze z nich dotyczy zróżnicowanej zdolności administracyjnej poszczególnych podmiotów. Mniejsze administracje mogą mieć trudności z powodu braku wyspecjalizowanych pracowników HR albo ograniczonych kompetencji cyfrowych. Kolejne wyzwanie wynika ze złożoności regulacyjnej i częstych zmian przepisów, które wymagają stałych aktualizacji technicznych i dostosowywania użytkowników. Często prowadzi to do wysokiego postrzeganego obciążenia administracyjnego, ponieważ raportowanie jest odbierane jako silnie skoncentrowane na spełnianiu wymogów formalnych. Istotne są także ograniczenia w zakresie współdziałania z różnymi wewnętrznymi systemami zarządzania HR, co tworzy silną zależność od niezawodności centralnej infrastruktury krajowej.

3.6 Estonia - przykład 1.: Państwowe Centrum Usług Wspólnych, katalog usług i portal samoobsługi pracowników państwowych (obejmuje mapowanie procesów, procesy HR i płace)

Opis

Ten przykład działania nie opisuje jednej reformy, lecz zestaw powiązanych inicjatyw, które wdrażano stopniowo w celu modernizacji wewnętrznych usług wsparcia w Estonii. Na potrzeby analizy porównawczej przykład koncentruje się na czterech głównych inicjatywach:

- I1.** Utworzeniu i rozwoju Państwowego Centrum Usług Wspólnych;
- I2.** Wprowadzeniu jednolitego katalogu usług;
- I3.** Wdrożeniu portalu samoobsługi pracowników państwowych;
- I4.** Stopniowym rozszerzaniu usług wspólnych – od modelu początkowo dobrowolnego do modelu obejmującego administrację państwową.

Inicjatywy te zostały przeanalizowane w dalszych częściach rozdziału według wszystkich wymiarów oceny.

Przykład dotyczy utworzenia i stopniowego rozszerzania Państwowego Centrum Usług Wspólnych, odpowiedzialnego za wewnętrzne usługi wsparcia w Estonii. Centrum utworzono w celu poprawy jakości, spójności i niezawodności usług HR, płacowych i księgowych, które wcześniej były rozproszone pomiędzy instytucjami administracji centralnej.

W praktyce zdecentralizowany sposób świadczenia usług prowadził do różnic w jakości obsługi, zróżnicowanego poziomu kompetencji specjalistycznych i większego ryzyka braku zgodności z wymaganiami. Procesy i praktyki właściwe dla poszczególnych instytucji ograniczały centralny nadzór oraz dostępność wiarygodnych i porównywalnych informacji zarządczych na poziomie ministerstw i całego rządu.

Przed utworzeniem Państwowego Centrum Usług Wspólnych wewnętrzne usługi wsparcia były zorganizowane w sposób zdecentralizowany, z praktykami właściwymi dla poszczególnych instytucji i nierównym poziomem kompetencji. Wcześniejsze działania konsolidacyjne, w tym inicjatywy w obszarze administracyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości¹¹² oraz późniejsze inicjatywy portfelowe, pokazały, że centralne świadczenie usług pozwala osiągnąć wyższą jakość, lepszą zgodność z krajowymi wymaganiami rachunkowymi oraz bardziej spójne zarządzanie informacją, a także ograniczyć ryzyko organizacyjne.

Na podstawie tych doświadczeń Państwowe Centrum Usług Wspólnych formalnie utworzono w 2013 r. Początkowo koncentrowało się ono na ograniczonym zestawie podstawowych usług wsparcia. Następnie jego mandat i katalog usług były stopniowo rozszerzane o kolejne, podobne funkcjonalnie usługi oraz szerszą grupę instytucji. Oznaczało to strategiczne przejście od modelu częściowo dobrowolnego do szerszego modelu państwowego, przy jednoczesnym umożliwieniu instytucjom włączania się do systemu zgodnie z ich gotowością operacyjną.

Rozwój Państwowego Centrum Usług Wspólnych wspierał jednolity katalog usług, który określał usługi świadczone centralnie oraz odpowiedzialności poszczególnych stron. Ważnym elementem wsparcia były także narzędzia cyfrowe, przede wszystkim portal samoobsługi pracowników państwowych, który wspiera ujednolicone procesy HR i płacowe poprzez samoobsługę pracowników.

Ogólnie przykład pokazuje praktyczne podejście do usług wspólnych, w którym centralizacja służyła przede wszystkim poprawie jakości usług i zgodności z wymaganiami. Model był rozszerzany stopniowo, wraz ze wzrostem zdolności organizacyjnych i zaufania instytucji.

¹¹² The Court Accounting Centre was established in 2005 under the responsibility of the Ministry of Justice and proved to be an operationally successful and sustainable consolidation of accounting support services, demonstrating the feasibility of central provision in improving service quality, compliance with state accounting requirements and professional capacity over time.

Strategie wdrożenia

1. Utworzenie Państwowego Centrum Usług Wspólnych

Inicjatywy objęte analizą:

I1 – Państwowe Centrum Usług Wspólnych;

I4 – Przejście od dobrowolnego stosowania do szerszego objęcia administracji państwowej.

Utworzenie i późniejsze rozszerzenie Państwowego Centrum Usług Wspólnych nie wynikało z jednego wiążącego wymogu prawnego ani z jednego centralnie zaprojektowanego programu reformy. Był to proces oparty na kolejnych decyzjach wynikających z rozpoznanych problemów i wcześniejszych doświadczeń. Stopniowo zyskiwał on poparcie polityczne i administracyjne na poziomie rządu.

Dyskusje o konsolidacji księgowości i powiązanych usług wsparcia trafiły do rządu już pod koniec 2009 r., kiedy analizowano rozproszenie funkcji wsparcia i możliwe warianty konsolidacji. Na tym etapie rozważano m.in. utworzenie nowego organu centralnego. Ostatecznie preferowanym rozwiązaniem było jednak wykorzystanie istniejących struktur instytucjonalnych, zamiast tworzenia nowej organizacji. Uzgodniono więc, że konsolidacja będzie prowadzona z wykorzystaniem istniejących rozwiązań instytucjonalnych, zostanie wdrożony wspólny system zarządzania finansami, a centralizacja usług finansowych, HR i płacowych rozpocznie się na poziomie obszarów administracyjnych ministerstw.

Na tej podstawie w latach 2010–2012 uruchomiono projekt konsolidacji usług wsparcia TUTSE jako uporządkowane ramy sterowania i koordynacji działań konsolidacyjnych. Nie był to kompleksowy program reformy całego rządu, lecz ukierunkowany mechanizm przekładający decyzje rządowe na konkretne działania przygotowawcze i pierwsze kroki wdrożeniowe w obszarze księgowości finansowej, HR i płac. Projekt zapewnił wspólny punkt odniesienia dla ustalania standardów, migracji systemów i koordynacji instytucjonalnej. Postępy i wyniki pośrednie były regularnie raportowane rządowi, aby umożliwić podejmowanie kolejnych decyzji.

Podobne kwestie, dotyczące obciążeń administracyjnych, rozproszenia i informacji zarządczej, pojawiały się również w ocenach międzynarodowych, w tym przeglądach OECD dotyczących zarządzania publicznego¹¹³ oraz w krajowych debatach o reformie administracji publicznej. Następnie znalazły odzwierciedlenie w umowach koalicyjnych¹¹⁴ i rządowych planach działania¹¹⁵, gdzie konsolidacja usług wsparcia była jednym z działań służących poprawie skuteczności sektora publicznego.

Decydujący krok wdrożeniowy nastąpił w 2011 r., kiedy Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Finansów wspólnie przygotowały inicjatywę utworzenia krajowego modelu usług wspólnych na podstawie istniejącego Centrum Księgowości Sądów. Prace przygotowawcze prowadziła wspólna międzyresortowa grupa robocza, która rozpoczęła

¹¹³ OECD (2011), *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264104860-en>.

¹¹⁴ Plan that a government sets forward to describing achievement of political priorities and setting up responsibilities

¹¹⁵ Agreement in which political parties forming a government in Estonia outline their political priorities

działania wiosną 2011 r. W ramach uzgodnionego rozwiązania Centrum Księgowości Sądów zostało przeniesione do obszaru administracyjnego Ministerstwa Finansów od 1 stycznia 2012 r. Było to logiczne, ponieważ usługi finansowe, HR i płacowe świadczone dla całego rządu wpisują się w ramy zarządzania finansami państwa. Świadczenie usług uregulowano w umowie dwustronnej, wspieranej przez uzgodnione modele działania dla księgowości finansowej oraz usług HR i płacowych.

Z perspektywy prawnej i regulacyjnej podejście to polegało przede wszystkim na przeniesieniu istniejącej instytucji między obszarami administracyjnymi ministerstw, a nie na utworzeniu nowego podmiotu prawnego. Pozwoliło to prowadzić konsolidację w dużej mierze w ramach istniejącego porządku prawnego i zachować ciągłość działania. Ponieważ instytucja miała również ustawowe obowiązki związane z realizacją funkcji publicznych, konieczne były zmiany przepisów zapewniające ciągłość prawną po przeniesieniu. Początkowo wdrożenie opierało się na aktach niższego rzędu, aby umożliwić szybkie postępy, ale wraz z rozszerzaniem funkcji konieczne stały się zmiany ustawowe.

Od 2012 r. model usług wspólnych był stopniowo rozszerzany na kolejne portfele ministerialne. Przeniesienie operacyjnych funkcji wsparcia wymagało uporządkowanego przygotowania organizacyjnego, w tym przeniesienia pracowników, dostosowania regulacji wewnętrznych, przesunięć budżetowych oraz zmian informatycznych. W ministerstwach lub instytucjach konstytucyjnych, które już wcześniej scentralizowały usługi wsparcia we własnych portfelach, powoływano wspólne grupy robocze do zarządzania przejściem. Do 2013 r. rozwiązania te pozwoliły Państwowemu Centrum Usług Wspólnych przejść od ograniczonego pilotażu do działającego krajowego dostawcy usług.

2. Konsolidacja usług wsparcia: zakres, kolejność i role

Inicjatywy objęte analizą:

I1 – Państwowe Centrum Usług Wspólnych;

I4 – rozszerzanie i etapowanie konsolidacji.

Państwowe Centrum Usług Wspólnych utworzono w celu centralizacji wybranych wewnętrznych usług wsparcia, które wcześniej były realizowane oddzielnie przez poszczególne instytucje i obszary administracyjne ministerstw. Centralizacja usług wsparcia miała ograniczyć rozproszenie świadczenia usług oraz stworzyć bardziej spójny, profesjonalny i trwały model obsługi wewnętrznej w administracji centralnej.

Tabela 9 - 8 Zakres i kolejność konsolidacji usług wsparcia

Usługa	Rok rozpoczęcia konsolidacji	Poziom konsolidacji	Zakres objęcia	Uwagi
Księgowość finansowa	2009–2013	Obszary administracyjne ministerstw → poziom centralny	Większość instytucji administracji centralnej do 2013 r.; pełna centralizacja do 2017 r.	Konsolidację umożliwiło wdrożenie wspólnego systemu zarządzania finansami SAP; najpierw ujednolicono system, a następnie skonsolidowano organizację usług w centrum usług wspólnych.
Usługi HR i płacowe	2010–2013	Obszary administracyjne ministerstw → poziom centralny	Okolo 25 000 pracowników do 2012 r.; pełna centralizacja do 2017 r.	Ścisłe powiązane z księgowością finansową; konsolidację wspierały ujednolicone procesy i wspólne systemy.
Rachunkowość państwa, w tym skonsolidowana sprawozdawczość	2013	Poziom centralny	Cały rząd	Umożliwiła jednolite sprawozdania finansowe państwa i porównywalne informacje zarządcze.
Obsługa roszczeń państwowych związanych z sądami	Przed 2013 r.	Poziom centralny	Zasięg krajowy, sądy	Funkcja przejęta z Centrum Księgowości Sądów i utrzymana po utworzeniu centrum; od początku 2020 r. odpowiedzialność przeniesiono do Urzędu Podatkowego i Celnego.
Usługi zamówień publicznych	2016	Poziom centralny, początkowo dobrowolny	47 instytucji administracji centralnej do 2022 r.	W centrum utworzono centralną jednostkę zakupową; zakres rozszerzano stopniowo.
Zarządzanie dotacjami, w tym funduszami UE	2018–2020	Poziom centralny	Większość działań finansowanych z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych; ponad 50% środków z perspektywy 2021+	Skonsolidowano organizacyjnie funkcje zarządcze i wdrożeniowe w centrum.

Usługa	Rok rozpoczęcia konsolidacji	Poziom konsolidacji	Zakres objęcia	Uwagi
Usługi szkoleniowe i rozwojowe	2016	Poziom centralny → zakończone w 2024 r.	Instytucje administracji centralnej w okresie finansowania UE	Szkolenia i działania rozwojowe były organizowane centralnie w ramach programów finansowanych z UE; po zakończeniu finansowania i braku środków z budżetu państwa świadczenie centralne zakończono, a działania wróciły do instytucji.
Zarządzanie dokumentacją i archiwizacja	2023, pilotaż	Poziom centralny, etapowo	11 instytucji w pilotażu; planowane przejście 10 ministerstw do 2026 r.	Konsolidacja wynikała z odnowienia systemu, spadku liczby dokumentów i standaryzacji usług.
System zarządzania finansami SAP	2009–2012	Wspólny system przy zdecentralizowanym użytkowaniu organizacyjnym	Wszystkie instytucje administracji centralnej	Standaryzacja systemu poprzedziła organizacyjną konsolidację usług księgowych.
Portal samoobsługi pracowników państwowych	2014	Centralna usługa cyfrowa	Około 44 000 codziennych użytkowników	Umożliwił automatyzację i samoobsługę procesów HR i płac w wielu instytucjach.

Cele centralizacji usług wsparcia w Państwowym Centrum Usług Wspólnych określono następująco:

- poprawa jakości świadczenia usług,
- obniżenie kosztów wynikających z rozproszonego i powielającego się świadczenia usług,
- efektywniejsze wykorzystanie zasobów publicznych, w tym w zakupach towarów i usług oraz zarządzaniu majątkiem państwa,
- wspieranie zrównoważonego rozwoju regionalnego poprzez lokowanie miejsc pracy związanych z usługami wsparcia poza stolicą.

Na początku Państwowe Centrum Usług Wspólnych odpowiadało za świadczenie **ujednoliconych usług wsparcia**, które uznano za odpowiednie do centralnej realizacji ze względu na ich transakcyjny charakter, skalę i możliwość ujednolicenia. Pierwszymi instytucjami-klientami były jednostki z czterech obszarów administracyjnych ministerstw: finansów, sprawiedliwości, spraw społecznych oraz gospodarki i komunikacji. Początkowe usługi obejmowały **księgowość finansową, usługi HR i płacowe, rachunkowość państwa, obsługę roszczeń państwowych związanych z sądami oraz administrowanie oprogramowaniem do zarządzania finansami.**

Konsolidacja usług wsparcia **przebiegała etapowo**, a nie jako jednoczesne przeniesienie wszystkich usług. Świadczenie usług przekazywano do Państwowego Centrum Usług Wspólnych **według obszarów administracyjnych ministerstw**. Takie podejście pozwalało dopasować zmiany organizacyjne do gotowości instytucji, dojrzałości usług i uzgodnionych harmonogramów wdrożenia, przy zachowaniu ciągłości działania.

Istniało wyraźne rozróżnienie między **wprowadzeniem wspólnych systemów informacyjnych** a **organizacyjną konsolidacją świadczenia usług w Państwowym Centrum Usług Wspólnych**. Wdrożenie wspólnego **systemu zarządzania finansami SAP** poprzedziło szeroką organizacyjną konsolidację usług księgowych w centrum usług wspólnych. Wprowadzenie SAP umożliwiło konsolidację praktyk księgowych i danych na poziomie obszarów administracyjnych ministerstw, zapewniając **jednolite zasady księgowe, integralność danych i porównywalne informacje** zarządcze w całym rządzie. Dopiero na tej podstawie rozpoczęto organizacyjną konsolidację w centrum usług wspólnych, stopniowo przenosząc odpowiedzialność za świadczenie usług do centralnego dostawcy.

Zakres konsolidacji rozszerzał się z czasem. Po początkowej konsolidacji usług finansowych, HR i płacowych stopniowo dodawano kolejne usługi o podobnym charakterze, w tym **zamówienia publiczne, zarządzanie dotacjami**, a później także **zarządzanie dokumentacją i archiwizację**. Kluczowe decyzje o rozszerzeniu zakresu podejmowano na poziomie rządu, w tym decyzję z 2015 r. o skonsolidowaniu do 2017 r. usług finansowych, HR i płacowych wszystkich ministerstw, ich jednostek podległych oraz Kancelarii Rządu w Państwowym Centrum Usług Wspólnych, z określonymi wyłączeniami ze względów bezpieczeństwa.

Model konsolidacji opiera się na jasnym podziale ról między podejmowaniem decyzji na poziomie rządu, właścicielstwem ministerialnym, nadzorem strategicznym i operacyjnym świadczeniem usług. Role te określono w trakcie wdrażania konsolidacji i nadal porządkują działanie modelu usług wspólnych. Role i odpowiedzialności przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10 -9 Role i odpowiedzialności w modelu usług wspólnych

Poziom	Główne odpowiedzialności	Typowe decyzje
Rząd	Wyznacza ogólny kierunek i mandat polityczny dla konsolidacji usług wsparcia w ramach reformy administracji publicznej. Decyduje o zakresie, obowiązkowym charakterze i głównych etapach rozszerzania usług.	Zatwierdzanie celów konsolidacji. Decyzje o obowiązkowym włączaniu instytucji. Rozszerzanie konsolidacji na nowe obszary usług. Zatwierdzanie głównych kamieni milowych.
Ministerstwo odpowiedzialne, tj. Ministerstwo Finansów	Sprawuje właścicielstwo i nadzór administracyjny nad centrum. Przygotowuje propozycje konsolidacji. Koordynuje działania między obszarami administracyjnymi ministerstw. Zapewnia zgodność prawną, budżetową i polityczną.	Przygotowanie propozycji dla rządu. Uzgadnianie udziału i zasad przejścia z innymi ministerstwami. Zatwierdzanie rozszerzenia usług. Inicjowanie zmian prawnych lub regulacyjnych.

Poziom	Główne odpowiedzialności	Typowe decyzje
Minister właściwy ds. administracji publicznej, 2015–2023	Zapewnia przywództwo polityczne dla reformy państwa i agendy konsolidacji. Reprezentuje priorytety reformy w rządzie.	Polityczne sterowanie agendą konsolidacji. Rozwiązywanie kwestii międzyresortowych. Priorytetyzacja działań reformatorskich.
Rada nadzorcza centrum	Zapewnia nadzór strategiczny nad centrum. Monitoruje wyniki i trwałość działania. Doradza w zakresie rozwoju strategicznego.	Zatwierdzanie planów strategicznych. Monitorowanie rozwoju usług i wyników organizacyjnych.
Państwowe Centrum Usług Wspólnych	Pełni rolę operacyjnego dostawcy usług. Świadczy skonsolidowane usługi. Rozwija zdolności usługowe. Zarządza włączaniem instytucji i bieżącą działalnością.	Projektowanie i obsługa procesów usługowych. Wdrażanie katalogów usług i modeli działania. Zarządzanie przejściami. Zapewnienie jakości i ciągłości usług.
Instytucje korzystające z usług	Zachowują odpowiedzialność za funkcje podstawowe i decyzje ustawowe. Współpracują podczas przejścia. Korzystają z usług wspólnych.	Udział we wdrożeniu. Dostosowanie procesów wewnętrznych. Korzystanie ze wspólnych systemów i usług.

Podział ról zapewnił, że kierunek polityczny i odpowiedzialność pozostały po stronie rządu i ministrów, natomiast odpowiedzialność operacyjna za świadczenie usług została skupiona w Państwowym Centrum Usług Wspólnych. Instytucje korzystające z usług zachowały odpowiedzialność za swoje podstawowe funkcje publiczne. Dzięki temu można było centralizować usługi wsparcia bez przenoszenia merytorycznej decyzyjności. Taka struktura zarządzania okazała się kluczowa dla skalowania usług wspólnych przy jednoczesnym zachowaniu autonomii instytucji i odpowiedzialności prawnej.

3. Usługi i katalog usług jako narzędzie wdrożenia

Inicjatywa objęta analizą:

I2 – jednolity katalog usług jako narzędzie wdrożeniowe w modelu centrum usług wspólnych.

Konsolidacja usług wsparcia w Państwowym Centrum Usług Wspólnych została wdrożona przy pomocy jasno określonego katalogu usług. Katalog nie był jedynie ramą koncepcyjną, lecz **praktycznym narzędziem wdrożeniowym**. Określał, które procesy są realizowane centralnie, które odpowiedzialności pozostają po stronie instytucji korzystających z usług oraz na jakich warunkach instytucje dołączają do modelu usług wspólnych. Katalog stanowił podstawę standaryzacji, włączania instytucji, pomiaru wyników oraz późniejszej cyfryzacji usług.

Tabela 11 -10 Podstawowe usługi, procesy i zakres wdrożenia

Usługa	Główne procesy obsługiwane przez centrum	Odpowiedzialności pozostające w instytucjach	Klienci i zakres objęcia	Uwagi
Księgowość finansowa	Obsługa transakcji; księga główna; zobowiązania i należności; zamknięcie okresu; standardowe raportowanie.	Planowanie budżetu; decyzje finansowe; potwierdzanie danych źródłowych.	Okolo 84% instytucji administracji centralnej.	Pierwsza w pełni ujednolicona usługa; podstawa skonsolidowanej sprawozdawczości państwa.
Usługi HR i płacowe	Naliczanie płac; ewidencja kadrowa; obsługa umów; zarządzanie nieobecnościami.	Polityka HR; decyzje rekrutacyjne; zarządzanie wynikami.	Okolo 84% instytucji administracji centralnej; okolo 44 000 pracowników.	Silnie wspierane przez portal samoobsługi.
Rachunkowość i sprawozdawczość państwa	Skonsolidowane sprawozdania finansowe; jednolite zasady raportowania; agregacja danych.	Wykorzystanie raportów do zarządzania i polityk publicznych.	Cały rząd.	Umożliwia porównywalne informacje zarządcze.
Usługi zamówień publicznych	Wsparcie planowania zamówień; prowadzenie postępowań; umowy ramowe; kontrole zgodności.	Określanie potrzeb zakupowych; zarządzanie umowami.	Okolo 52% instytucji administracji centralnej.	Dobrowolne włączanie; korzyści skali.
Zarządzanie dotacjami, w tym funduszami UE	Obsługa wniosków; kontrola płatności; monitorowanie; raportowanie.	Projektowanie polityk; kryteria wyboru; sterowanie programem.	Ponad 50% środków z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych UE w perspektywie 2021+.	Organizowane wokół ujednoliconych procesów i systemów.
Zarządzanie dokumentacją i archiwizacja	Centralna obsługa dokumentów; usługi archiwizacji; systemowe przebiegi pracy.	Zarządzanie informacją; obsługa informacji niejawnych; właściwość treści.	Faza pilotażowa; trwa rozszerzanie.	Pilotaż uruchomiono w 2023 r.; konsolidacja wynika ze standaryzacji procesów; trwa odnowienie systemu.
Usługi szkoleniowe i rozwojowe	Centralna koordynacja i zakupy usług w okresie finansowania UE.	Określanie potrzeb szkoleniowych; priorytety treści.	Ograniczone czasowo, w okresie finansowania UE.	Usługę zakończono po wygaśnięciu finansowania UE.

4. Wsparcie cyfrowe ze szczególnym uwzględnieniem portalu samoobsługi pracowników państwowych

Inicjatywy objęte analizą:

I3 – portal samoobsługi pracowników państwowych jako cyfrowe wsparcie ujednoliconych usług.

Szeroka konsolidacja usług HR, płacowych i powiązanych usług wsparcia nie byłaby trwała bez równoległego wsparcia cyfrowego. Wraz ze wzrostem wolumenów usług i liczby instytucji korzystających z modelu procesy ręczne oraz praktyki odmienne w poszczególnych instytucjach prowadziłyby do wzrostu obciążeń administracyjnych i spadku jakości usług. Dlatego opracowano portal samoobsługi pracowników państwowych jako centralny kanał cyfrowy wspierający ujednolicone świadczenie usług na dużą skalę.

Portal pełnił funkcję warstwy samoobsługowej widocznej dla użytkowników usług. Łączył pracowników i kierowników bezpośrednio z centralnie świadczonymi usługami HR i płacowymi, podczas gdy systemy podstawowe, w tym SAP, działały w tle. Takie rozwiązanie pozwoliło skupić cyfryzację na uproszczeniu procesów, automatyzacji i jakości danych, zamiast cyfrowo odtwarzać dawne przebiegi pracy.

Rozwój portalu przebiegał stopniowo i pragmatycznie. Pierwsze rozwiązania pilotażowe wprowadzono w 2011 r., umożliwiając ograniczoną samoobsługę przed pełnym wdrożeniem portalu. W latach 2012–2013 portal rozwijano w ścisłej koordynacji z aktualizacją systemu SAP, dzięki czemu procesy samoobsługowe mogły być stopniowo integrowane z podstawowymi procesami HR i płacowymi. Wczesny pilotaż, początkowo wspierający planowanie urlopów rocznych, został przyjęty przez wiele instytucji z różnych obszarów administracyjnych ministerstw. Pokazał praktyczną wartość walidacji opartej na regułach i bezpośredniego przenoszenia danych do SAP. To doświadczenie wykorzystano przy dalszym rozszerzaniu funkcji.

Tabela 12 -11 Funkcje portalu samoobsługi pracowników państwowych i wspierane usługi

Funkcja portalu	Rok wprowadzenia, orientacyjnie	Wspierane usługi	Uwagi
Planowanie urlopów, pilotaż	2011	Usługi HR i płacowe	Pilotaż zintegrowany z istniejącym SAP; wspierał harmonogramy urlopów rocznych.
Zarządzanie urlopami i nieobecnościami	2013	Usługi HR i płacowe	Pierwszy pełny moduł portalu; uruchomiony równolegle z aktualizacją SAP.
Dane dotyczące podróży służbowych	2013	Płace i księgowość finansowa	Proces od początku do końca: przebieg pracy w portalu z automatycznym przetwarzaniem w SAP.
Dane dotyczące majątku	2013	Wsparcie administracyjne	Aktualizacje inicjowane przez pracownika i przetwarzane centralnie.

Funkcja portalu	Rok wprowadzenia, orientacyjnie	Wspierane usługi	Uwagi
Zarządzanie danymi osobowymi pracownika	2014	Usługi HR i płacowe	Rozszerzenie zakresu samoobsługi.
Samoobsługa kierownika	2015–2016	Usługi HR i płacowe	Akceptacje i przeglądy.
Rejestry szkoleń i rozwoju	2017	Usługi HR	Powiązane z danymi kadrowymi; nie jest to funkcja zakupowa.
Dane dotyczące wydatków	2018	Płace i księgowość finansowa	Ograniczenie ręcznego wprowadzania danych.
Ponowne wykorzystanie danych między usługami	2019–	Wiele usług	Jednorazowe wprowadzenie danych wykorzystywane w kilku usługach.

Z czasem portal objął coraz więcej procesów dotyczących pracowników i kierowników, w tym zarządzanie urlopami i nieobecnościami, dane związane z podróżami służbowymi, informacje majątkowe, utrzymanie danych kadrowych, akceptacje kierowników, rejestry szkoleń i dane dotyczące wydatków. Funkcje te zastąpiły formularze papierowe, uzgodnienia e-mailowe i powielone wprowadzanie danych, wprowadzając jednorazowe wprowadzanie danych, ujednolicone przebiegi pracy i automatyczną walidację.

Wraz z postępowaniem konsolidacji usług wsparcia model usług wspólnych musiał radzić sobie ze wzrostem wolumenów usług, szerszym zakresem instytucji i częstszymi interakcjami z pracownikami oraz kierownikami. Portal odpowiedział na tę potrzebę, przenosząc standardowe, masowe interakcje do samoobsługi i zautomatyzowanych przebiegów pracy. Dzięki temu centralne jednostki usługowe mogły skupić się na przetwarzaniu, kontroli i obsłudze wyjątków.

Portal bezpośrednio przyczynił się do poprawy jakości danych, wyższej produktywności i bardziej niezawodnego świadczenia usług, ponieważ dane były wprowadzane i walidowane u źródła, a następnie wykorzystywane w różnych usługach. Efekty te osiągnięto nie dzięki samej technologii, lecz dzięki powiązaniu ujednoliconych usług, jasnego katalogu usług i cyfrowej samoobsługi.

5. Dojrzałość i skalowanie model

Inicjatywa objęta analizą:

I4 – dojrzałość i skalowanie usług wspólnych w kierunku objęcia administracji państwowej.

W okresie konsolidacji wyniki centralnie świadczonych usług wsparcia zmieniały się mierzalnie pod względem zakresu objęcia, produktywności, efektywności kosztowej i jakości usług. Zmiany te są widoczne nie tylko w wartościach końcowych, ale także w kierunku i stabilności kluczowych wskaźników w czasie.

Wskaźniki zakresu objęcia pokazują wyraźne rozszerzenie centralnie świadczonych usług. W HR i płacach udział obsługiwanych instytucji administracji centralnej wzrósł z nieco ponad 60% we wczesnej fazie rozszerzania do około 80% pod koniec analizowanego okresu. Podobny kierunek widać w księgowości finansowej, gdzie zakres objęcia instytucji

przekroczył 80%. Rozszerzenie osiągnięto bez proporcjonalnego wzrostu liczby pracowników obsługujących usługi, co wskazuje na przejście w stronę efektywności opartej na skali, a nie na zwiększaniu zatrudnienia.

Wskaźniki produktywności potwierdzają ten wzorzec. W usługach HR liczba pracowników przypadających na jednego specjalistę HR wzrosła z poziomu poniżej 1000 do ponad 2100, a liczba pracowników przypadających na jednego specjalistę płacowego wzrosła z nieco ponad 1100 do prawie 2000. W księgowości finansowej liczba faktur zakupowych obsługiwanych przez jednego księgowego miesięcznie wzrosła z 564 do ponad 1300. Wzrost ten utrzymał się w czasie i nie był jednorazowym skokiem efektywności.

Wskaźniki kosztowe pokazują, że większa skala nie przełożyła się na wyższe koszty jednostkowe. Po zmianie metodyki w 2020 r. koszt obsługi jednego pracownika w HR i płacach ustabilizował się na poziomie około 37 EUR, a koszt jednego dokumentu księgowego pozostał stabilny na poziomie około 5,7 EUR w późniejszych fazach konsolidacji. Sugeruje to, że wzrost produktywności został w dużej mierze wykorzystany do utrzymania jakości usług i rozszerzenia zakresu objęcia, a także do neutralizowania szerszego wzrostu kosztów, zamiast do dalszego widocznego obniżania kosztów jednostkowych.

Wskaźniki wykorzystania cyfrowego podkreślają rolę portalu jako elementu umożliwiającego działanie modelu. Udział danych kadrowych przekazywanych elektronicznie przez portal ustabilizował się na poziomie około 80%, co wskazuje, że samoobsługa cyfrowa stała się stałym elementem rutynowego świadczenia usług. Wraz z dojrzewaniem wykorzystania portalu akcent pomiaru przesunął się z samego przyjęcia rozwiązań na zadowolenie użytkowników z konkretnych modułów.

Zadowolenie klientów z usług HR, płacowych i księgowych, mierzone w corocznych ankietach zadowolenia klientów prowadzonych przy wykorzystaniu narzędzia recommy.com¹¹⁶, pozostawało konsekwentnie wysokie w głównej fazie rozszerzania usług, a następnie ustabilizowało się na niższym poziomie wraz z rozszerzeniem zakresu objęcia i włączeniem bardziej zróżnicowanych grup klientów, w tym fundacji o odmiennych kulturach organizacyjnych i oczekiwaniach. Czasowe spadki były głównie związane ze skutkami skalowania, dużymi zmianami funkcjonalnymi albo aktualizacjami metodyki, a nie ze strukturalnymi słabościami modelu usług wspólnych.

Interpretacja poszczególnych wskaźników wymaga uwzględnienia zmian kontekstu w czasie. Późniejsze fazy analizowanego okresu obejmują silne czynniki zewnętrzne, przede wszystkim kryzys związany z COVID-19, a także aktualizacje metodyk i rozszerzenia funkcjonalne wpływające zarówno na świadczenie usług, jak i sposób pomiaru. Dlatego krótkoterminowe wahania niektórych wskaźników, szczególnie zadowolenia klientów, należy interpretować w odniesieniu do tych czynników, a nie jako dowód pogorszenia strukturalnych wyników modelu.

¹¹⁶ 2018 survey summary: <https://www.rtk.ee/media/1036/download>, 2019 survey summary: <https://www.rtk.ee/media/1042/download>, 2020 survey summary: <https://rtk.ee/media/1045/download>

Ważne jest również, że same ramy wskaźników zmieniały się w czasie. Wczesne wskaźniki koncentrowały się na zakresie objęcia i wykonalności operacyjnej, natomiast późniejsze położyły większy nacisk na produktywność, stabilność kosztów i zadowolenie użytkowników. Poniższa tabela przedstawia wybrane reprezentatywne wskaźniki pokazujące te zmiany. Nie obejmuje pełnego katalogu wskaźników stosowanych przez Państwowe Centrum Usług Wspólnych, lecz wskazuje te najbardziej istotne dla oceny dojrzałości i skalowania.

Tabela 13 - 12Wybrane trendy wskaźników dla centralnie świadczonych usług wsparcia

Obszar usługi	Wskaźnik	Poziom bazowy	2018	2020	2021	2022
HR i płace	Udział obsługiwanych instytucji administracji centralnej	2013 / ok. 55%	61,0	76,4	75,3	ok. 81
	Liczba pracowników na jednego specjalistę HR	2013 / 898	1 480	2 011	2 222	2 193
	Liczba pracowników na jednego specjalistę płacowego	2013 / 1117	1 310	1 634	1 840	1 948
	Koszt na obsługiwanego pracownika, EUR	2014 / 21,3	21,3	41,2	37,0	37,0
	Zadowolenie klientów z usług HR i płacowych ¹¹⁷	2013 / 78%	87,0	89,0	72,0	65,0
Portal samoobsługi	Udział danych kadrowych przekazywanych przez portal	2014 / 82%	82,0	82,0	82,0	82,0
Księgowość finansowa	Udział obsługiwanych instytucji	2013 / ok. 55%	63,2	76,4	75,3	80,4
	Koszt na dokument księgowy, EUR	2014 / 5,7	5,7	5,7	5,7	5,7
	Faktury zakupowe na księgowego miesięcznie	2013 / 564	1 026,0	1 217,0	1 204,0	1 313,0
	Zadowolenie klientów z usługi księgowej	2013 / 75%	86,0	87,0	61,0	54,0
Zamówienia publiczne	Udział instytucji korzystających z usługi zakupowej	2015 / 23%	23,0	24,0	17,0	17,0
	Zadowolenie klientów z usługi zakupowej	2021 / 74%	—	—	74,0	78,0

Czynniki wspierające (kompetencje, narzędzia, technologie)

Wdrożenie i późniejsze skalowanie usług wspólnych w Estonii było możliwe dzięki połączeniu **zdolności i warunków** politycznych, instytucjonalnych, organizacyjnych oraz technologicznych. Nie wynikało z jednego narzędzia reformy. Czynniki te stworzyły warunki do wdrożenia, rozszerzania i utrzymania poszczególnych inicjatyw w czasie.

Centralnym czynnikiem wspierającym był **jasny i trwały mandat polityczny** dla centralizacji wewnętrznych usług wsparcia jako elementu szerszej reformy administracji publicznej. Chociaż konsolidacja nie rozpoczęła się jako jeden centralnie nakazany

¹¹⁷ To provide more detail on the satisfaction survey let us bring in some figures. During 2018-2020 the annual satisfaction questionnaires were shared to 1872, 5315 and 5145 employees with 679, 1124 and 998 having responded to the questionnaires. The questionnaires' topics were augmented over time. In particular, the topic pertaining to the satisfaction with RTIP was split, starting from 2019, into two: "user satisfaction" with RTIP and "admin satisfaction" with RTIP. The topic of clients satisfaction with HR & payroll service, however, persisted throughout these years.

program, kolejne decyzje rządu zapewniały jej legitymację i ciągłość. Poparcie polityczne w kluczowych momentach umożliwiało decyzje o rozszerzaniu zakresu, doprecyzowywało oczekiwania wobec udziału instytucji i zapewniało zgodność z ogólnorządowymi celami reformy.

Kolejnym kluczowym czynnikiem było **jasne przypisanie właścicielstwa instytucjonalnego i odpowiedzialności** za usługi wspólne. Powierzenie właścicielstwa Ministerstwu Finansów zapewniło stabilne zakotwiczenie modelu w ramach zarządzania finansami państwa. Jasność właścicielstwa umożliwiła spójne sterowanie polityką, zgodność prawną i koordynację budżetową, przy zachowaniu wyraźnego podziału między odpowiedzialnością polityczną a operacyjnym świadczeniem usług. Taka jasność ról wspierała zaufanie między centrum a instytucjami korzystającymi z usług w okresach przejściowych.

Z perspektywy technologicznej ważnym warunkiem była **dojrzała krajowa infrastruktura cyfrowa i ramy współdziałania systemów**. Dostępność bezpiecznej tożsamości cyfrowej, wspólnych rejestrów oraz dojrzałych w tym czasie mechanizmów wymiany¹¹⁸ danych umożliwiła rozwój nowych usług na wspólnej podstawie. Ograniczyło to złożoność integracji, wspierało ponowne wykorzystanie danych pomiędzy usługami i ułatwiało stopniowe skalowanie rozwiązań organizacyjnych oraz cyfrowych.

Dostępność **wspólnych podstawowych systemów informacyjnych dla procesów HR i płac** również umożliwiła konsolidację. Wcześniejsza standaryzacja systemów zarządzania finansami oraz systemów związanych z HR stworzyła jednolite środowisko danych i procesów w obszarach administracyjnych ministerstw. Dzięki takiej kolejności organizacyjna konsolidacja w centrum usług wspólnych opierała się na ujednoliconych zasadach, spójnych strukturach danych i porównywalnych informacjach zarządczych, a nie na próbie standaryzowania bardzo różnych praktyk dopiero po centralizacji.

Kolejnym czynnikiem była **dostępność specjalistycznej wiedzy w Państwowym Centrum Usług Wspólnych**. Skupienie ekspertów z obszaru księgowości, HR, płac i powiązanych funkcji administracyjnych stworzyło masę krytyczną kompetencji, której często brakowało pojedynczym instytucjom. Wiedza ta wspierała zgodność z wymaganiami regulacyjnymi, umożliwiała utrzymanie spójnej jakości usług i pozwalała centrum przejmować kolejne usługi wraz z rozszerzaniem konsolidacji.

Reformę wspierały także rozwijane stopniowo kompetencje w zakresie **zarządzania procesami i standaryzacji**. Umiejętność analizowania, dokumentowania i ujednolicania procesów usługowych była warunkiem zarówno konsolidacji organizacyjnej, jak i cyfrowego wsparcia. Kompetencje te ograniczały różnice między instytucjami, doprecyzowywały punkty styku między centrum a klientami i tworzyły stabilną podstawę do monitorowania usług oraz ciągłego doskonalenia. Standaryzacja procesów była wdrażana poprzez definicje usług i modele działania, a nie pozostawała abstrakcyjnym założeniem projektowym.

¹¹⁸ [X-Road®](#)

Ważnym czynnikiem wspierającym była także **dostępność cyfrowej samoobsługi dla pracowników w procesach HR i płacowych**. Zdolność ta została zapewniona przez portal samoobsługi pracowników państwowych. Umożliwiła automatyzację masowych transakcji, ograniczenie ręcznego wprowadzania danych i przeniesienie rutynowych interakcji do samoobsługi. Dzięki ujednoliconym przebiegom pracy i walidacji danych u źródła samoobsługa pozwoliła skalować model usług wspólnych bez proporcjonalnego wzrostu obciążenia administracyjnego. Co ważne, samoobsługa cyfrowa nie była celem samym w sobie, lecz narzędziem ułatwiającym ujednolicone świadczenie usług.

Czynniki sukcesu

Konsolidacja wewnętrznych usług wsparcia w Estonii przyniosła w czasie szereg konkretnych rezultatów. Nie były one skutkiem pojedynczej interwencji, lecz skumulowanego efektu standaryzacji, jasnego podziału ról, cyfrowego wsparcia i stopniowego skalowania modelu usług wspólnych.

Podstawowym czynnikiem sukcesu była **standaryzacja procesów HR, płacowych i powiązanych procesów wsparcia w różnych instytucjach**. Odejście od praktyk specyficznych dla poszczególnych instytucji na rzecz ujednoliconych przebiegów pracy ograniczyło zmienność w świadczeniu usług i stworzyło wspólną operacyjną podstawę w administracji centralnej. Standaryzacja umożliwiła spójne świadczenie usług niezależnie od wielkości i lokalizacji instytucji oraz stworzyła stabilną podstawę dla konsolidacji organizacyjnej i wsparcia cyfrowego.

Reforma doprowadziła także do **jaśniejszego podziału ról między instytucjami liniowymi a Państwowym Centrum Usług Wspólnych**. Odpowiedzialność za transakcyjne procesy wsparcia skupiono w centrum, natomiast instytucje liniowe zachowały odpowiedzialność za decyzje polityczne, zarządcze i ustawowe funkcje podstawowe. Taki podział ograniczył niejednoznaczność, zmniejszył powielanie działań i pozwolił instytucjom koncentrować się na ich podstawowych zadaniach, przy równoczesnym korzystaniu z ujednoliconych usług centrum.

W rezultacie **zauważalnie poprawiła się spójność i jakość procesów administracyjnych**. Centralne świadczenie usług wspierało bardziej jednolite stosowanie zasad, większą zgodność z wymaganiami księgowymi i płacowymi oraz bardziej przewidywalne poziomy usług. Poprawa jakości była szczególnie widoczna w obszarach o dużym wolumenie transakcji, gdzie ujednolicone procesy zastąpiły rozproszone i ręczne praktyki.

Kolejnym istotnym wynikiem była **większa przejrzystość i dostępność informacji zarządczych**. Konsolidacja procesów i systemów umożliwiła tworzenie porównywalnych danych dla całego rządu dotyczących zatrudnienia, płac i operacji finansowych. Poprawiło to zdolność ministerstw i organów centralnych do monitorowania trendów, identyfikowania ryzyk i podejmowania decyzji na podstawie dowodów. Dostępność spójnych informacji zarządczych była wielokrotnie wskazywana jako kluczowa wartość dodana konsolidacji w porównaniu z wcześniejszym modelem zdecentralizowanym.

Model usług wspólnych przyniósł również **ograniczenie powielania zadań i ręcznego przetwarzania**. Eliminacja równoległych jednostek wsparcia w instytucjach oraz zastąpienie ręcznej obsługi danych ujednoliconymi przebiegami pracy ograniczyły działania powtarzalne i zależność od rozwiązań specyficznych dla poszczególnych instytucji. Wzrost produktywności osiągnięto nie dzięki krótkoterminowym cięciom kosztów, lecz dzięki efektom skali, uproszczeniu procesów i automatyzacji.

Kolejnym czynnikiem sukcesu było **szerokie wykorzystanie samoobsługi pracowniczej przez portal samoobsługi pracowników państwowych**. Przeniesienie rutynowych, masowych interakcji do samoobsługi ograniczyło obciążenie administracyjne zarówno dla dostawcy usług, jak i instytucji korzystających z usług. Pracownicy i kierownicy stali się aktywnymi uczestnikami wprowadzania i walidacji danych, co poprawiło jakość danych i skróciło czas obsługi. Z czasem samoobsługa stała się elementem codziennej praktyki administracyjnej, a nie dodatkowym kanałem cyfrowym.

Reforma przyniosła także **mierzalną poprawę świadczenia usług i wyników procesów**, wspieraną przez rozwijające się ramy wskaźników. Wskaźniki dotyczące zakresu objęcia, produktywności, stabilności kosztów i zadowolenia klientów poprawiały się wraz z postępem konsolidacji. Co ważne, pomiar wyników dojrzał razem z modelem usług wspólnych: na początku koncentrował się na wykonalności i zakresie objęcia, a później obejmował produktywność, efektywność i jakość usług, gdy model osiągnął odpowiednią skalę i stabilność. Takie stopniowe podejście do zarządzania wynikami wspierało uczenie się i podejmowanie świadomych decyzji o dalszym rozszerzaniu usług.

Wyzwania

Wdrożenie i skalowanie usług wspólnych w Estonii wiązało się także z szeregiem wyzwań i ograniczeń. Były one przede wszystkim strukturalne i operacyjne, ponieważ konsolidacja dotyczyła od dawna funkcjonujących usług wsparcia w dużej i zróżnicowanej grupie instytucji administracji centralnej.

Jednym z głównych wyzwań była **złożoność ujednolicania procesów w dużej liczbie instytucji**. Przed konsolidacją procesy HR, płacowe i powiązane procesy wsparcia rozwijały się niezależnie w instytucjach i obszarach administracyjnych ministerstw. Dopasowanie tych zróżnicowanych praktyk do wspólnych przebiegów pracy wymagało szczegółowego mapowania procesów, uzgodnień i kolejnych korekt. W wielu przypadkach standaryzacja ujawniała założenia ukryte oraz nieudokumentowane praktyki, które trzeba było rozstrzygnąć przed przeprowadzeniem konsolidacji.

Ściśle powiązane były z tym **wyzwania koordynacyjne między specyficznymi potrzebami instytucji a ujednoliconymi procesami usług wspólnych**. Standaryzacja była kluczowym celem reformy, ale instytucje różniły się wielkością, funkcjami, obowiązkami prawnymi i kontekstem operacyjnym. Wyważenie potrzeby jednolitych procesów i uzasadnionych wymagań instytucjonalnych wymagało stałej koordynacji, a czasami kompromisów dotyczących tempa lub kolejności konsolidacji. Było to szczególnie widoczne tam, gdzie instytucje miały wyspecjalizowane funkcje albo podwyższone wymagania zgodności.

Reforma wiązała się także z **większym niż zakładano nakładem pracy i kosztami dotyczącymi rozwoju systemów informatycznych i integracji**. Chociaż wspólne systemy podstawowe ograniczyły długoterminową złożoność, znaczące zasoby były potrzebne do dopasowania starych systemów, migracji danych i dostosowania interfejsów. Prace informatyczne wymagały stałych nakładów finansowych, specjalistycznej wiedzy technicznej i ścisłej koordynacji między właścicielami polityk, twórcami systemów i dostawcami usług. Ponadto wdrożenie nowych rozwiązań cyfrowych wymagało szkoleń użytkowników i zmian w codziennych praktykach pracy w instytucjach.

Kolejnym wyzwaniem była **potrzeba ciągłego dostosowywania procesów i funkcji systemowych w trakcie wdrożenia**. Wraz ze wzrostem wolumenów usług i dołączaniem kolejnych instytucji zarówno procesy, jak i wspierające je systemy wymagały dopracowania. Wczesne założenia projektowe nie zawsze sprawdzały się w większej skali, co wymagało stopniowych zmian w przebiegach pracy, definicjach usług i funkcjach systemów. Takie podejście iteracyjne umożliwiało uczenie się i dostosowanie, ale jednocześnie stale obciążało zdolności organizacyjne i techniczne.

Model usług wspólnych **zwiększył również zależność od systemów centralnych i dostępności usług**. Konsolidacja ograniczyła autonomię instytucji w funkcjach wsparcia i zwiększyła zależność od centralnie zarządzanych systemów oraz dostawców usług. Był to zamierzony element modelu, ale podniósł znaczenie niezawodności systemów, ciągłości usług i zarządzania incydentami. Zakłócenia na poziomie centralnym mogły jednocześnie dotknąć dużą liczbę instytucji, zwiększając ryzyko operacyjne i widoczność problemów.

Część korzyści związanych z **efektywnością i kosztami pojawiła się później niż początkowo oczekiwano**. We wczesnych i środkowych fazach wdrożenia konsolidacja wymagała równoległego utrzymywania starych i nowych rozwiązań, przejściowych rozwiązań kadrowych oraz początkowych inwestycji w systemy i przeprojektowanie procesów. Ponadto, ponieważ reforma trwała przez dłuższy czas, ogólny wzrost płac i cen wpływał na bazę kosztową usług. W efekcie wzrost produktywności i efektywności kosztowej stał się w pełni widoczny dopiero po osiągnięciu odpowiedniej skali i dojrzałości usług. Był widoczny bardziej w stabilnych kosztach jednostkowych, wyższej produktywności i szerszym zakresie objęcia niż w nominalnym obniżeniu wydatków. Wymagało to trwałego zaangażowania politycznego i administracyjnego, mimo ograniczonych krótkoterminowych oszczędności.

Wnioski możliwe do wykorzystania

Estońskie doświadczenie pokazuje, że reformy usług wspólnych można przenosić do innych administracji publicznych, jeśli traktuje się je jako długoterminową transformację organizacyjną i procesową, a nie jako pojedynczy projekt strukturalny albo informatyczny. Poniższe wnioski podsumowują lekcje przydatne dla podobnych reform w innych państwach, na podstawie łącznego doświadczenia Państwowego Centrum Usług Wspólnych, katalogu usług, portalu samoobsługi pracowników państwowych oraz stopniowego rozszerzania usług wspólnych na administrację państwową.

1. Wnioski możliwe do przeniesienia

Centra usług wspólnych są odpowiednie dla ujednoliconych wewnętrznych usług wsparcia. Przykład pokazuje, że model państwowego centrum usług wspólnych można skutecznie zastosować do transakcyjnych i opartych na regułach usług wewnętrznych, takich jak HR, płace i księgowość. Możliwość przeniesienia jest największa tam, gdzie usługi mają duży wolumen, są powtarzalne i podobne w różnych instytucjach. Forma organizacyjna centrum jest mniej ważna niż jasno określony mandat, zakres usług i relacja z instytucjami korzystającymi z usług.

Centralizacja powinna najpierw koncentrować się na ujednoliceniu procesów, a dopiero później na technologii. Kluczowy wniosek jest taki, że harmonizacja procesów powinna poprzedzać konsolidację organizacyjną i cyfryzację. Próba centralizacji albo automatyzacji rozproszonych, instytucjonalnie różnych procesów zwiększa złożoność i ogranicza korzyści efektywnościowe. W Estonii ujednolicone procesy stworzyły konieczną podstawę zarówno dla centrum usług wspólnych, jak i późniejszego wsparcia cyfrowego.

Jednolity katalog usług jest kluczowym narzędziem operacyjnym. Katalog usług odegrał centralną rolę w przełożeniu koncepcji usług wspólnych na praktykę. Jasno określał, które usługi są świadczone centralnie, a które odpowiedzialności pozostają po stronie instytucji liniowych. Dzięki temu ograniczał niejednoznaczność, wspierał włączanie instytucji i umożliwiał spójne świadczenie usług. Jest to szczególnie przydatne dla administracji, które chcą zarządzać oczekiwaniami i odpowiedzialnościami w czasie konsolidacji.

Samoobsługa pracowników wspiera skalowanie, jeśli jest powiązana z ujednoliconymi usługami. Portal samoobsługi pracowników państwowych pokazuje, że cyfrowe narzędzia skierowane do pracowników mogą wzmacniać model usług wspólnych, jeśli są dopasowane do ujednoliconych procesów. Samoobsługa ograniczyła obciążenia administracyjne, poprawiła jakość danych i umożliwiła sprawną obsługę masowych interakcji. Wniosek do przeniesienia nie dotyczy konkretnego rozwiązania, lecz zdolności zapewnienia jednego, ujednoliconego kanału cyfrowego dla rutynowych interakcji.

Obowiązkowy udział umożliwia spójność i porównywalność w dużej skali. Udział dobrowolny może wspierać wczesne eksperymentowanie, ale estońskie doświadczenie pokazuje, że pełne korzyści z usług wspólnych wymagają zwykle przejścia do obowiązkowego udziału. Jasne decyzje rządu dotyczące zakresu i uczestnictwa wspierają porównywalność danych, ograniczają równoległe rozwiązania i umożliwiają korzyści skali. Jest to szczególnie istotne dla administracji, które zmagają się z częściowym przyjęciem rozwiązań.

Stopniowy rozwój systemów informatycznych ogranicza ryzyko wdrożenia. Duże, jednorazowe projekty informatyczne słabo pasują do długotrwałych reform usług wspólnych. Stopniowy rozwój, pilotaże i ciągle dostosowanie pozwalały rozwiązaniom cyfrowym rozwijać się razem z uczeniem się organizacji i rozszerzaniem zakresu usług.

Takie podejście wspierało odporność modelu i ograniczało ryzyko kosztownych przeprojektowań w trakcie wdrożenia.

Korzyści efektywnościowe pojawiają się stopniowo i powinny być oceniane realistycznie. Przykład pokazuje, że korzyści związane z efektywnością i kosztami często pojawiają się z czasem, a nie we wczesnych fazach wdrożenia. W długotrwałych reformach wzrost płac i cen może wchłonąć część oczekiwanych oszczędności. Dlatego możliwość przeniesienia zależy od oceny wyników przez pryzmat produktywności, kosztów jednostkowych, jakości usług i zakresu objęcia, a nie krótkoterminowego nominalnego obniżenia wydatków.

2. Synteza: powiązanie wniosków możliwych do przeniesienia z estońskimi inicjatywami

Poniższa tabela pokazuje, jak wnioski możliwe do przeniesienia wiążą się z czterema inicjatywami objętymi tym przykładem. Podkreśla również, że wyniki powstały dzięki współdziałaniu inicjatyw, a nie dzięki pojedynczym działaniom. Oceny jakościowe użyte w tabeli pokazują względne znaczenie każdej inicjatywy dla danego wniosku: „silne” oznacza podstawowy i bezpośredni wkład, „wspierające” oznacza rolę drugorzędną, ale istotną, a „pośrednie” oznacza wkład umożliwiający lub kontekstowy, a nie decydujący. Tabela ma charakter pomocniczy i pokazuje zależności między inicjatywami, a nie ranking ich wyników.

Tabela 13 - Wnioski możliwe do przeniesienia – Estonia

Wniosek możliwy do przeniesienia	Państwowe Centrum Usług Wspólnych	Katalog usług	Portal samoobsługi pracowników państwowych	Skalowanie w kierunku objęcia administracji państwowej
Centralne świadczenie ujednoliconych usług	Silne	Wspierające	Wspierające	Silne
Harmonizacja procesów przed technologią	Silne	Silne	Pośrednie	Silne
Jasne określenie ról i zakresu usług	Silne	Silne	Pośrednie	Wspierające
Samoobsługa pracowników jako czynnik skalowania	Wspierające	Pośrednie	Silne	Silne
Obowiązkowy udział dla pełnych korzyści	Wspierające	Pośrednie	Pośrednie	Silne
Stopniowy rozwój systemów informatycznych	Pośrednie	Pośrednie	Silne	Wspierające
Stopniowe osiąganie korzyści efektywnościowych	Silne	Pośrednie	Wspierające	Silne

3. Znaczenie dla przeniesienia do innych państw

Dla państw rozważających reformę usług wspólnych estoński przykład pokazuje, że sukces zależy w mniejszym stopniu od skopiowania struktur instytucjonalnych, a bardziej od przyjęcia etapowego podejścia opartego na zdolnościach. Nacisk na dyscyplinę procesową, jasność zarządzania i stopniowe wsparcie cyfrowe zwiększa szanse na trwałą poprawę efektywności, przejrzystości i jakości usług w całej administracji.

Źródła i materiały uzupełniające

- Parlament Estonii (Riigikogu). Dokumenty i materiały dotyczące reformy państwa oraz organizacji administracji publicznej.¹¹⁹
- Rząd Estonii. Rządowe plany działania, umowy koalicyjne i strategiczne dokumenty polityczne dotyczące reformy administracji publicznej oraz konsolidacji wewnętrznych usług wsparcia.^{120, 121, 122}
- Najwyższa Izba Kontroli Estonii. Raporty dotyczące konsolidacji wewnętrznych usług wsparcia i działania usług wspólnych w administracji centralnej.¹²³
- Ministerstwo Finansów Estonii. Przeglądy reformy administracji publicznej i dokumenty polityczne dotyczące usług wspólnych i reformy państwa.¹²⁴
- Ministerstwo Finansów Estonii. Materiały dotyczące utworzenia i rozwoju Państwowego Centrum Usług Wspólnych.¹²⁵
- Państwowe Centrum Usług Wspólnych. Raporty roczne.¹²⁶

Analiza opiera się przede wszystkim na materiałach obejmujących okres od 2000 r. do 2024 r.

3.7 Estonia - przykład 2.: Uporządkowanie procesu wyboru najwyższych urzędników służby cywilnej przez Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej w Kancelarii Rządu Estonii

(obejmuje mapowanie procesów, procesy HR, szkolenia i kompetencje)

Opis

Ten przykład dotyczy uporządkowania procesu wyboru i oceny najwyższych urzędników służby cywilnej w Estonii, organizowanego centralnie przez Kancelarię Rządu Estonii. Przykład koncentruje się na centralnym podejściu do zarządzania najwyższą kadrą służby cywilnej, w którym odpowiedzialność za definiowanie oczekiwań wobec liderów, organizowanie procedur wyboru i oceny oraz powiązanie ich z rozwojem przywództwa została skonsolidowana na poziomie centrum rządu.

Kluczowym elementem tego podejścia jest rola Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej, działającego w Kancelarii Rządu Estonii jako wyspecjalizowane centrum kompetencyjne dla najwyższej kadry kierowniczej służby cywilnej. Centrum wspiera ministerstwa i agencje, zapewniając jednolite ramy metodyczne dla naboru i oceny

¹¹⁹ The landing page for the **Public Administration Reform** (in Estonian language) by Riigikogu – parliament of Estonia, including drafts, meeting minutes and assessments. <https://www.riigikogu.ee/fookusteemad/riigireform-ja-hea-halduse-pohialused/>

¹²⁰ The landing page for the **development programmes** (mostly in Estonian language) of the Government of Estonia by the Government of Estonia. <https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia/materjalid>

¹²¹ The landing page for auxiliary development programmes, including **State Administration Reform** by the Government of Estonia. <https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/muud-arengudokumendid>

¹²² The landing page for the **Government Action Plans** (in Estonian language) by the Government of Estonia. <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/tegevusprogramm-0>

¹²³ **Report on consolidation of internal support services** (in Estonian language) by National Audit Office. <https://www.rtk.ee/media/1068/download>

¹²⁴ The landing page for **Public Administration Reform** (in Estonian language) by the Ministry of Finance. <https://www.fin.ee/riigireform>

¹²⁵ **Repository of past development programmes** (in Estonian language) by the Ministry of Finance. <https://www.fin.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/organisatsioon/strateegilised-dokumendid>

¹²⁶ **Repository of studies** (in Estonian language) by State Shared Center, including a) results of satisfaction questionnaires, b) annual reports and c) commissioned studies and analyses. <https://www.rtk.ee/asutus-uudised-kontakt/organisatsioonist/aruaanded-ja-uuringud>

najwyższej kadry służby cywilnej. Dzięki temu decyzje dotyczące przywództwa są podejmowane na podstawie spójnych kryteriów w różnych instytucjach. Podstawą tych ram jest jednolity model kompetencji najwyższej kadry służby cywilnej, formalnie wprowadzony w 2017 r. jako element szerszej konsolidacji centralnych praktyk zarządzania najwyższą kadrą służby cywilnej, które rozwijały się we wcześniejszych latach.

Model kompetencji nie jest wykorzystywany wyłącznie jako narzędzie rekrutacyjne. Stanowi podstawę szerszego systemu zarządzania przywództwem. Jest stosowany w całym cyklu życia lidera, łącząc procesy wyboru i powołania z regularną oceną oraz uporządkowanymi działaniami rozwojowymi. Dzięki takiemu zintegrowanemu podejściu estoński system ma zapewnić, że jakość przywództwa jest rozwijana systemowo, a nie przez pojedyncze procedury HR.

Przykład odpowiada na kilka problemów strukturalnych występujących przed reformą. Wybór i ocena najwyższych urzędników były wcześniej prowadzone w różny sposób w poszczególnych instytucjach, przy ograniczonej koordynacji i różnych interpretacjach jakości przywództwa. Prowadziło to do braku wspólnych standardów i ograniczonej porównywalności najwyższej kadry kierowniczej w administracji. Wzmocnienie centralnej koordynacji i wprowadzenie wspólnych ram opartych na kompetencjach miało zwiększyć spójność, przejrzystość i profesjonalizm zarządzania najwyższą kadrą służby cywilnej.

Strategie wdrożenia

1. Ramy instytucjonalne i zarządcze

Uporządkowanie wyboru, oceny i rozwoju najwyższych urzędników służby cywilnej w Estonii opiera się na jasno określonych ramach prawnych i instytucjonalnych, które przypisują Kancelarii Rządu Estonii¹²⁷ centralną rolę sterującą. Ramy te rozwijały się równolegle z szerszymi działaniami modernizującymi estońską administrację publiczną i wzmacniającymi jakość przywództwa jako kwestię systemową, a nie wyłącznie organizacyjną lub kadrową.

Podstawę prawną systemu stanowi ustawa o służbie publicznej¹²⁸, która weszła w życie w 2012 r. i ustanowiła jednolite ramy zatrudnienia w służbie publicznej, w tym dla najwyższych stanowisk służby cywilnej. Na tej podstawie rząd przyjął szczegółowe rozporządzenie dotyczące najwyższych stanowisk służby cywilnej, naboru, oceny i rozwoju. Rozporządzenie to, przyjęte po raz pierwszy w połowie drugiej dekady XXI wieku, a następnie zmieniane, wyraźnie łączy wymagania wobec najwyższych urzędników z uporządkowanymi procesami naboru, oceny i rozwoju.

Z perspektywy zarządzania estoński model cechuje jasny podział ról. Kancelaria Rządu Estonii pełni rolę właściciela systemu zarządzania najwyższą kadrą służby cywilnej i odpowiada za określanie zasad, metodyk oraz standardów jakości. Ministerstwa zachowują rolę pracodawców i odpowiadają za inicjowanie procesów naboru oraz powoływanie liderów, ale działają zgodnie z centralnie określonymi zasadami i procesami.

¹²⁷ Government Office of Estonia (Riigikantselei). (n.d.). Official institutional website. <https://riigikantselei.ee/en>

¹²⁸ Riigi Teataja (2026). Civil Service Act (Estonia), consolidated text. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/503022026003/consolide>

Model ten odzwierciedla świadomy wybór polityczny: zamiast w pełni centralizować powołania, Estonia wybrała silne centralne sterowanie połączone ze zdecentralizowaną odpowiedzialnością. Pozwala to zachować zarówno spójność, jak i własicielstwo instytucjonalne.

Podejście to jest silnie powiązane z szerszą agendą modernizacji służby publicznej realizowaną od połowy drugiej dekady XXI wieku. Agenda ta podkreśla profesjonalne przywództwo, spójność działań całego rządu i zarządzanie oparte na dowodach. W tym kontekście organizacja wyboru i oceny najwyższej kadry służby cywilnej jest traktowana jako strategiczna dźwignia poprawy funkcjonowania całej administracji publicznej.

Tabela 15 -14 Role zarządcze w estońskim systemie najwyższej kadry służby cywilnej

Uczestnik	Podstawowe odpowiedzialności
Kancelaria Rządu	Własicielstwo systemu; ramy prawne i polityczne; spójność metodyczna; zapewnienie jakości.
Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej	Modele kompetencji; narzędzia oceny; koordynacja oceny i rozwoju.
Ministerstwa liniowe	Inicjowanie naboru; udział w wyborze; odpowiedzialności pracodawcy.
Komisje selekcyjne	Ocena kandydatów na podstawie centralnie określonych kryteriów kompetencyjnych.

2. Utworzenie centralnego centrum kompetencyjnego

Aby przełożyć te ramy zarządzania na praktykę operacyjną, Estonia stopniowo zinstytucjonalizowała centralną zdolność zarządzania najwyższą kadrą służby cywilnej w Kancelarii Rządu Estonii. Przyjęła ona formę Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej, które wyłoniło się jako odrębna funkcja w latach 2014–2017.

Centrum nie zostało utworzone jedną decyzją założycielską. Powstało poprzez konsolidację istniejących działań dotyczących przywództwa, w tym wsparcia rekrutacji, praktyk oceny i inicjatyw rozwoju liderów. W momencie formalnego wprowadzenia jednolitego modelu kompetencji w 2017 r. funkcje te były już połączone w rozpoznawalne centrum kompetencyjne z mandatem obejmującym cały system.

Centrum zasadniczo różni się od tradycyjnych komórek HR działających w poszczególnych ministerstwach. Jego przedmiotem działania nie jest obsługa kadrowa, lecz jakość przywództwa na poziomie całego państwa. Centrum zapewnia wskazówki metodyczne, wspiera ministerstwa i komisje selekcyjne, koordynuje działania oceniające oraz zapewnia systemowe powiązanie wyników oceny z działaniami rozwojowymi. Dzięki temu Estonia uniknęła powielania specjalistycznej wiedzy na wysokim poziomie w wielu instytucjach, jednocześnie wzmacniając profesjonalne zdolności w centrum rządu.

Instytucjonalizacja centrum kompetencyjnego przyczyniła się także do ciągłości działania. Umiejscowienie wiedzy o zarządzaniu przywództwem w Kancelarii Rządu Estonii pozwoliło rozwijać system stopniowo i utrzymać spójność między cyklami politycznymi. Jest to szczególnie ważne w zarządzaniu najwyższą kadrą służby cywilnej.

Tabela 16 -15 Główne funkcje Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej

Funkcja	Zakres
Rozwój metodyczny	Projektowanie i utrzymywanie modeli kompetencji oraz kryteriów oceny.
Wsparcie naboru i wyboru	Wsparcie ministerstw i udział w procesach wyboru.
Koordinacja oceny	Organizowanie informacji zwrotnej 360 stopni i innych narzędzi oceny.
Rozwój przywództwa	Projektowanie i koordynacja programów rozwojowych, coachingu oraz działań następczych.

3. Opracowanie i sformalizowanie jednolitego podejścia opartego na kompetencjach

Podstawowym elementem strategii wdrożenia było przejście do jednolitego, opartego na kompetencjach rozumienia przywództwa na najwyższym poziomie administracji publicznej. Przed reformą oczekiwania wobec liderów były kształtowane głównie na poziomie organizacji, co prowadziło do różnic między ministerstwami i ograniczonej porównywalności najwyższej kadry kierowniczej.

W 2017 r. formalnie przyjęto jednolity model kompetencji najwyższej kadry służby cywilnej do stosowania w administracji centralnej. Model został opracowany przez Kancelarię Rządu Estonii i Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej, z wykorzystaniem doświadczeń międzynarodowych i dostosowaniem do estońskiego kontekstu administracyjnego. Określa on oczekiwania wobec przywództwa w sposób uporządkowany i możliwy do zastosowania operacyjnie. Jest wspólnym punktem odniesienia dla naboru, oceny i rozwoju.

Model kompetencji został zaprojektowany jako praktyczne narzędzie, a nie jedynie deklaracja wartości. Porządkuje oczekiwania wobec przywództwa wokół takich obszarów jak kierowanie organizacją, kierowanie ludźmi i zarządzanie relacjami, z silnym ukierunkowaniem na wyniki oraz tworzenie wartości publicznej. Formalizacja tych oczekiwań umożliwiła przejście od oceny opartej na ukrytych założeniach do jawnych i możliwych do oceny kryteriów.

Wizualne przedstawienie modelu kompetencji, opublikowane na stronie Kancelarii Rządu Estonii, jest spójnie wykorzystywane w komunikacji, szkoleniach i ocenach.



Źródło: Kancelaria Rządu Estonii, ramy kompetencji najwyższej kadry służby cywilnej.¹²⁹

Formalizacja modelu w 2017 r. była punktem przejścia, a nie początkiem działań. Skonsolidowała wcześniejsze praktyki w jedno ramy i stworzyła podstawę do integracji oczekiwań wobec przywództwa w całym cyklu życia lidera.

Tabela 17 -16 Wykorzystanie modelu kompetencji w procesach zarządzania przywództwem

Proces	Zastosowanie modelu kompetencji
Nabór	Definiowanie profili stanowisk i kryteriów wyboru.
Wybór	Uporządkowane rozmowy i ocena oparta na kompetencjach.
Ocena	Informacja zwrotna 360 stopni powiązana z obszarami kompetencji.
Rozwój	Ukierunkowane działania rozwojowe oparte na wynikach oceny.

4. Integracja z procesami rekrutacji i selekcji

Podejście oparte na kompetencjach jest wdrażane poprzez jasno określoną procedurę naboru i wyboru, osadzoną w ramach prawnych dotyczących powoływania najwyższej kadry służby cywilnej i stosowaną konsekwentnie w administracji centralnej. Proces jest zorganizowany jako sekwencja jasno określonych etapów. Każdy z nich wspiera porównywalność i przejrzystość wyników wyboru.

Inicjowanie i ogłoszenie konkursu

Nabór na najwyższe stanowiska w służbie cywilnej odbywa się w formie otwartych konkursów, prowadzonych w ramach scentralizowanego modelu koordynacji opisanego wcześniej. Konkursy są ogłaszane przez Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby

¹²⁹ Government Office of Estonia (Riigikantselei). (n.d.). Top Civil Service - Competency Framework. <https://riigikantselei.ee/en/supporting-government-and-prime-minister/top-civil-service/competency-framework>

Cywilnej na podstawie wniosku ministra. Jeden konkurs może służyć obsadzeniu więcej niż jednego stanowiska, a osoby spełniające wymagania mogą być również zaproszone do złożenia aplikacji.

Przeprowadzenie procedury wyboru

Procedurę wyboru prowadzi Komisja Selekcyjna, której rola, skład i zasady działania są formalnie uregulowane. Komisja odpowiada za zapewnienie, że procedura jest prowadzona zgodnie z właściwymi przepisami oraz że zasady oceny opartej na kompetencjach są stosowane konsekwentnie w całym procesie.

Ocena kandydatów oparta na kompetencjach

Ocena kandydatów odbywa się w uporządkowanym, wieloetapowym procesie opartym na jednolitym modelu kompetencji najwyższej kadry służby cywilnej. Ocena obejmuje trzy kolejne rundy:

- pierwsza runda – przegląd dokumentów: ocena złożonych dokumentów w celu sprawdzenia spełnienia wymagań i ogólnej przydatności, w tym wykształcenia, doświadczenia kierowniczego i doświadczenia sektorowego,
- druga runda – rozmowy wstępne: rozmowy prowadzone w odpowiednim ministerstwie, prowadzące do wyboru maksymalnie trzech kandydatów do rundy końcowej,
- trzecia runda – ocena końcowa: testy psychologiczne i informacja zwrotna, formalna rozmowa z Komisją Selekcyjną oraz prezentacja na zadany temat, po której kandydat odpowiada na pytania członków komisji.

Wniosek i powołanie

Po zakończeniu procesu oceny Komisja Selekcyjna przedstawia organowi powołującemu propozycję od jednego do trzech odpowiednich kandydatów albo może zdecydować, że nie przedstawi propozycji, jeżeli nie wskaże żadnego odpowiedniego kandydata. Ostateczne decyzje o powołaniu podejmuje właściwy organ zgodnie z obowiązującymi przepisami.

5. Regularne cykle oceny i powiązanie z rozwojem przywództwa

Cechą wyróżniającą estoński model jest wyraźne połączenie regularnych cykli oceny z uporządkowanym rozwojem przywództwa. Wybór jest traktowany jako początek zarządzania przywództwem, a nie jego koniec. Jakość przywództwa jest rozumiana jako dynamiczna zdolność, która wymaga ciągłej oceny, informacji zwrotnej i ukierunkowanego rozwoju przez cały okres pełnienia funkcji przez najwyższego urzędnika.

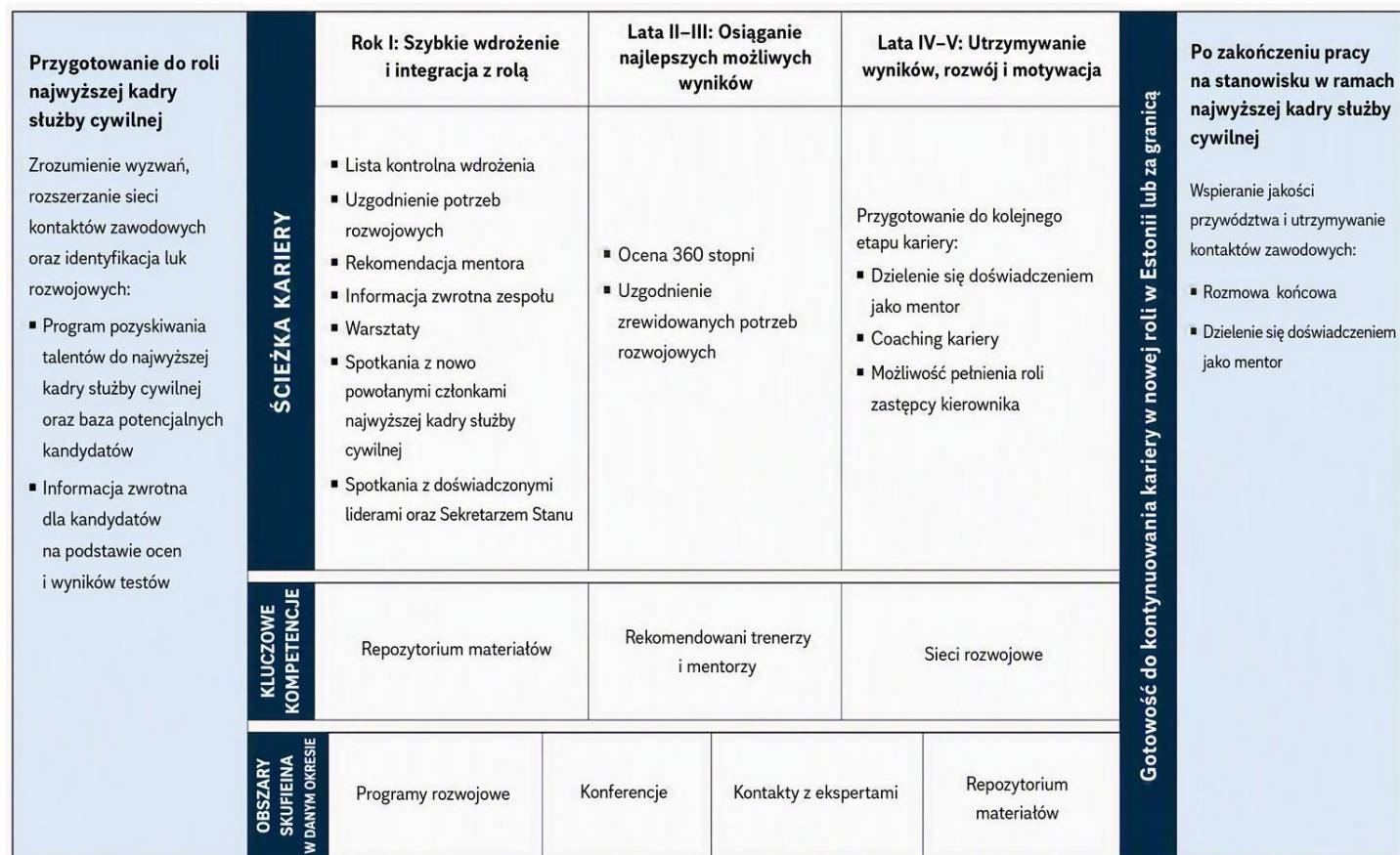
Od 2018 r. najwyżsi urzędnicy służby cywilnej uczestniczą w regularnych ocenach opartych na kompetencjach, w tym w centralnie koordynowanej informacji zwrotnej 360 stopni organizowanej przez Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej. Oceny te uzupełniają dane systemowe z badania zaangażowania w służbie publicznej, ostatnio przeprowadzonego w 2024 r. Badanie to daje dodatkową perspektywę na jakość przywództwa i praktyki zarządcze z punktu widzenia pracowników. Łącznie narzędzia te

tworzą powtarzalną bazę dowodową do refleksji nad wynikami przywództwa na poziomie indywidualnym i systemowym.

Wykorzystanie wyników oceny jest uporządkowane na dwóch poziomach. Na poziomie indywidualnym informacje zwrotne z ocen są wykorzystywane w rozmowach rozwojowych i oceniających oraz jako podstawa dopasowanych działań rozwojowych, takich jak coaching, mentoring, udział w programach rozwoju przywództwa i inne ukierunkowane interwencje. Udział w takich działaniach rozwojowych jest częścią obowiązków służbowych najwyższych urzędników, co wzmacnia założenie, że rozwój przywództwa jest elementem roli, a nie działaniem dobrowolnym. Na poziomie systemowym zagregowane wyniki ocen i badań są analizowane centralnie, aby wskazać powtarzające się mocne strony i potrzeby rozwojowe w najwyższej kadrze służby cywilnej. Dzięki temu priorytety przywódcze i oferta rozwojowa mogą być aktualizowane w czasie.

Rozwój przywództwa jest zorganizowany zgodnie z jasno określonym cyklem życia lidera, przedstawionym w ramach rozwojowych opublikowanych przez Kancelarię Rządu. Ramy te porządkują wsparcie rozwojowe w kluczowych etapach, obejmujących przygotowanie do objęcia roli, pierwszy rok pełnienia funkcji, utrwalanie i optymalizację wyników w kolejnych latach oraz przekazywanie wiedzy i zapewnienie ciągłości na końcu pełnienia roli. Powiązanie oceny, informacji zwrotnej i działań rozwojowych z tymi etapami wspiera zarówno skuteczność indywidualnego przywództwa, jak i długoterminowe zdolności instytucjonalne administracji publicznej.

Rysunek 11 Ścieżka rozwoju najwyższych urzędników służby cywilnej



Uwaga: Ścieżka rozwoju jest spersonalizowana w zależności od potrzeb. Może uwzględniać również dodatkowe elementy i czas realizacji poza okresem pięciu lat.

Źródło: Kancelaria Rządu Estonii, opracowanie na podstawie estońskojęzycznych ram rozwoju.¹³⁰

¹³⁰ Government Office of Estonia (Riigikantselei). (n.d.). *Top civil servants - Development*. <https://riigikantselei.ee/en/supporting-government-and-prime-minister/top-civil-servants/development-top-civil-servants>

Ramy prawne wzmacniają to zintegrowane podejście, przypisując Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej formalną rolę w doradzaniu najwyższym urzędnikom, organizowaniu działań rozwojowych i koordynowaniu ocen opartych na kompetencjach co najmniej raz w trakcie kadencji. Ponadto obowiązkowe są regularne rozmowy rozwojowe i oceniające, a uzgodnione cele rozwojowe są systematycznie przekazywane do centralnego systemu zarządzania przywództwem. Połączenie obowiązków prawnych i centralnie koordynowanych mechanizmów wsparcia zapewnia spójność i trwałość praktyk rozwoju przywództwa.

Wyniki badań zaangażowania wskazują, że jakość przywództwa stała się bardziej widocznym i mierzalnym wymiarem wyników organizacyjnych w estońskiej administracji publicznej. Chociaż zmiany są stopniowe, połączenie powtarzalnych ocen, uporządkowanych ścieżek rozwojowych i centralnej koordynacji przyczyniło się do bardziej profesjonalnego i spójnego podejścia do zarządzania przywództwem najwyższej kadry służby cywilnej.

Międzynarodowe analizy porównawcze OECD podkreślają znaczenie centralnie koordynowanego podejścia opartego na kompetencjach w zarządzaniu najwyższą kadrą służby cywilnej, szczególnie wtedy, gdy wybór, ocena i rozwój są traktowane jako zintegrowany system, a nie jako oddzielne narzędzia. Estoński model odzwierciedla kilka cech wskazywanych przez OECD jako sprzyjające wyższej jakości przywództwa, w tym jasne właścicielstwo na poziomie centrum rządu, systematyczne wykorzystywanie ram kompetencji w decyzjach oraz używanie regularnych danych z ocen do planowania rozwoju przywództwa w czasie. Zamiast opierać się na pojedynczych interwencjach, podejście estońskie pokazuje, jak połączyć te elementy w spójny i trwały system zarządzania przywództwem.

Czynniki wspierające (kompetencje, narzędzia, technologie)

Wdrożenie centralnie koordynowanego i opartego na kompetencjach podejścia do wyboru, oceny i rozwoju najwyższych urzędników służby cywilnej w Estonii było możliwe dzięki powiązanim czynnikom, które budowano stopniowo. Nie wszystkie były dostępne od początku. Warunki te powstawały przez dłuższy proces rozwoju instytucjonalnego, trwający ponad dekadę, wspierany kolejnymi reformami, ukierunkowanymi inicjatywami rozwojowymi i stałymi inwestycjami w profesjonalne zdolności.

Jasny mandat instytucjonalny Kancelarii Rządu Estonii w zakresie zarządzania najwyższą kadrą służby cywilnej był podstawowym czynnikiem wspierającym, ale jego praktyczne uruchomienie wymagało czasu. Podstawa prawna centralnego zaangażowania powstała wraz z wejściem w życie ustawy o służbie publicznej w 2012 r., natomiast praktyczne wykonywanie tego mandatu rozwijało się stopniowo w połowie drugiej dekady XXI wieku, równoległe z szerszymi reformami administracji publicznej. Rola centrum rządu ewoluowała od koordynacji i doradztwa do właścicielstwa systemu. Odpowiedzialności za standardy przywództwa, metodyki oceny i ramy rozwojowe zostały wyraźniej określone w latach 2014–2017. Stopniowa konsolidacja umożliwiła rozwój centralnych zdolności sterujących równoległe z akceptacją instytucjonalną w ministerstwach.

Dostępność formalnie zdefiniowanego modelu kompetencji najwyższej kadry służby cywilnej była kolejnym kluczowym czynnikiem wspierającym, ale jego formalne przyjęcie w 2017 r. było punktem konsolidacji, a nie początkiem działań. Podejście oparte na kompetencjach kształtowały wcześniejsze prace przygotowawcze prowadzone w pierwszej połowie drugiej dekady XXI wieku, w tym projekty rozwojowe i działania pilotażowe służące doprecyzowaniu oczekiwań wobec przywództwa oraz testowaniu metod oceny. Fazy przygotowawcze wspierały inicjatywy projektowe, w tym wykorzystanie

zewnętrznych instrumentów wsparcia. Umożliwiło to przełożenie zasad przywództwa na kryteria operacyjne, zanim zostały one włączone do regularnej praktyki. Formalizacja modelu kompetencji w 2017 r. zapewniła stabilną i wspólną podstawę integracji oczekiwań wobec liderów w procesach naboru, oceny i rozwoju.

Nagromadzenie danych z ocen, w tym regularnej informacji zwrotnej 360 stopni, było ważnym czynnikiem umożliwiającym działanie estońskiego systemu. Jednolity model kompetencji najwyższej kadry służby cywilnej stanowi podstawę oceny kompetencyjnej i jest wbudowany w projekt informacji zwrotnej 360 stopni. Oceny te wprowadzano stopniowo i wspierano wewnętrznym systemem informacyjnym, który umożliwia uwierzytelniony dostęp kandydatów i najwyższych urzędników, składanie dokumentów aplikacyjnych, udział w testach opartych na kompetencjach oraz uporządkowane zbieranie informacji zwrotnej od obowiązkowych i samodzielnie wybranych oceniających, w tym osób z innych organizacji publicznych. Ten sam system wspiera powtarzalne cykle oceny w całym cyklu życia najwyższej kadry służby cywilnej, od naboru po rozwój. Dodatkowo **badanie zaangażowania w służbie publicznej** dostarcza uzupełniających, systemowych dowodów na temat klimatu organizacyjnego i wpływu przywództwa w administracji publicznej, wspierając analizę długoterminową na poziomie zagregowanym.

Profesjonalna wiedza z zakresu HR i przywództwa w Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej była kolejnym kluczowym czynnikiem, ale również wymagała trwałych inwestycji w czasie. Rola centrum jako ośrodka kompetencyjnego była budowana stopniowo w latach 2014–2020 poprzez kolejne inicjatywy rozwojowe dotyczące oceny opartej na kompetencjach, rozwoju kadry kierowniczej i diagnozy przywództwa. Zewnętrzne wsparcie i ukierunkowane finansowanie miały w tej fazie ważne znaczenie, umożliwiając eksperymentowanie, pilotaże i transfer wiedzy przed pełną instytucjonalizacją praktyk. Z czasem inwestycje te doprowadziły do skupienia specjalistycznej wiedzy, która pozwala centrum zapewniać wysokiej jakości wskazówki metodyczne, wspierać komisje selekcyjne i przekładać wyniki ocen na uporządkowane działania rozwojowe.

We wszystkich tych wymiarach **etapowy charakter wdrożenia między 2012 r. a początkiem lat 20. XXI wieku** był czynnikiem wspierającym samym w sobie. Mandaty instytucjonalne, ramy kompetencji, narzędzia oceny i profesjonalna wiedza rozwijały się równolegle i wzajemnie wzmacniały. Taka kolejność ograniczała ryzyko wdrożeniowe, umożliwiała uczenie się i korekty oraz wspierała długoterminową trwałość systemu. Dzięki uniknięciu zależności od jednego momentu reformy i budowaniu zdolności w kolejnych cyklach rozwoju Estonia stworzyła warunki odporne na zmiany polityczne i zdolne do wspierania ciągłego doskonalenia zarządzania przywództwem najwyższej kadry służby cywilnej.

Czynniki sukcesu

Uporządkowanie procesu wyboru i oceny najwyższych urzędników służby cywilnej w Estonii doprowadziło do konkretnych i zauważalnych usprawnień w zarządzaniu najwyższą kadrami służby cywilnej w administracji centralnej. Wyniki te pojawiały się stopniowo dzięki konsekwentnemu stosowaniu zasad opartych na kompetencjach i centralnej koordynacji.

Większą spójność wyboru i oceny najwyższych urzędników osiągnięto dzięki jednolitemu modelowi kompetencji i centralnie koordynowanym procedurom. Komisje selekcyjne działają w ramach wspólnej metodyki oraz stosują wspólne kryteria i uporządkowane metody oceny. Ograniczyło to różnice w sposobie interpretowania

potencjału przywódczego i wyników w poszczególnych instytucjach. Wzmocniło także porównywalność kandydatów i osób już pełniących funkcje oraz przyczyniło się do bardziej przewidywalnych wyników wyboru.

Wspólne rozumienie oczekiwań wobec przywództwa zostało zbudowane dzięki formalizacji i systematycznemu stosowaniu modelu kompetencji. Wymagania wobec liderów są opisane we wspólnych ramach stosowanych konsekwentnie w naborze, ocenie, informacji zwrotnej i działaniach rozwojowych. Stworzyło to wspólny język rozmowy o jakości przywództwa między centrum rządu, ministerstwami liniowymi i poszczególnymi liderami. Ograniczyło też zależność od nieformalnych i specyficznych dla instytucji interpretacji ról przywódczych.

Silniejsze powiązanie wyboru z rozwojem przywództwa wynika z traktowania wyboru jako wejścia do szerszego systemu zarządzania przywództwem. Wyniki ocen powstałe podczas naboru oraz późniejszych cykli informacji zwrotnej opartych na kompetencjach są wykorzystywane w rozmowach rozwojowych, coachingu i programach rozwoju przywództwa. Ciągłość działań w całym cyklu życia lidera zwiększyła długoterminowy wpływ decyzji o wyborze, ponieważ zidentyfikowane mocne strony i potrzeby rozwojowe są adresowane po powołaniu.

Większą przejrzystość i profesjonalizację naboru oraz wyboru najwyższych urzędników służby cywilnej wsparły jasno określone procedury, otwarte konkursy i instytucjonalizacja komisji selekcyjnych działających według wspólnych zasad. Kryteria oceny i przebieg procesu są jasno opisane i komunikowane, co zwiększa zaufanie kandydatów oraz administracji publicznej. Jednocześnie skupienie wiedzy metodycznej w Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej podniosło profesjonalny poziom praktyk rekrutacyjnych i oceniających oraz ograniczyło stosowanie doraźnych rozwiązań.

Wyzwania

Estoński model musiał uwzględnić **podział odpowiedzialności między różnymi instytucjami i poziomami zarządzania**, ponieważ centralne sterowanie zarządzaniem najwyższą kadrą służby cywilnej współistnieje ze zdecentralizowaną odpowiedzialnością za pozostałe poziomy kierownictwa. Kancelaria Rządu Estonii i Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej zapewniają jednolite ramy dla najwyższych urzędników, ale zarządzanie przywództwem na poziomie średnich i pierwszych szczebli kierowniczych pozostaje głównie w gestii poszczególnych instytucji. Wymagało to stałej koordynacji, aby zarządzać punktami styku między poziomami i unikać rozproszenia oczekiwań wobec przywództwa w administracji publicznej.

Powiązany wyzwaniami jest **silna koncentracja na najwyższej kadrze kierowniczej, podczas gdy średni i niższy poziom kierownictwa jest objęty uporządkowanym podejściem** opartym na kompetencjach w mniejszym stopniu. System został celowo zaprojektowany tak, aby najpierw objąć najwyższe stanowiska, gdzie decyzje przywódcze mają największy wpływ strategiczny. W efekcie ocena oparta na kompetencjach i uporządkowane działania rozwojowe są stosowane bardziej systematycznie na najwyższym poziomie niż w szerszej grupie kierowników, co tworzy różnice w praktykach zarządzania przywództwem między szczeblami.

Wdrożenie scentralizowanego wyboru, oceny i rozwoju **wymagało także istotnych zasobów**. Finansowo utworzenie i rozwój systemu w dużej mierze opierały się na środkach Unii Europejskiej i innym wsparciu projektowym, a nie na stałym zwiększeniu regularnego budżetu państwa. Z czasem podejmowano działania, aby zapewnić dalsze

finansowanie poprzez kolejne programy i zewnętrzne instrumenty wsparcia. Jeśli chodzi o zasoby ludzkie, Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej celowo pozostało niewielkie i stabilne, działając w podstawowym składzie około czterech pracowników. Wymagało to ostrożnej priorytetyzacji oraz szerokiego korzystania z zewnętrznych dostawców, szczególnie w zakresie szkoleń, coachingu i specjalistycznych działań rozwojowych zamawianych poza administracją publiczną.

Zasoby technologiczne również stanowiły stałe wyzwanie. Działanie rozwiązań cyfrowych wspierających nabór, ocenę, informację zwrotną i zarządzanie cyklem życia lidera wymaga ciągłych inwestycji w rozwój systemu, utrzymanie i bezpieczeństwo danych. Narzędzia te wspierają efektywność i spójność, ale jednocześnie tworzą stałe potrzeby finansowe i techniczne, szczególnie wraz ze wzrostem oczekiwań dotyczących użyteczności i integracji.

System charakteryzował się **stopniowym wpływem, a nie natychmiastową zmianą w całej administracji**. Poprawa jakości i profesjonalizmu przywództwa pojawiała się w czasie, wraz z utrwalaniem praktyk i gromadzeniem danych z kolejnych cykli oceny. Dlatego wyniki systemu ocenia się na podstawie powtarzanych ocen, wyników badań zaangażowania i raportów programowych, a nie tylko krótkoterminowych efektów. Takie stopniowe podejście wzmocniło trwałość i uczenie się, ale wymagało cierpliwości oraz długoterminowego zaangażowania interesariuszy politycznych i administracyjnych.

Wnioski możliwe do wykorzystania

Estoński przykład dostarcza praktycznych wniosków dla państw, które chcą wzmocnić wybór i rozwój najwyższych liderów administracji publicznej. Wnioski te są szczególnie istotne dla systemów, w których zarządzanie przywództwem jest rozproszone, oczekiwania są niejasne albo działania rozwojowe są słabo powiązane z decyzjami rekrutacyjnymi.

Doświadczenie pokazuje, że **centralizacja wyboru najwyższych urzędników służby cywilnej jest najskuteczniejsza na najwyższych poziomach**, gdzie role przywódcze mają wpływ na cały system i wymagają wysokiego poziomu spójności oraz porównywalności. Podejście Estonii pokazuje, że silne centralne sterowanie może współistnieć ze zdecentralizowanymi decyzjami o powołaniu, jeśli role są jasno określone i stosuje się wspólne procedury. Próba zastosowania takiego samego poziomu centralizacji wobec wszystkich szczebli kierownictwa może być ani wykonalna, ani konieczna. Skupienie się najpierw na najwyższych stanowiskach pozwala budować zdolności tam, gdzie przynoszą największą wartość strategiczną.

Kolejny wniosek możliwy do przeniesienia dotyczy tego, że **modele kompetencji stanowią stabilną podstawę wyboru i oceny**, jeśli są starannie opracowane i konsekwentnie stosowane. W Estonii model kompetencji jest wspólnym punktem odniesienia dla naboru, oceny i rozwoju. Ogranicza zależność od nieformalnego osądu i interpretacji jakości przywództwa właściwych dla poszczególnych instytucji. Dla innych państw kluczowy wniosek nie dotyczy konkretnej treści modelu, lecz potrzeby zainwestowania czasu w jego opracowanie, testowanie i stopniową konsolidację przed uczynieniem go obowiązkowym narzędziem.

Przykład pokazuje także, że **powiązanie wyboru z rozwojem przywództwa zwiększa długoterminowy wpływ systemu**. Traktowanie wyboru jako wejścia do szerszego procesu zarządzania przywództwem, a nie jako jednorazowej decyzji, wzmacnia ciągłość i uczenie się w czasie. Wyniki ocen powstałe podczas naboru i późniejszych cykli informacji zwrotnej są wykorzystywane do kierowania działaniami rozwojowymi, dzięki

czemu zdolności przywódcze rozwijają się również po powołaniu. Podejście oparte na cyklu życia lidera jest szczególnie ważne dla administracji, które chcą odejść od naboru skoncentrowanego wyłącznie na spełnieniu wymogów formalnych na rzecz trwałej poprawy jakości przywództwa.

Estońskie doświadczenie podkreśla również, że **pełne systemowe zarządzanie przywództwem wymaga jasnego właścicielstwa i odpowiednich zasobów**. Centralna koordynacja, ocena oparta na kompetencjach i uporządkowany rozwój wymagają stałych inwestycji w wykwalifikowanych pracowników, zewnętrzną wiedzę specjalistyczną i wspierające rozwiązania cyfrowe. Państwa rozważające podobne reformy powinny zakładać, że korzyści będą pojawiały się stopniowo, a stabilne właścicielstwo instytucjonalne i realistyczne zasoby są konieczne do utrzymania jakości i wiarygodności systemu.

Źródła i materiały uzupełniające

- Parlament Estonii (Riigikogu). Akty prawne regulujące służbę publiczną, w tym ustawa o służbie publicznej¹³¹ oraz powiązane przepisy dotyczące zarządzania najwyższą kadrami służby cywilnej.
- Rząd Estonii. Rozporządzenia dotyczące najwyższych stanowisk w służbie cywilnej, naboru, oceny i rozwoju¹³², oraz powiązane uzasadnienia.
- Kancelaria Rządu Estonii. Dokumenty polityczne, materiały wytyczne i ramy wdrożeniowe dotyczące zarządzania najwyższą kadrami służby cywilnej, w tym materiały Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej¹³³ dotyczące modeli kompetencji, procedur naboru i wyboru, oceny oraz praktyk rozwoju przywództwa.
- Analizy i badania dotyczące reformy administracji publicznej. Materiały analityczne dotyczące modernizacji estońskiej służby publicznej i zarządzania przywództwem, w tym analiza reformy administracji publicznej¹³⁴ oraz końcowe studium przypadku PAPA.¹³⁵
- Badanie zaangażowania w służbie publicznej¹³⁶. Wyniki i podsumowania analityczne wykorzystywane do oceny jakości przywództwa i klimatu organizacyjnego w estońskiej administracji publicznej.
- OECD. Analizy porównawcze i przeglądy krajowe dotyczące zarządzania najwyższą kadrami służby cywilnej, rozwoju przywództwa i koordynacji na poziomie centrum rządu, w tym odniesienia do Estonii jako przykładu dobrej praktyki.¹³⁷

¹³¹ **Civil Service Act** (English translation). <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518022026002/consolide>

¹³² **Recruitment and selection of top civil servants**. <https://www.riigikantselei.ee/en/supporting-government-and-prime-minister/top-civil-servants/recruitment-and-selection-top-civil>

¹³³ **Top Civil Service Excellence Centre**. <https://www.riigikantselei.ee/en/top-civil-service-excellence-centre>

¹³⁴ **Public Administration Reform analysis**. <https://www.fin.ee/media/10220/download>

¹³⁵ **Government Task Forces for more holistic, inclusive and knowledge-based policies**. [https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22656&langId=et&#:~:text=Study%20%27Progress%20Assessment%20of%20the%20ESF%20Support%20to%20Public%20Administration%27%20\(PAPA\)&text=in%20practice%20largely%20constituted%20the%20Estonian%20public%20administration%20reform](https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22656&langId=et&#:~:text=Study%20%27Progress%20Assessment%20of%20the%20ESF%20Support%20to%20Public%20Administration%27%20(PAPA)&text=in%20practice%20largely%20constituted%20the%20Estonian%20public%20administration%20reform)

¹³⁶ Findable (in Estonian language) under: "[Uuringud ja analüüsid](#)" (Studies and analyses) – the repository of studies commissioned by the Ministry of Finance containing the surveys of the public service. <https://www.fin.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/organisatsioon/uuringud-ja-analuusid>

¹³⁷ **Estonia Towards A Single Government Approach**. OECD.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/08/estonia-towards-a-single-government-approach_g1g12e7a/9789264104860-en.pdf

- Kancelaria Rządu Estonii. Dokumenty programowe i raporty wynikowe dotyczące rozwoju administracji publicznej oraz zarządzania najwyższą kadrami służby cywilnej.^{138, 139}

Analiza opiera się przede wszystkim na materiałach obejmujących okres od początku drugiej dekady XXI wieku do 2024 r.

¹³⁸ Estonian landing page for Development of Top Civil Servants. <https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/avaliku-teenistuse-tippjuhid/arendamine>

¹³⁹ **Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service.** OECD. https://www.oecd.org/en/publications/engaging-public-employees-for-a-high-performing-civil-service_9789264267190-en.html

4. SYNTEZA WNIOSKÓW Z ANALIZY PORÓWNAWCZEJ I REKOMENDACJE DLA POLSKI

4.1 Kluczowe wnioski z doświadczeń Włoch i Estonii

Wnioski z doświadczeń Włoch

We wszystkich pięciu włoskich przykładach przeanalizowanych w ramach niniejszej analizy porównawczej (PIAO, inPA, NoiPA, Narodowy Syllabus „Kompetencje cyfrowe dla administracji publicznej” oraz PerlaPA) widoczna jest spójna logika reform i podejście do przeprojektowania procesów. Chociaż inicjatywy te dotyczą różnych etapów cyklu życia pracownika (planowania, naboru, płac, szkoleń oraz zgodności działań kadrowych z przepisami), wskazują na pięć wspólnych wniosków o charakterze systemowym. Mają one bezpośrednie znaczenie dla projektowania zarządzania procesowego i budowania gotowości administracji publicznej do automatyzacji.

1. Po pierwsze, przeprojektowanie procesów wymaga **zintegrowanego zarządzania strategicznego**. Bez jednolitego cyklu planowania i monitorowania poszczególne reformy cyfrowe lub kadrowe pozostają rozproszone.
2. Po drugie, cyfryzację należy postrzegać jako **proces transakcyjny oparty na podstawach prawnych**, a nie jako zwykły kanał publikacji lub przekazywania informacji.
3. Po trzecie, scentralizowane usługi wspólne i infrastruktura chmurowa umożliwiają **strukturalną standaryzację i skalowanie rozwiązań**, szczególnie w obszarze płac i administracji kadrowej.
4. Po czwarte, kompetencje pracowników stają się narzędziem realizacji polityki publicznej dopiero wtedy, gdy ich rozwój zostanie osadzony **w mierzalnym, opartym na platformie systemie kompetencji**, a nie w doraźnych inicjatywach szkoleniowych.
5. Po piątę, **obowiązki w zakresie zgodności z przepisami** można przekształcić z biurokratycznych obciążeń w mechanizmy integracyjne, pod warunkiem, że zostaną one przeprojektowane jako bezpieczne, współdziałające cyfrowe procesy.

Tych pięć wniosków nie stanowi abstrakcyjnych zasad - ich praktyczne zastosowanie ilustrują przeanalizowane przykłady z Włoch. W kolejnych akapitach każdy z nich omówiono szczegółowo, odwołując się do konkretnych rozwiązań projektowych, mechanizmów zarządczych oraz ścieżek wdrożenia zastosowanych w pięciu analizowanych przykładach.

1. Zintegrowane zarządzanie strategiczne jako warunek wstępny zarządzania procesowego (PIAO)

Przykład PIAO pokazuje, że transformacja procesów na dużą skalę nie może się powieść, jeśli planowanie pozostaje rozproszone pomiędzy odrębne obszary. PIAO zaprojektowano w celu połączenia dotychczas odrębnych instrumentów planowania (planów wyników, planów przeciwdziałania korupcji, planowania zasobów ludzkich, projektowania organizacji

oraz map drogowych cyfryzacji) w jeden zintegrowany plan, którego opracowanie jest wymagane przepisami prawa. Z perspektywy przeprojektowania procesów zmiana polega nie tylko na połączeniu dokumentów, lecz przede wszystkim na integracji logiki podejmowania decyzji. PIAO zobowiązuje organy administracji do określania celów, procesów, mechanizmów kontroli uczciwości oraz narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi w ramach tego samego łańcucha rezultatów. Planowanie przestaje być liniowym procesem opracowywania dokumentu, a staje się uporządkowanym przebiegiem pracy, który obejmuje analizę strategiczną i mapowanie interesariuszy, określanie celów, integrację zarządzania wynikami i mechanizmów kontroli ryzyka, powiązanie z narzędziami rozwoju organizacyjnego i zawodowego, a następnie ustrukturyzowane monitorowanie i coroczną aktualizację. Takie rozwiązanie ogranicza ryzyko „integracji formalnej”, w której dokumenty są łączone, ale nie zostają ze sobą powiązane na poziomie operacyjnym. Co istotne, portal PIAO nadaje przejrzystości i porównywalności charakter instytucjonalny, również dzięki automatycznym analizom zgodności prowadzonym na poziomie centralnym. Wymóg przekazywania i publikowania danych w ustrukturyzowanej formie przekształca planowanie w obserwowalny proces na poziomie całego systemu, umożliwiając prowadzenie analiz porównawczych, wywieranie presji przez instytucje o podobnym profilu oraz iteracyjne doskonalenie wytycznych. Skala publikacji pokazuje, że połączenie obowiązku prawnego i infrastruktury cyfrowej może skłonić administrację do stosowania wspólnych standardów planowania nawet w warunkach decentralizacji. Wniosek ma zatem charakter strukturalny: **przed przystąpieniem do automatyzacji procesów administracja powinna zaprojektować zintegrowany model zarządzania, łączący strategię, procesy, uczciwość instytucjonalną i kapitał ludzki, a następnie zapewnić mierzalność i widoczność uzyskiwanych rezultatów za pośrednictwem infrastruktury krajowej.**

2. Cyfrowa rekrutacja jako Krajowy Proces Transakcyjny (inPA)

Przykład inPA pokazuje, że cyfryzacja naboru prowadzi do rzeczywistej transformacji tylko wtedy, gdy jest projektowana jako kompletny ekosystem transakcyjny. Portal nie służy jedynie do publikowania informacji o wolnych stanowiskach; odwzorowuje cały cykl naboru w postaci cyfrowego przebiegu pracy, opartego na ujednoliconych modelach danych i bezpiecznych mechanizmach tożsamości. Kandydaci tworzą ustrukturyzowane profile cyfrowe uwierzytelniane za pośrednictwem krajowych systemów tożsamości cyfrowej, dzięki czemu nieustrukturyzowane dokumenty CV zostają zastąpione zweryfikowanymi danymi, które można przeszukiwać.

Organy administracji realizują poszczególne etapy naboru (publikację, określanie kryteriów kwalifikowalności, przyjmowanie zgłoszeń, ocenę, tworzenie list rankingowych oraz publikację wyników) z wykorzystaniem uprawnień przypisanych do ról i funkcji wbudowanych w platformę. Kluczowym elementem tego rozwiązania jest model zaufania. Każdy organ administracji wyznacza Jednoosobowego Odpowiedzialnego Urzędnika, który formalnie nadzoruje korzystanie z platformy, nadaje uprawnienia operatorom i zapewnia rozliczalność. Akredytacja opiera się na krajowym systemie tożsamości cyfrowej, podpisanych dokumentach i certyfikowanych kanałach komunikacji, co pozwala

wyraźnie oddzielić tożsamość osobistą od uprawnień instytucjonalnych. Architektura ta zapewnia zgodność z prawem i identyfikowalność działań bezpośrednio w systemie.

Standaryzacja „poprzez architekturę” ogranicza zróżnicowanie procedur, zwiększa przewidywalność i tworzy jedno wiarygodne źródło danych dotyczących naboru. Przepływ danych rekrutacyjnych przez wspólne struktury umożliwia prowadzenie zbiorczych analiz dotyczących liczby naborów, czasu ich realizacji oraz zapotrzebowania na kompetencje, dzięki czemu dane z procesu naboru stają się strategicznym zasobem w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi. Wniosek jest taki, że reforma naboru powinna zostać zaprojektowana jako modułowy mechanizm zarządzania przebiegiem pracy, wspierany przez solidny pod względem prawnym model zaufania. W przeciwnym razie cyfryzacja może doprowadzić jedynie do odtworzenia rozproszonych procesów w formie elektronicznej.

3. Usługi wspólne oparte na chmurze jako strukturalna reforma obszaru płac (NoiPA – Cloudify NoiPA)

Program NoiPA i Cloudify NoiPA pokazuje, że modernizacja obszaru płac jest przede wszystkim transformacją modelu działania. Nie ogranicza się do wymiany oprogramowania, lecz obejmuje centralizację procesów finansowo-kadrowych, racjonalizację przebiegów pracy i konsolidację zarządzania danymi. Celem Cloudify NoiPA była pełna cyfryzacja administracyjnych procesów kadrowych, przezwyciężenie rozproszenia, centralizacja infrastruktury świadczenia usług oraz osiągnięcie korzyści skali, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępności i widoczności skonsolidowanych zasobów informacyjnych na poziomie decyzyjnym. Rozwój platformy odzwierciedla logikę „państwa jako platformy”, integrującej się z krajową infrastrukturą cyfrową i umożliwiającą modułowe współdziałanie systemów. Na szczególną uwagę zasługują dwa element:

- 1) Po pierwsze, standaryzacja przebiegów procesów płacowych i zasad wynagradzania ogranicza różnice terytorialne i zwiększa przejrzystość.
- 2) Po drugie, migracja do chmury oraz modułowa konstrukcja ekosystemu zwiększają skalowalność, bezpieczeństwo i możliwość dostosowywania, osadzając obsługę płac w szerszej architekturze cyfrowej umożliwiającej współdziałanie systemów.

Dane operacyjne potwierdzają osiągniętą skalę i pokazują, że świadczenie usług wspólnych w takim zakresie wymaga koordynacji instytucjonalnej, a nie odrębnych modernizacji systemów informatycznych. Wniosek jest jednoznaczny: **gotowość do automatyzacji obsługi płac zależy od scentralizowanego zarządzania, ujednoliconych procedur i współdziałania systemów opartego na rozwiązaniach chmurowych, które przekształcają administrację finansowo-kadrową we wspólną, skalowalną usługę krajową.**

4. Krajowe platformy kompetencji jako infrastruktura rozwoju kompetencji pracowników (Syllabus)

Przykład Narodowego Syllabusu pokazuje, że rozwój kompetencji cyfrowych nabiera charakteru systemowego dopiero wtedy, gdy zostaje osadzony w ekosystemie ustrukturyzowanej platformy.

Inicjatywa integruje:

- 1) model kompetencji,
- 2) cyfrowe narzędzia samooceny,
- 3) modułowe treści e-learningowe,
- 4) cyfrowe poświadczenia oraz
- 5) indywidualny portfel szkoleniowy każdego pracownika.

Pracownicy realizują zamknięty cykl obejmujący:

- 1) samoocenę,
- 2) przypisanie spersonalizowanych modułów,
- 3) ukończenie interaktywnych mikromodułów szkoleniowych,
- 4) test końcowy oraz
- 5) przyznanie odznaki odnotowanej w portfolio.

Modułowa konstrukcja wspiera wdrażanie rozwiązania na dużą skalę. Krótkie moduły są dostosowane do zidentyfikowanych luk kompetencyjnych, a cyfrowe odznaki stanowią możliwe do zweryfikowania potwierdzenie nabycia kompetencji. Wprowadzenie obowiązku odbycia 40 godzin szkoleń rocznie osadziło platformę w systemie obowiązkowych szkoleń, ograniczając typową lukę wdrożeniową między nałożeniem obowiązku a zapewnieniem narzędzi umożliwiających jego realizację. Dane dotyczące wykorzystania platformy pokazują, że inicjatywa pilotażowa przekształciła się w systemową infrastrukturę rozwoju kompetencji. Wniosek nie sprowadza się zatem do wprowadzenia obowiązku szkoleniowego, lecz **wskazuje na potrzebę stworzenia mierzalnego ekosystemu kompetencji, który łączy rozwój poszczególnych pracowników z krajowymi priorytetami cyfrowymi oraz jest wspierany przez pulpity monitorowania i nadzór strategiczny.**

5. Zgodność jako Mechanizm Integracji (PerlaPA)

PerlaPA pokazuje, w jaki sposób obowiązki w zakresie zgodności można przeprojektować tak, aby tworzyły cyfrową warstwę integracyjną. Zamiast funkcjonować jako rozproszone obowiązki sprawozdawcze, wymogi dotyczące zgodności w obszarze kadr są konsolidowane na scentralizowanej platformie zarządzanej przez Departament Administracji Publicznej. Punto Unico di Accesso zapewnia jednolity punkt dostępu do cyfrowych przebiegów pracy związanych z zapewnieniem zgodności, łącząc różne obszary sprawozdawczości i przekazując dane do portali służących zapewnieniu przejrzystości. Zarządzanie opiera się na wyznaczonych rolach (Responsabile i Inseritori), przebiegach aktywacji oraz ustawowych terminach, co zapewnia rozliczalność. Uwierzytelnianie za pośrednictwem uznanych systemów tożsamości cyfrowej oraz certyfikowanych kanałów komunikacji nadaje działaniom realizowanym na platformie moc prawną. Współdziałanie z rejestrami referencyjnymi ogranicza powielanie danych i ujednolica identyfikatory, natomiast usługi sieciowe umożliwiają zautomatyzowane

przekazywanie dużych zbiorów danych przez organy administracji przetwarzające znaczne wolumeny informacji.

Wniosek jest taki, że **zgodność może stać się podstawą jakości danych kadrowych, przejrzystości i uczciwości, jeśli zostanie zaprojektowana jako bezpieczny cyfrowy przebieg pracy umożliwiający współdziałanie systemów, a nie jako obowiązek ręcznego sporządzania sprawozdań.**

Łącznie pięć włoskich przykładów tworzy spójny model sekwencji reform. PIAO ustanawia zintegrowane zarządzanie i dyscyplinę planowania. inPA przekształca nabór w wiarygodny przebieg realizacji transakcji. NoiPA centralizuje obsługę płac poprzez skalowalne usługi wspólne i architekturę chmurową. Narodowy Syllabus osadza rozwój kompetencji w mierzalnej infrastrukturze. PerlaPA przekształca obowiązki w zakresie zgodności w mechanizm integracji i przejrzystości. Przykłady te pokazują, że gotowość administracji publicznej do automatyzacji zależy od połączenia zarządzania, projektowania przebiegów pracy, architektury usług wspólnych, systemów rozwoju kompetencji oraz integracji obowiązków w zakresie zgodności w jeden spójny ekosystem oparty na danych.

Wnioski z doświadczeń Estonii

Dwa estońskie przykłady działań przeanalizowane w niniejszym raporcie porównawczym – konsolidacja wewnętrznych usług wsparcia za pośrednictwem Państwowego Centrum Usług Wspólnych (przykład 1) oraz uporządkowanie procesu wyboru i rozwoju najwyższej kadry służby cywilnej przez Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej (przykład 2) – ilustrują spójną logikę reform, opartą na dyscyplinie procesowej, centralnym nadzorze i stopniowym skalowaniu. Chociaż inicjatywy te dotyczą różnych warstw systemu administracyjnego (transakcyjnych usług wsparcia i strategicznego zarządzania kadrą kierowniczą), pokazują konsekwentne podejście do przeprojektowania procesów:

standaryzacja przed centralizacją, jasne określenie właścicielstwa przed cyfryzacją oraz instytucjonalizacja mechanizmów zarządzania przed skalowaniem.

Poniższe wnioski wynikają bezpośrednio ze sposobu zaprojektowania i ścieżek wdrożenia obu analizowanych przykładów.

Wnioski z przykładu 1: Państwowe Centrum Usług Wspólnych, Katalog Usług i RTIP

1. Harmonizacja procesów musi poprzedzać konsolidację organizacyjną

Głównym wnioskiem z utworzenia i rozwoju Państwowego Centrum Usług Wspólnych (SSSC) jest to, że konsolidacja może być trwała tylko wtedy, gdy zostanie poprzedzona harmonizacją procesów. W Estonii wdrożenie wspólnych systemów zarządzania finansami i jednolitych zasad rachunkowości poprzedziło przeniesienie usług na dużą skalę do centrum usług wspólnych. Taka kolejność ograniczyła zróżnicowanie przebiegów pracy i pozwoliła wypracować wspólny język procesowy w ministerstwach przed nasileniem działań centralizacyjnych.

Doświadczenia te pokazują, że próba centralizacji zróżnicowanych praktyk właściwych dla poszczególnych instytucji spowodowałaby zwiększenie złożoności zamiast jej ograniczenia. Dzięki wcześniejszemu ujednoliceniu zasad, struktur danych i formatów

sprawozdawczych Estonia zapewniła, że konsolidacja nie doprowadziła jedynie do przeniesienia rozproszonych rozwiązań do jednostki centralnej. Katalog usług dodatkowo wzmocnił tę logikę, jasno określając, które procesy są realizowane centralnie, a które obowiązki pozostają po stronie instytucji korzystających z usług. W tym ujęciu SSSC nie stanowiło jedynie reformy organizacyjnej, lecz było instytucjonalnym odzwierciedleniem uprzednio zharmonizowanych przebiegów pracy.

Wniosek ma charakter strukturalny: **w reformach usług wspólnych standaryzację należy traktować jako warunek wstępny centralizacji, a nie jej rezultat.**

2. Jednolity katalog usług pełni funkcję narzędzia zarządzania, a nie jedynie technicznego wykazu

Estoński katalog usług nie został opracowany jako opisowy wykaz, lecz jako operacyjne narzędzie zarządzania. Jasne określenie zakresu usług, granic procesów oraz podziału odpowiedzialności pomiędzy SSSC a instytucje korzystające z usług ograniczyło niejednoznaczności podczas wdrażania kolejnych instytucji i umożliwiło skalowanie rozwiązania.

Precyzyjne określenie zakresu miało kluczowe znaczenie dla utrzymania zaufania instytucjonalnego. Poszczególne instytucje zachowały odpowiedzialność za decyzje wynikające z przepisów prawa oraz za kwestie merytoryczne związane z realizacją polityk publicznych, natomiast centrum usług wspólnych przejęło odpowiedzialność za ujednolicone procesy transakcyjne. Oddzielenie uprawnień decyzyjnych od zdolności wykonawczych umożliwiło konsolidację bez osłabiania rozliczalności poszczególnych instytucji.

Z czasem katalog usług zaczął również wspierać pomiar efektywności, monitorowanie kosztów i rozszerzanie zakresu usług. Stanowił ramy odniesienia, na podstawie których można było definiować kluczowe wskaźniki efektywności i oceniać dojrzałość usług. Katalog pełnił zatem funkcję stabilizującej architektury zarządzania procesami.

Praktyczny wniosek jest taki, **że jasno określone granice usług i podział ról mają kluczowe znaczenie dla trwałego skalowania usług wspólnych.**

3. Cyfrowa samoobsługa umożliwia skalowanie tylko wtedy, gdy jest osadzona w ujednoliconych przebiegach procesów

Portal samoobsługi pracowników państwowych (RTIP) pokazuje, że narzędzia cyfrowe prowadzą do rzeczywistej transformacji tylko wtedy, gdy są powiązane ze zharmonizowanymi procesami. RTIP nie został wdrożony jako odrębne rozwiązanie informatyczne, lecz jako warstwa samoobsługowa oparta na ujednoliconych procesach kadrowych i płacowych, wspieranych przez wspólne systemy.

Przeniesienie często realizowanych interakcji (wniosków urlopowych, aktualizacji danych osobowych, wprowadzania danych o wydatkach oraz zatwierdzeń przez przełożonych) do ustrukturyzowanych cyfrowych przebiegów pracy ograniczyło ręczne wprowadzanie danych, poprawiło ich jakość oraz zmniejszyło zróżnicowanie przebiegu procesów. Co

istotne, dane wprowadzone raz mogły być ponownie wykorzystywane w różnych usługach, co zwiększało ich spójność i ograniczało powielanie.

Architektura ta umożliwiła skalowanie modelu usług wspólnych bez proporcjonalnego wzrostu zatrudnienia w administracji. Wzrost produktywności wynikał z uproszczenia i automatyzacji procesów, a nie wyłącznie z działań ukierunkowanych na ograniczenie kosztów.

Wniosek jest taki, że **samoobsługa staje się narzędziem skalowania tylko wtedy, gdy procesy są ujednolicone, a modele danych spójne. W przeciwnym razie cyfryzacja może jedynie odtworzyć rozproszenie w formie elektronicznej.**

4. Stopniowe skalowanie połączone z monitorowaniem efektywności zwiększa trwałość reformy

Estońska reforma usług wspólnych rozwijała się stopniowo. Początkowo konsolidacją objęto wybrane obszary działalności ministerstw, a następnie krok po kroku rozszerzano ją na kolejne jednostki administracji centralnej. Ten etapowy model pozwolił instytucjom dostosować się do zmian, rozwiązać problemy operacyjne i doprecyzować definicje procesów przed wdrożeniem rozwiązania na większą skalę.

Co istotne, konsolidacji towarzyszył stopniowo rozwijany zestaw kluczowych wskaźników efektywności, obejmujących zakres świadczonych usług, produktywność, stabilność kosztów i zadowolenie klientów. Wraz ze wzrostem dojrzałości punkt ciężkości przesunął się ze wskaźników dotyczących wykonalności i wdrażania kolejnych instytucji na mierniki efektywności i jakości.

Korzyści w zakresie efektywności stawały się widoczne stopniowo i znajdowały wyraźniejsze odzwierciedlenie we wzroście produktywności i stabilnych kosztach jednostkowych niż w krótkoterminowym ograniczeniu wydatków. Wskazuje to na szerszy wniosek: **konsolidacja procesów na dużą skalę wymaga realistycznych oczekiwań, etapowego wdrażania i systematycznego pomiaru.**

Wnioski z przykładu 2: Uporządkowanie procesu wyboru najwyższej kadry służby cywilnej

5. Centralna odpowiedzialność za system może zwiększać spójność bez pełnej centralizacji decyzji o powołaniach

Uporządkowanie procesu wyboru i rozwoju najwyższej kadry służby cywilnej pokazuje, że silna koordynacja centralna nie wymaga pełnej centralizacji procesu decyzyjnego. W Estonii Kancelaria Rządu pełni funkcję właściciela systemu, określając modele kompetencji, standardy metodyczne i procedury oceny, natomiast poszczególne ministerstwa zachowują obowiązki pracodawcy oraz formalne uprawnienia do powoływania na stanowiska.

Taki model zarządzania pozwala zachować równowagę między spójnością a właścicielstwem instytucjonalnym. Dzięki włączeniu jednolitego modelu kompetencji do procesów naboru, oceny i rozwoju Estonia ograniczyła różnice w oczekiwaniach wobec

kadry kierowniczej w poszczególnych ministerstwach, bez osłabiania odpowiedzialności sektorowej.

Utworzenie Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej pozwoliło skoncentrować wiedzę metodyczną w centrum administracji rządowej oraz zapewnić ciągłość działań w kolejnych cyklach politycznych. Centrum wspiera ministerstwa, koordynuje procesy oceny i łączy wyniki informacji zwrotnej z działaniami rozwojowymi, ale nie przejmuje uprawnień kierowniczych poszczególnych instytucji.

Kluczowy wniosek jest taki, że połączenie jasno określonego właścicielstwa systemu ze zdecentralizowaną odpowiedzialnością umożliwia zapewnienie porównywalności i profesjonalizmu bez ograniczania autonomii administracyjnej.

6. Modele kompetencji stają się narzędziem transformacji dopiero wtedy, gdy są stosowane w całym cyklu zarządzania kadrą kierowniczą

Jednolity model kompetencji dla najwyższej kadry służby cywilnej, formalnie wprowadzony w 2017 r., nie ogranicza się wyłącznie do procesu naboru. Stanowi on podstawę prowadzenia rozmów kwalifikacyjnych, definiowania kryteriów oceny, realizacji procesów informacji zwrotnej 360 stopni oraz działań rozwojowych dla kadry kierowniczej.

Powiązanie wyników naboru z regularnymi ocenami opartymi na kompetencjach oraz ustrukturyzowanymi ścieżkami rozwoju pozwoliło Estonii przejść od podejścia opartego na jednorazowym wyborze kandydatów do systemu zarządzania kadrą kierowniczą obejmującego cały cykl jej funkcjonowania. Nabór stał się punktem wejścia do ciągłego procesu zarządczego, a nie odrębnym, jednorazowym wydarzeniem.

Takie podejście ograniczyło zależność od subiektywnych ocen i zwiększyło przejrzystość sposobu definiowania oraz oceny jakości przywództwa. Umożliwiło również prowadzenie zbiorczych analiz mocnych stron i potrzeb rozwojowych najwyższej kadry służby cywilnej, wspierając uczenie się na poziomie całego systemu.

Wniosek możliwy do przeniesienia na grunt innych administracji jest następujący: **modele oparte na kompetencjach wywierają trwały wpływ systemowy tylko wtedy, gdy są konsekwentnie wykorzystywane w procesach naboru, oceny i rozwoju.**

7. Regularne cykle oceny instytucjonalizują uczenie się i odpowiedzialność

Od 2018 r. centralnie koordynowane procesy informacji zwrotnej 360 stopni oraz ustrukturyzowane rozmowy rozwojowe dostarczają regularnych danych na temat jakości przywództwa. Wyniki ocen są wykorzystywane do opracowywania indywidualnych planów rozwoju, a także analizowane zbiorczo w celu identyfikacji trendów o charakterze systemowym.

Powtarzalny mechanizm informacji zwrotnej wzmacnia odpowiedzialność i wspiera ciągłe doskonalenie. Działania rozwojowe dla kadry kierowniczej są traktowane jako element obowiązków służbowych, dzięki czemu rozwój zawodowy zostaje trwale włączony do systemu zarządzania.

Doświadczenia Estonii pokazują, że poprawa jakości przywództwa następuje stopniowo dzięki powtarzanym cyklom oceny, a nie w wyniku pojedynczych inicjatyw szkoleniowych.

Trwałe rezultaty zależą od instytucjonalizacji mechanizmów przeglądu oraz ich powiązania z jasno określonymi oczekiwaniami kompetencyjnymi.

Wniosek jest taki, że **regularne i ustrukturyzowane mechanizmy oceny przekształcają zarządzanie kadrą kierowniczą z doraźnego procesu oceny w mierzalny proces zarządczy.**

Łącznie estońskie przykłady pokazują spójny wzorzec reform: **dyscyplina procesowa poprzedza konsolidację, jasność zasad zarządzania poprzedza cyfryzację, a ujednolicone ramy działania umożliwiają budowę systemów, które można skalować i mierzyć.** Niezależnie od tego, czy rozwiązania dotyczą transakcyjnych usług kadrowych i płacowych, czy strategicznego zarządzania kadrą kierowniczą, reformy te pokazują, że trwała modernizacja zależy w mniejszym stopniu od pojedynczych narzędzi, a w większym od właściwej sekwencji działań, jasno określonego właścicielstwa instytucjonalnego oraz spójności pomiędzy projektowaniem procesów, narzędziami cyfrowymi i rolami organizacyjnymi.

To zintegrowane, a jednocześnie dostosowane do specyfiki poszczególnych przykładów podejście stanowi spójną ilustrację tego, w jaki sposób przeprojektowanie procesów może wzmacniać zarówno efektywność operacyjną, jak i zdolność administracji publicznej do sprawowania skutecznego zarządzania strategicznego.

4.2 Luki w polskiej administracji publicznej

W niniejszej sekcji przedstawiono kluczowe luki zidentyfikowane w polskiej administracji publicznej na podstawie trzech uzupełniających się źródeł informacji:

- (i) analizy stanu obecnego (As-Is) przeprowadzonej w 28 instytucjach, która pozwoliła zidentyfikować ograniczenia o charakterze strukturalnym, procesowym i kadrowym;
- (ii) analizy porównawczej z Włochami i Estonią, wskazującej konkretne rozwiązania projektowe oraz cechy modeli działania istotne z perspektywy polskiego kontekstu
- (iii) szerszej wiedzy rynkowej i eksperckiej wykorzystanej w raporcie porównawczym, opartej na analizach UE i OECD dotyczących zarządzania sektorem publicznym, transformacji cyfrowej oraz modernizacji obszaru zarządzania zasobami ludzkimi.

Łącznie źródła te stanowią spójną i kompleksową podstawę do identyfikacji systemowych luk, które obecnie wpływają na spójność, skalowalność oraz gotowość do automatyzacji w obszarze zarządzania procesami i zasobami ludzkimi w polskiej administracji publicznej.

Luki strukturalne i instytucjonalne:

- **Brak jednolitego, kompleksowego modelu zarządzania procesowego.** Stosowane praktyki pozostają rozproszone, a podejście procesowe jest często utożsamiane z regulacjami wewnętrznymi, a nie z kompleksowymi strumieniami wartości realizowanymi od początku do końca. Poziom dojrzałości w poszczególnych

instytucjach znacząco się różni, co wskazuje na brak wspólnego standardu operacyjnego.

- **Ograniczona skalowalność inicjatyw z zakresu zarządzania procesowego.** W Polsce nie funkcjonuje stałe centrum doskonałości procesowej odpowiedzialne za kodyfikację standardów, upowszechnianie sprawdzonych rozwiązań oraz rozwijanie modelu działania obejmującego całą administrację. Analizowane przykłady zagraniczne pokazują wartość centralnego właścicielstwa w zakresie standardów i metodyk (np. centralnie koordynowany system planowania we Włoszech czy model działania rozwijany centralnie w Estonii).
- **Luka w integracji planowania.** W przeciwieństwie do przedstawionych modeli referencyjnych (np. włoskiego PIAO, który integruje strategię, obszar HR, zarządzanie wynikami, uczciwość instytucjonalną i cyfryzację), w Polsce cykle planowania strategicznego, kadrowego, procesowego, technologicznego i zarządzania ryzykiem funkcjonują równolegle, co ogranicza spójność realizowanych działań.

Luki w procesach HR

- **Niski poziom standaryzacji przebiegów procesów HR.** Poszczególne instytucje definiują różny zakres procesów oraz stosują odmienne poziomy szczegółowości i formaty dokumentacji, co utrudnia harmonizację oraz późniejszą automatyzację.
- **Duży udział działań realizowanych manualnie i w formie papierowej.** Procesy naboru, wdrożenia pracownika do pracy (onboarding), oceny okresowej, obsługi kadrowej i szkoleń są nadal w znacznym stopniu oparte na dokumentacji papierowej oraz komunikacji e-mailowej, co wydłuża czas realizacji procesów i ogranicza możliwość bieżącego monitorowania ich przebiegu.
- **Ograniczona integracja systemów.** Powszechnym zjawiskiem jest wielokrotne ręczne wprowadzanie tych samych danych do systemów kadrowych, płacowych oraz systemów obsługi spraw i dokumentów. Dla porównania, analizowane przykłady zagraniczne pokazują, że wykorzystanie zintegrowanych platform HR (np. NoiPA we Włoszech oraz Państwowego Centrum Usług Wspólnych wraz z portalem samoobsługowym w Estonii) umożliwia zwiększenie zdolności systemów do współdziałania oraz prowadzenie analiz na dużą skalę.
- **Luka w zakresie roli funkcji HR.** W polskiej administracji publicznej funkcja HR pełni przede wszystkim rolę administracyjną. Tymczasem w analizowanych administracjach rola HR została rozszerzona do funkcji strategicznej, opartej na danych i zarządzanej w perspektywie całego cyklu życia pracownika, powiązanej z planowaniem zasobów ludzkich, rozwojem kompetencji i zarządzaniem efektywnością.

Luki w zakresie kompetencji, kultury organizacyjnej i sposobów pracy

- **Nierównomierny poziom świadomości procesowej i właścicielstwa procesów.** Działania związane z procesami są często traktowane jako dodatkowy obowiązek. Rola właścicieli procesów oraz związana z nimi odpowiedzialność nie są jeszcze powszechnie i systemowo wdrożone.

- **Niski poziom dojrzałości w zakresie pomiaru procesów.** Wymiar „pomiar procesów” osiąga najniższe wyniki w ocenie dojrzałości. Definiowanie kluczowych wskaźników efektywności (KPI), zapewnienie źródeł danych oraz prowadzenie regularnych analiz nadal stanowi istotne wyzwanie.
- **Potrzeba rozwoju kompetencji i umiejętności cyfrowych.** Analizowane przykłady zagraniczne pokazują wdrażanie krajowych, ustrukturyzowanych ekosystemów rozwoju kompetencji (np. platformy Syllabus we Włoszech), które na dużą skalę łączą ocenę kompetencji, rozwój i potwierdzanie kwalifikacji. W polskiej administracji potrzeby rozwojowe w tym obszarze pozostają znaczące i zróżnicowane. Skuteczne ograniczenie tej luki wymaga aktywnego zaangażowania kadry kierowniczej.
- **Luka w zakresie zarządzania zmianą i zwinnych sposobów pracy.** W najbardziej zaawansowanych administracjach zarządzanie zmianą, projektowanie usług oraz wielodyscyplinarne zespoły produktowe stanowią element codziennego sposobu funkcjonowania. W Polsce dominujące podejście jest bardziej zadaniowe i silosowe, co ogranicza możliwości ciągłego doskonalenia.

Luki w obszarze technologii i współdziałania systemów

- **Brak wspólnych platform dla procesów HR i zarządzania procesowego.** Nieobecność współdzielonych, krajowych platform i repozytoriów ogranicza możliwości standaryzacji oraz ponownego wykorzystywania rozwiązań. Analizowane przykłady zagraniczne pokazują, że krajowe platformy centralne (np. portal PIAO, inPA, NoiPA oraz estońskie usługi wspólne i portal samoobsługowy) wspierają spójność i porównywalność działań.
- **Ograniczona zdolność systemów do współdziałania.** Systemy często funkcjonują równolegle, bez odpowiednio rozwiniętych interfejsów i wspólnych modeli danych, co utrudnia monitorowanie działań między instytucjami oraz prowadzenie analiz porównawczych efektywności.
- **Luka w zakresie gotowości do automatyzacji.** W wielu procesach występują liczne przekazania odpowiedzialności pomiędzy uczestnikami procesu oraz indywidualnie definiowane reguły decyzyjne. Doświadczenia europejskie w zakresie przeprojektowania procesów wskazują, że przed wdrożeniem automatyzacji konieczne jest uproszczenie i standaryzacja procesów, aby nie utrwaląc istniejącej zmienności w formie cyfrowej.
- **Luka w zakresie zarządzania danymi.** W przeciwieństwie do administracji osiągających wysoki poziom dojrzałości cyfrowej Polska nie posiada jednolitej architektury danych dla obszaru procesów i HR ani modelu właścicielstwa danych, które wspierałyby funkcjonowanie „jednego źródła prawdy” oraz ponowne wykorzystywanie danych pomiędzy usługami.

Luki organizacyjne i zarządcze

- **Ograniczony i cykliczny charakter przeglądów procesów.** Przeglądy procesów często nie są prowadzone w sposób systematyczny i mają charakter reaktywny,

zamiast stanowić element ciągłego doskonalenia powiązanego ze strategią i planowaniem zasobów.

- **Złożone otoczenie regulacyjne.** Przepisy i regulacje wpływają na powstawanie wielu wariantów procesów oraz utrudniają ich harmonizację. Analizowane administracje radzą sobie z tym wyzwaniem poprzez stosowanie centralnych standardów, katalogów oraz ujednoliconych zestawów reguł wymiany danych.
- **Właścicielstwo procesów i odpowiedzialność.** Jasno określone właścicielstwo procesów realizowanych między jednostkami organizacyjnymi nie stanowi jeszcze trwałego standardu zarządczego, co ogranicza odpowiedzialność za proces w ujęciu end-to-end oraz zmniejsza skuteczność działań usprawniających.

Luki w zakresie pomiaru wartości publicznej

- **Brak jednolitych metod ukierunkowanych na rezultaty.** W najbardziej zaawansowanych rozwiązaniach strategia, procesy i zarządzanie zasobami ludzkimi są powiązane z osiąganymi rezultatami i tworzeniem wartości publicznej. Pomiar efektywności polskiej administracji publicznej koncentruje się natomiast w większym stopniu na nakładach i realizowanych zadaniach.
- **Ograniczona dostępność porównywalnych danych procesowych.** Brak wspólnych wskaźników efektywności oraz współdzielonych modeli danych ogranicza możliwość uzyskania całościowego obrazu funkcjonowania administracji oraz prowadzenia ciągłych analiz porównawczych.

Luki zidentyfikowane w polskiej administracji mają charakter systemowy i są rezultatem współwystępowania rozproszonych praktyk, równolegle funkcjonujących systemów oraz ograniczonej dojrzałości w zakresie zarządzania danymi i procesami. Analizowane administracje zwiększają spójność i efektywność działania dzięki stosowaniu wspólnych standardów, zintegrowanych platform cyfrowych, centralnych architektur danych, zwinnych sposobów pracy oraz strategicznej, opartej na danych roli funkcji HR. Rozwiązania te, widoczne w reformach wdrożonych we Włoszech i Estonii, stanowią praktyczny kierunek dalszego rozwoju zarządzania procesowego i budowania gotowości do automatyzacji w polskiej administracji publicznej.

4.3 Działania priorytetowe przed automatyzacją

Analizując zagadnienie automatyzacji procesów, można zauważyć, że wszystkie opisane w raporcie przykłady skutecznych reform opierają się na wspólnym podejściu do projektowania efektywnych systemów organizacyjnych. W pierwszej kolejności wykorzystuje się mapowanie procesów w celu identyfikacji potencjału do standaryzacji. Następnie opracowywane są modele danych stanowiące podstawę automatyzacji, a ujednolicone procesy i modele danych są wspierane przez rozwiązania cyfrowe stopniowo rozszerzane na kolejne jednostki organizacyjne. W tym kontekście „skalowanie” oznacza wdrażanie rozwiązań w innych, podobnych jednostkach organizacyjnych, w odróżnieniu od „zwiększania skali”, które odnosi się do przetwarzania większej liczby danych w ramach tej samej jednostki. Niezależnie od tego, czy autorzy opisanych w niniejszym raporcie reform działali w ten sposób świadomie, ich podejście pozostawało

zgodne z uznanymi koncepcjami architektury organizacyjnej, które są powszechnie uznawane za skuteczne, takimi jak TOGAF. Przykładowo TOGAF zakłada następującą sekwencję działań:

- (i) wyobrażenie przyszłego stanu funkcjonowania organizacji (po cyfryzacji), bez wchodzenia jeszcze w szczegółowe planowanie;
- (ii) zaangażowanie zainteresowanych i zmotywowanych interesariuszy w celu identyfikacji procesów biznesowych (organizacyjnych) posiadających potencjał do cyfryzacji – tym razem na takim poziomie szczegółowości, który pozwala ująć je w „katalogu usług biznesowych” (business services catalogue)¹⁴⁰ – stanowiącym bezpośredni odpowiednik pojęć „katalog usług” (service catalogue) i „scentralizowany model świadczenia usług” (centralised service model), wielokrotnie pojawiających się w niniejszym raporcie;
- (iii) opisanie docelowej architektury organizacyjnej - etapu, na którym opracowywane są powszechnie znane mapy procesów i schematy organizacyjne. Choć same w sobie są one niewystarczające do wykorzystania pełnego potencjału automatyzacji możliwego do wdrożenia w praktyce, pozostają szeroko stosowanymi i łatwo zrozumiałymi narzędziami opisu organizacji.

W podejściu TOGAF działania te są jednak prowadzone w skali całego „przedsiębiorstwa”¹⁴¹, rozumianego jako zbiór współpracujących struktur organizacyjnych, które - jeśli nawet nie są identyczne pod względem charakteru działalności - pozostają ze sobą powiązane i mają wspólną motywację do osiągnięcia określonych celów. Dzięki temu tworzony obraz staje się rzeczywistym planem reformy, wykraczającym poza granice pojedynczego urzędu czy jednostki administracyjnej.

Pomimo że TOGAF został opracowany przede wszystkim jako narzędzie wspierające transformację cyfrową i pracę architektów IT, a jego głównym obszarem zainteresowania są systemy cyfrowe, istotne znaczenie ma nacisk, jaki metodyka ta kładzie na analizę, opisywanie i przeprojektowywanie procesów oraz usług na poziomie organizacyjnym, angażowanie szerszego „przedsiębiorstwa” (w kontekście niniejszego raportu rozumianego jako zbiór współpracujących organizacji, a nie pojedyncza komórka organizacyjna lub samodzielny urząd) oraz sekwencję działań rekomendowanych na potrzeby automatyzacji. Procesy takie jak HR mają, ogólnie rzecz biorąc, a w szczególności w sektorze publicznym, znaczący potencjał do funkcjonowania w ramach takiej wspólnej architektury stanu docelowego. Planujący takie rozwiązania muszą jednak unikać błędu polegającego na włączaniu do tego wspólnego zakresu tych elementów, które wiążą się z wykonywaniem samodzielnych, suwerennych kompetencji decyzyjnych i stanowią istotę autonomii współpracujących „przedsiębiorstw” (zob. przykład estońskiego SSSC). Zgodnie z metodykami architektury organizacyjnej, takimi jak TOGAF

¹⁴⁰ [Business Service/Function Catalog: Artifact of Business Architecture \(Phase B\) - Visual Paradigm Guides](#)

¹⁴¹ [Introduction](#) (TOGAF): “any collection of organizations that has a common set of goals and/or a single bottom line. In that sense, an enterprise can be a government agency, a whole corporation, a division of a corporation, a single department, or a chain of geographically distant organizations linked together by common ownership”

lub Target Operating Model (TOM), współdzielona przestrzeń procesów, którą można uporządkować w formie katalogu usług, jest następnie weryfikowana i doskonalona poprzez opracowanie wspólnych modeli danych. Podejście to można zaobserwować w przykładach włoskich, gdzie zestaw procesów HR charakteryzujących się wysokim stopniem wspólności został zautomatyzowany z wykorzystaniem platformy chmurowej. W tym kontekście uznaje się – a potwierdzają to przykłady opisane w niniejszym raporcie porównawczym – że hierarchie organizacyjne, hierarchie pracowników, procesowe modele danych oraz modele danych księgowych (dotyczące kosztów, płac i innych obszarów) mają wyraźny potencjał do wykorzystania w różnych organizacjach, nawet jeśli nie są w pełni jednolite w dużych grupach podmiotów, obejmujących struktury administracji samorządowej i centralnej.

Poniżej proponujemy kilka działań, które należy uwzględnić podczas przygotowywania architektury procesów przeznaczonych do automatyzacji, ze szczególnym uwzględnieniem procesów HR oraz podobieństw do włoskiego przykładu Cloudify NoiPA.

Krok 1 – Określenie intencji strategicznej i mapowanie na potrzeby przeprojektowania procesów (BPR)

W perspektywie przygotowania projektu cyfryzacji pierwszym krokiem nie jest projektowanie prototypów produktów, lecz uzasadnienie potrzeby reformy, z uwzględnieniem zarówno wymiernych korzyści, takich jak oszczędność czasu, jak i przede wszystkim wpływu reformy na realizację strategii krajowych, sektorowych i organizacyjnych, w tym strategii ukierunkowanych na zwiększenie konkurencyjności, efektywne wykorzystanie środków publicznych oraz satysfakcję szerokiego grona interesariuszy (użytkowników: obywateli, urzędników i przedsiębiorców).

Istotnym elementem jest określenie, które obszary HR powinny zostać ustandaryzowane we wszystkich organizacjach, a które muszą pozostać w sferze autonomicznych decyzji lub lokalnych uwarunkowań. Jest to odpowiednik początkowej fazy tworzenia wizji w metodyce TOGAF: określenia przyszłego stanu po cyfryzacji, wyjaśnienia, że platforma stanowi infrastrukturę wspierającą, a nie mechanizm centralizacji kształtowania polityk, oraz jednoznacznego pogodzenia celu upraszczania procesów z potrzebą ich dostosowania do różnych kontekstów. Bez takich wspólnych ram strategicznych i jasno określonych granic późniejsze działania automatyzacyjne albo nadmiernie ingerują w obszary autonomii politycznej i zarządczej, albo pozostają zbyt zachowawcze, by przynieść rzeczywiste korzyści wynikające z integracji.

W przypadku Cloudify NoiPA takie określenie ram reformy wyrażało się w świadomym poszukiwaniu równowagi między centralizacją a elastycznością. Program został opracowany w celu „pogodzenia dwóch strategicznych, lecz potencjalnie rozbieżnych celów”: z jednej strony standaryzacji procesów oraz racjonalizacji obsługi płacowej i administracji kadrowej w celu zwiększenia efektywności, a z drugiej strony zachowania zdolności do dostosowania się do bardzo zróżnicowanych kontekstów organizacyjnych poprzez projektowanie zorientowane na użytkownika i konfigurowalne usługi. Od początku inicjatywa była realizowana jako element wizji „państwa jako platformy” oraz krajowa „infrastruktura niematerialna” pozostająca pod nadzorem MEF/DSII, a nie jako narzędzie

służące zmianie merytorycznych zasad zatrudnienia lub przejęciu uprawnień zarządczych ministerstw liniowych. „Scentralizowany model świadczenia usług” został zatem przedstawiony jako sposób bardziej spójnej i przejrzystej realizacji uzgodnionych wcześniej polityk HR w całym „przedsiębiorstwie” włoskich organizacji publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu specyfiki sektorowej i prerogatyw poszczególnych instytucji.

Krok 2 - Ustanowienie centralnego właścicielstwa i zarządzania międzyorganizacyjnego

Po określeniu wspólnego zakresu działania (zob. Krok 1) reforma prowadzona z perspektywy „przedsiębiorstwa” wymaga wiarygodnego właściciela oraz struktury zarządzania zdolnej do reprezentowania całego systemu i działania w jego imieniu, a nie wyłącznie w imieniu departamentu IT pojedynczego ministerstwa. Przed rozpoczęciem szczegółowego projektowania docelowego rozwiązania cyfrowego tworzy się architekturę decyzyjną obejmującą dyrektora programu, komitet strategiczny, biuro zarządzania programem (PMO) oraz funkcje odpowiedzialne za projektowanie i zarządzanie popytem na usługi, zdolne do pogodzenia interesów finansów, HR, IT, ministerstw sektorowych i władz lokalnych oraz rozstrzygania między nimi. Oznacza to również określenie sposobu współistnienia centralnego sterowania (standardów, platform i katalogów) ze zdecentralizowaną realizacją działań (wewnętrznym zarządzaniem HR w poszczególnych instytucjach), tak aby automatyzacja poprawiała koordynację bez pozbawiania instytucji rzeczywistej odpowiedzialności.

W przypadku Cloudify NoiPA centralne właścicielstwo i koordynacja zostały jednoznacznie przypisane do DSII w ramach MEF. Utworzono ustrukturyzowany model zarządzania oparty na Dyrektorze Programu odpowiedzialnym za całość przedsięwzięcia, wspieranym przez komitet strategiczny oraz PMO zarządzające wymaganiami, priorytetami i ryzykami w relacjach z wieloma grupami interesariuszy i dostawcami. Rozwiązanie to zostało uzupełnione scentralizowanym modelem świadczenia usług pozostającym w kompetencjach DSII, który przełożył się na regulowane ramy zarządcze służące standaryzacji procesów płacowych i kadrowych przy jednoczesnym poszanowaniu ram prawnych określonych w dekrete ustawodawczym nr 165/2001. Na poziomie instytucjonalnym podejście to zostało wprost opisane jako budowanie „zdolności do orkiestracji instytucjonalnej”: MEF pełni rolę orkiestratora systemu, zapewniając, że rozwój platformy, zarządzanie danymi i zasady dostępu pozostają spójne w tysiącach uczestniczących podmiotów.

Krok 3 – Zaangażowanie interesariuszy poprzez współprojektowanie i działania eksploracyjne

W architekturze organizacyjnej opartej na podejściu zbliżonym do TOGAF kolejnym krokiem jest przekształcenie ogólnej intencji w wspólne zrozumienie poprzez zaangażowanie osób, które będą korzystać z systemu i których będzie on dotyczył. Etap ten polega na zgromadzeniu przedstawicieli użytkowników końcowych, pracowników HR, specjalistów finansowych, zespołów IT oraz partnerów instytucjonalnych w ramach ustrukturyzowanych form współpracy – warsztatów, sesji współprojektowania

i laboratoriów doświadczeń (Living Labs) – podczas których ujawniane są istniejące praktyki, artykułowane potrzeby i obawy oraz poddawane ocenie wstępne warianty projektowe. Jest to coś więcej niż konsultacje. Jest to świadome wykorzystanie podejścia design thinking, analiz opartych na personach oraz mapowania ścieżek użytkowników w celu zapewnienia, że późniejsza automatyzacja będzie odzwierciedlała rzeczywisty sposób świadczenia usług, a jednocześnie pozwoli zbudować zaufanie i relacje niezbędne do późniejszego rozszerzania rozwiązania na kolejne jednostki.

W przypadku Cloudify NoiPA działania związane ze współprojektowaniem stanowią jeden z głównych filarów programu, jeszcze przed rozpoczęciem prac rozwojowych i wdrożenia na dużą skalę. Program został „zaprojektowany tak, aby uwzględniać perspektywę wszystkich istotnych interesariuszy”, w tym użytkowników końcowych, uczestniczących administracji z różnych sektorów, podmiotów instytucjonalnych, a nawet obywateli i przedsiębiorstw. Laboratorium doświadczeń (Living Lab) utworzone przez DSII stanowi praktyczną realizację tego podejścia. Wykorzystując osoby reprezentujące różne typy użytkowników w poszczególnych makroprocesach HR, zaprasza się ich do mapowania obecnych doświadczeń, wskazywania problemów oraz projektowania idealnych ścieżek użytkownika w środowisku częściowo odzwierciedlającym rzeczywiste warunki pracy. Działania prowadzone w Living Lab mają celowo charakter eksploracyjny i iteracyjny. Koncentrują się na identyfikowaniu ukrytych potrzeb, testowaniu koncepcji (takich jak samoobsługa dla administracji lokalnych) oraz budowaniu zaufania do reformy, a nie jedynie na prezentowaniu wcześniej przygotowanych rozwiązań.

Krok 4 – Projektowanie architektury usług i procesów

Zaangażowanie interesariuszy na różnych poziomach pozwala wyodrębnić wspólną przestrzeń usług: katalog usług biznesowych i procesów, które będą wspólne dla wielu organizacji, możliwe do konfiguracji na poziomie lokalnym i docelowo wspierane przez współdzielone aplikacje. Jest to etap, na którym istniejące makroprocesy HR – płace, ewidencja czasu pracy, prawne i administracyjne czynności kadrowe, zarządzanie efektywnością, szkolenia oraz delegacje służbowe – są mapowane, racjonalizowane i dekomponowane na modułowe usługi, przy zachowaniu poziomu szczegółowości odpowiadającego katalogowi obejmującemu całe „przedsiębiorstwo”. Takie podejście pozwala uniknąć obu skrajności: nadmiernej centralizacji procesów, które powinny zachować swoją odrębność, oraz niewystarczającej standaryzacji, która podważałaby zasadność budowy wspólnej infrastruktury i prowadziła do osiągnięcia wyników KPI niższych od oczekiwanych (zob. Krok 1).

W przypadku Cloudify NoiPA działania te są realizowane poprzez warsztaty współprojektowania, podczas których procesy i problemy są mapowane jeszcze przed podjęciem decyzji o wyborze konkretnego rozwiązania technicznego. W sesjach tych uczestniczą przedstawiciele administracji centralnej, regionów, władz lokalnych, sektora ochrony zdrowia, sił zbrojnych oraz instytucji niezależnych, a same spotkania służą temu, aby „mapować procesy, identyfikować potrzeby oraz analizować zarówno problemy (pain points), jak i możliwości usprawnień (love points)”. Rezultatem tych prac nie jest jeden,

monolityczny proces, lecz modułowy model usług. Funkcjonalności HR są grupowane w zintegrowane moduły (pakiety mikrousług) uporządkowane w ramach ustrukturyzowanego katalogu usług, co pozwala różnym grupom instytucji zestawiać potrzebne im elementy przy jednoczesnym zachowaniu spójności całego ekosystemu. Z perspektywy funkcjonalnej architektura docelowa zakłada, że kadrowe usługi prawne i administracyjne, ewidencja czasu pracy, obsługa płac, zarządzanie kapitałem ludzkim oraz usługi wspierające są jednoznacznie modelowane jako usługi zdolne do współdziałania, natomiast kanały dostępu i wzorce interakcji są projektowane w oparciu o wcześniej zmapowane ścieżki użytkowników.

Krok 5 – Określenie architektury danych i technologii wspierającej projekt procesowy

Architektura procesów i usług musi następnie zostać powiązana ze spójnym modelem danych i architekturą technologiczną, tak aby automatyzacja opierała się na wspólnej semantyce oraz skalowalnej infrastrukturze. Etap ten obejmuje zdefiniowanie zasad zarządzania danymi i suwerenności danych (np. w zakresie rozwiązań chmurowych lub lokalnych), zasad integracji oraz mechanizmów współdziałania systemów, które umożliwią funkcjonowanie katalogu usług w formie platformy. Oznacza to określenie, które obiekty danych będą stanowiły dane referencyjne, w jaki sposób będzie zapewniana jakość danych w całym ich cyklu życia oraz w jaki sposób platforma będzie współdziałać z szerszym krajowym ekosystemem cyfrowym.

Cloudify NoiPA ujmuje to podejście w zestawie przewodnich zasad architektonicznych, które są definiowane na wczesnym etapie i następnie wykorzystywane jako ograniczenia projektowe w całym procesie rozwoju rozwiązania. Zasady takie jak „Cloud First” i „data governance by design” odzwierciedlają uzgodnienia osiągnięte w kluczowych obszarach projektowych. Wybór zasad architektury danych, takich jak Linked Open Data, wpływa na sposób zapewnienia interoperacyjności semantycznej. Decyzje te, podejmowane przed rozpoczęciem prac programistycznych, a następnie rozwijane równolegle z nimi, zapewniają, że późniejsza automatyzacja będzie mogła wspierać raportowanie między instytucjami, analitykę oraz integrację systemów bez konieczności ponownego rozstrzygania fundamentalnych kwestii związanych ze znaczeniem danych i zaufaniem do nich.

Krok 6 – Pilotaż, stopniowe wdrażanie i ustrukturyzowane testowanie przed wdrożeniem na pełną skalę

Nawet jeśli zdefiniowano już zasady zarządzania, usługi i architekturę, platformy obejmującej całe „przedsiębiorstwo” nie można uruchomić jednym działaniem. Gdyby tak postąpiono, problemy pojawiające się na początkowym etapie wdrożenia mogłyby wpłynąć na funkcjonowanie całego „przedsiębiorstwa” (przypomnijmy, że w tym kontekście „przedsiębiorstwo” oznacza zbiór organizacji publicznych uczestniczących w reformie przeprojektowania procesów). Dążenie do wdrożenia na dużą skalę oznacza zatem konieczność „rozpoczynania od małych kroków”, na przykład poprzez pilotaże, stopniowe udostępnianie kolejnych funkcjonalności oraz ustrukturyzowane testowanie. Pozwala to

zweryfikować przyjęte założenia, ujawnić istniejące luki oraz uniknąć niekontrolowanych zakłóceń w funkcjonowaniu kluczowych procesów HR. Jest to również etap, na którym projektowane są standardowe modele wdrożenia dla różnych typów administracji oraz różnych punktów wyjścia pod względem technologicznym, tak aby późniejsze rozszerzanie rozwiązania na kolejne organizacje stało się powtarzalnym procesem organizacyjnym, a nie serią odrębnych projektów realizowanych indywidualnie.

W przypadku Cloudify NoiPA wdrożenie „przebiegało według trzech głównych kierunków działania”, z których jeden został wprost określony jako „stopniowe wdrażanie”. Nowe usługi były udostępniane sukcesywnie jednorodnym grupom użytkowników, przy wykorzystaniu istniejącego systemu NoiPA jako zabezpieczenia na czas testowania i wdrażania nowych modułów. Laboratorium doświadczeń (Living Lab) oraz środowiska półrzeczywiste były wykorzystywane do prowadzenia testów użyteczności, na przykład nowego portalu internetowego wyposażonego w chmurowe mechanizmy samoobsługi, zanim funkcjonalności te zostały udostępnione wszystkim użytkownikom. W procesie oceny wykorzystywano wskaźniki dotyczące efektywności, satysfakcji użytkowników i zarządzania błędami. Takie podejście pozwalało DSII doskonalić procesy wdrażania kolejnych instytucji (w tym tych, które miały korzystać z usług w modelu „Private Node” lub „Private Instance”) oraz dostosowywać materiały szkoleniowe i wsparcie użytkowników. Dzięki temu rozszerzanie automatyzacji na kolejne organizacje stawało się zarządzanym programem zmian opartym na dowodach i wynikach pomiaru.

Przykład Cloudify NoiPA jako zastosowanie metodologicznie sprawdzonego podejścia do rozwoju architektury korporacyjnej (Enterprise Architecture)



Tabela 17. Metoda Rozwoju Architektury TOGAF (ADM) z dodatkowym oznaczeniem kolorystycznym opartym na analizie przykładu referencyjnego Cloudify NoiPA

Etap TOGAF ADM	Etap cyklu automatyzacji	Proponowane kroki na podstawie przeglądu HR / Cloudify NoiPA
Faza wstępna	Przygotowanie organizacyjne	Krok 1 – Określenie intencji strategicznej; Krok 2 – Właścicielstwo i zarządzanie
A. Wizja architektury	Przygotowanie organizacyjne	Krok 1 – Określenie intencji strategicznej; Krok 2 – Właścicielstwo i zarządzanie; Krok 3 – Zaangażowanie interesariuszy
B. Architektura biznesowa	Przygotowanie organizacyjne	Krok 3 – Zaangażowanie interesariuszy; Krok 4 – Architektura usług i procesów
C. Architektura systemów informacyjnych	Przygotowanie techniczne	Krok 4 – Architektura usług i procesów; Krok 5 – Architektura danych i technologii
D. Architektura technologiczna	Przygotowanie techniczne	Krok 5 – Architektura danych i technologii
E. Możliwości i rozwiązania	Rozwój, budowa, testowanie i wdrażanie	Krok 6 – Wstępne wdrożenie; pozostałe kroki nieobjęte niniejszym opracowaniem
F. Planowanie migracji	Rozwój, budowa, testowanie i wdrażanie	Krok 6 – Wstępne wdrożenie; pozostałe kroki nieobjęte niniejszym opracowaniem
G. Nadzór nad wdroż	Rozwój, budowa, testowanie i wdrażanie	Pozostałe kroki nieobjęte niniejszym opracowaniem; Krok 2 – Właścicielstwo i zarządzanie
H. Zarządzanie zmianą architektury	Utrzymanie, zmiana i doskonalenie	Nie stanowi odrębnego numerowanego kroku; odpowiada ciągłemu zarządzaniu zmianą i optymalizacji po początkowym wdrożeniu

Etap TOGAF ADM	Etap cyklu automatyzacji	Proponowane kroki na podstawie przeglądu HR / Cloudify NoiPA
Zarządzanie wymaganiami (centrum)	Charakter neutralny – ciągle zarządzanie wymaganiami	Wszystkie kroki i działania wykraczające poza niniejsze opracowanie – proces realizowany w sposób ciągły

Na rysunku powyżej dodano własne oznaczenia kolorystyczne do metody TOGAF ADM¹⁴² (Architecture Development Method), która jest szczególnie użyteczna przy projektowaniu wielkoskalowych platform cyfrowych obejmujących wiele organizacji, takich jak przykłady skutecznych krajowych platform cyfryzacji opartych na przeprojektowaniu procesów (BPR), opisane w niniejszym raporcie porównawczym.

1. Krok 1 – Określenie intencji strategicznej i mapowanie procesów na potrzeby przeprojektowania procesów (BPR)
2. Krok 2 – Ustanowienie centralnego właścicielstwa i zarządzania międzyorganizacyjnego
3. Krok 3 – Zaangażowanie interesariuszy poprzez współprojektowanie i działania eksploracyjne.

W metodyce TOGAF odpowiadają im: Faza Wstępna (Preliminary), Wizja Architektury (Faza A) oraz Architektura Biznesowa (Faza B). Zostały one wyróżnione osobnym kolorem w celu podkreślenia działań prowadzonych na poziomie strategicznym i w obszarze współpracy z interesariuszami. To właśnie na tym etapie reforma zostaje powiązana ze strategiami krajowymi i organizacyjnymi, definiowane są oczekiwane korzyści oraz prowadzone są prace nad opisaniem procesów i usług, które mają największy potencjał do przeprojektowania i automatyzacji. Jest to również etap budowania wspólnego zakresu działania i wspólnego języka pomiędzy organizacjami, dzięki czemu późniejsza standaryzacja staje się zarówno politycznie akceptowalna, jak i możliwa do wdrożenia operacyjnie. Jasnopomarańczowym kolorem oznaczono etap przygotowania technicznego, obejmujący:

4. Krok 4 – Projektowanie architektury usług i procesów
5. Krok 5 – Określenie architektury danych i technologii wspierającej model biznesowy.

W terminologii TOGAF odpowiada to przede wszystkim Architekturze Systemów Informacyjnych (Faza C) oraz Architekturze Technologicznej (Faza D), w ramach których koncepcyjny katalog usług i mapy procesów są przekształcane w możliwe do wdrożenia architektury aplikacyjne, danych i technologii, stanowiące podstawę funkcjonowania wspólnej platformy. Chociaż rozdzielenie tych kroków nie jest całkowicie naturalne, na tym etapie prace przygotowawcze angażują w większym stopniu niż we wcześniejszych krokach zespół architektury technicznej, którego utworzenie stanowi element dwóch

¹⁴² TOGAF | www.opengroup.org

pierwszych kroków. Kolorem fioletowym oznaczono etap rozwoju, budowy, testowania i wdrażania, powiązany przede wszystkim z Krokiem 6 – Pilotaż, stopniowe wdrażanie i ustrukturyzowane testowanie przed wdrożeniem na pełną skalę, oraz odpowiadający fazom Możliwości i Rozwiązania (Faza E), Planowanie Migracji (Faza F) i Nadzór nad Wdrożeniem (Faza G) w TOGAF. To właśnie na tym etapie tworzone lub konfigurowane są konkretne rozwiązania, prowadzone są pilotaże z udziałem wybranych administracji oraz doskonalone są standardowe modele wdrażania i migracji. W naszym sześciokrokowym przeglądzie fazy te zostały opisane w najmniejszym stopniu, jednak przedstawiono pierwszy krok związany z wdrożeniem pilotażowym. Zielony węzeł reprezentuje etap utrzymania, zarządzania zmianą i doskonalenia, odpowiadający fazie Zarządzania Zmianą Architektury (Faza H), w ramach której platforma i związany z nią katalog usług są stale dostosowywane w odpowiedzi na informacje zwrotne, nowe wymagania polityk publicznych oraz zmieniające się potrzeby organizacyjne. Z kolei centralny szary węzeł oznaczający Zarządzanie Wymaganiami podkreśla, że pozyskiwanie, priorytetyzacja i doskonalenie wymagań są działaniami ciągłymi, realizowanymi we wszystkich fazach, a nie jednorazowym zadaniem wykonywanym na początku przedsięwzięcia.

Przedstawione oznaczenia kolorystyczne są użyteczne, ponieważ pozwalają uwidocznic co najmniej dwa istotne aspekty. Po pierwsze, przygotowanie do automatyzacji stanowi bardzo dużą część całego projektu automatyzacyjnego, a sama automatyzacja jest od niego zależna i nie może zostać wdrożona wcześniej. Można nawet stwierdzić odwrotnie: projekt automatyzacji jest częścią programu przeprojektowania procesów (BPR). Po drugie, istnieją sprawdzone zbiory zasad i metodyk, których przykładem jest TOGAF, opracowane z myślą o strategicznym, trwałym i stopniowym (a zarazem efektywnym kosztowo) wdrażaniu zmian. Oferują one bogaty zestaw praktycznych wskazówek, wzorców postępowania oraz społeczności praktyków wspierających realizację tego typu przedsięwzięć. Przy przygotowywaniu automatyzacji procesów biznesowych pomocne mogą być zarówno doświadczenia innych państw, jak i szczegółowe wytyczne dotyczące projektów realizowanych na poziomie całego „przedsiębiorstwa”, dostępne w praktyce rynkowej i branżowej.

4.4 Rekomendacje krótkoterminowe i długoterminowe

Niniejsza sekcja ma na celu przełożenie włoskich i estońskich przykładów na uporządkowaną i operacyjną mapę drogową transformacji dostosowaną do potrzeb polskiej administracji publicznej. Celem jest wskazanie Polsce sekwencyjnej ścieżki działania opartej na podejściu BPR, standaryzacji organizacyjnej, automatyzacji oraz współdziałaniu systemów. Rekomendacje zostały podzielone na dwa horyzonty czasowe: krótkoterminowy i długoterminowy:

- **horyzont krótkoterminowy (0–12 miesięcy)** odpowiada okresowi potrzebnemu do ustanowienia właścicielstwa i mechanizmów zarządzania, przeglądu lub doprecyzowania podstaw regulacyjnych, mapowania i upraszczania procesów, zdefiniowania krajowych standardów danych, przypisania jednoznacznych odpowiedzialności oraz uruchomienia kontrolowanych pilotaży. W złożonych

środowiskach sektora publicznego etap ten zazwyczaj odpowiada jednemu pełnemu cyklowi planistycznemu lub operacyjnemu i jest niezbędny, aby uniknąć automatyzowania procesów rozproszonych lub niespójnych.

- **horyzont długoterminowy (12–36+ miesięcy)** odpowiada okresowi potrzebnemu do skalowania automatyzacji, migracji do modułowych architektur cyfrowych, wdrożenia współdziałania systemów opartego na interfejsach API, zastosowania silników reguł oraz wbudowania mechanizmów analitycznych i benchmarkingowych. Ten drugi etap ma sens tylko wtedy, gdy fundamenty strukturalne zbudowane w pierwszym roku są wystarczająco solidne.

We wszystkich analizowanych przykładach logika wdrożenia opiera się na tym samym podejściu: najpierw upraszczanie i standaryzacja procesów, następnie ustanowienie właścicielstwa i mechanizmów zarządzania, dopiero potem cyfryzacja i automatyzacja, a na końcu integracja oraz monitorowanie na poziomie całego systemu.

Przykład włoski 1. PIAO – Zintegrowane planowanie jako strukturalny instrument zarządzania

W przypadku Polski przeniesienie logiki PIAO nie powinno prowadzić do stworzenia nowego „dokumentu parasolowego” dodanego do już istniejących planów. Powinno zostać zaprojektowane jako wiążący, krajowy cykl funkcjonowania administracji, który wymusza powiązanie celów strategicznych, narzędzi HR, doskonalenia procesów (BPR), mechanizmów kontroli integralności i ryzyka oraz mierzalnych rezultatów w ramach jednego, spójnego mechanizmu zarządzania.

Polski kontekst sprawia, że podejście to jest szczególnie istotne, ale jednocześnie szczególnie podatne na niepowodzenie. Rozdzielenie planowania od realizacji, nierównomierny poziom właścicielstwa procesów, niedojrzałość w zakresie pomiaru, ograniczony zakres cyklicznych przeglądów oraz ograniczona zdolność systemów do współdziałania mogą sprawić, że zintegrowane planowanie stanie się jedynie działaniem o charakterze formalnym i sprawozdawczym, chyba że reforma zostanie wzmocniona obowiązkowymi strukturami, jasno określonymi uprawnieniami decyzyjnymi oraz odpowiednimi zdolnościami organizacyjnymi.

Z tego względu przedstawione poniżej rekomendacje celowo obejmują nie tylko „artefakty planistyczne”, lecz również działania regulacyjne, organizacyjne i techniczne niezbędne do tego, aby artefakty te mogły być rzeczywiście wykorzystywane w praktyce oraz stanowiły podstawę do dalszej automatyzacji procesów.

Rekomendacje krótkoterminowe (0–12 miesięcy)

- **Ustanowienie prawnie wiążącego „minimalnego standardu zintegrowanego planowania” (obowiązkowych wspólnych struktur) oraz jednoznaczne określenie zakresu jego stosowania.**

Polska powinna przyjąć akt rządowy (lub równoważny instrument o charakterze wiążącym), który:

- (i) określi podmioty zobowiązane do stosowania standardu (co najmniej urzędy, w których funkcjonuje służba cywilna, a jeżeli będzie to możliwe

z politycznego punktu widzenia, stopniowo także szerszą grupę podmiotów publicznych),

- (ii) ustanawia jeden krajowy harmonogram cyklu zintegrowanego planowania,
 - (iii) ustanawia minimalny zestaw obowiązkowych pól (cele, kluczowe wskaźniki efektywności, procesy priorytetowe, działania w obszarze HR, mechanizmy kontroli ryzyka oraz zobowiązania do przeprowadzania przeglądów kwartalnych), a także,
 - (iv) ustanawia możliwe do wyegzekwowania wymagania jakościowe (np. dla każdego kluczowego wskaźnika efektywności należy wskazać źródło danych, częstotliwość pomiaru i właściciela; procesy należy opisywać od początku do końca, a nie jako wykazy zadań wewnętrznych).
- Standard prawny musi również określać konsekwencje nieprzestrzegania wymagań, ale w sposób konstruktywny, np. obowiązek ponownego przedłożenia planu, zapewnienie ukierunkowanego wsparcia oraz przekazanie sprawy najwyższej kadry kierowniczej zamiast nakładania sankcji. Ogranicza to kluczowe ryzyko, że instytucje będą traktować zintegrowany plan jako fakultatywny lub czysto formalny, a jednocześnie tworzy „wspólny język” niezbędny do zapewnienia porównywalności i późniejszej automatyzacji.
 - **Ustanowienie Centralnego Właściciela jako stałego „Organu Operacyjnego”, dysponującego budżetem, personelem oraz jednoznacznie określonymi uprawnieniami decyzyjnymi (a nie wyłącznie kompetencjami w zakresie opracowywania wytycznych metodycznych).**
Centralny Właściciel musi posiadać odpowiednie umocowanie instytucjonalne i zasoby, aby zapobiec sytuacji, w której „mandatowi nie towarzyszą odpowiednie zdolności”. Poza opracowywaniem wzorów dokumentów musi mieć uprawnienia do:
 - (i) zatwierdzania planów,
 - (ii) wymagania wprowadzenia zmian,
 - (iii) publikowania wyników analiz porównawczych,
 - (iv) prowadzenia punktu wsparcia i konsultacji oraz
 - (v) koordynowania standardów procesowych obejmujących całą administrację rządową.
 - Wdrożenie powinno rozpocząć się od nadania formalnego mandatu, który przyzna Centralnemu Właścicielowi jednoznacznie określone uprawnienia decyzyjne: ustanawianie punktów zatwierdzania przy przedkładaniu planów, uprawnienie do określania obowiązkowych definicji kluczowych wskaźników efektywności (KPI) i metadanych oraz odpowiedzialność za utrzymanie krajowej bazy wiedzy. Zespół musi mieć charakter wielodyscyplinarny (zarządzanie efektywnością, HR, procesy/BPR, kwestie prawne i zarządzanie danymi), a środki finansowe powinny zostać zabezpieczone na co najmniej dwa cykle, aby uniknąć postrzegania reformy jako krótkotrwałej. W praktyce Polska powinna wdrożyć uproszczony, ale rygorystyczny

„protokół zapewnienia jakości”: każdy plan powinien być sprawdzany według standardowej listy kontrolnej, informacja zwrotna powinna być przekazywana w określonym terminie, a w przypadku niespełnienia minimalnych warunków plan powinien zostać ponownie przedłożony.

- **Wprowadzenie „minimalnego wykonalnego zestawu mierników” oraz oceny gotowości do prowadzenia pomiarów, aby zapobiec nadmiernemu mnożeniu kluczowych wskaźników efektywności (KPI) i wyznaczaniu niemierzalnych celów.**
Ze względu na nierównomierny poziom dojrzałości w zakresie pomiaru w Polsce zaleca się, aby każda instytucja wybrała niewielki zestaw wysokiej jakości kluczowych wskaźników efektywności (np. 5–10), powiązanych z ograniczoną liczbą procesów priorytetowych. Pozwoli to zapobiec opracowywaniu wskaźników, których nie można wiarygodnie mierzyć. Dla każdego KPI plan musi zawierać „kartę pomiaru”, obejmującą: źródło danych, metodę ich pozyskiwania, częstotliwość pomiaru, wartość bazową, wartość docelową, odpowiedzialnego właściciela oraz ryzyka związane z jakością danych. Podczas zatwierdzania planu Centralny Właściciel powinien przeprowadzać „ocenę gotowości do pomiaru” i odrzucać wskaźniki, które nie mają źródeł danych umożliwiających przeprowadzenie audytu lub nie mają znaczenia operacyjnego. Zapewni to wiarygodność przeglądów kwartalnych i zapobiegnie przekształceniu reformy w działanie o charakterze wyłącznie opisowym. Z czasem zakres KPI może być rozszerzany, ale dopiero po wykazaniu odpowiedniej jakości danych i dyscypliny pomiarowej.
- **Zapewnienie rzeczywistego właścicielstwa procesów poprzez wprowadzenie obowiązku „wyznaczenia właściciela procesu” oraz uruchomienie krótkiego krajowego programu rozwoju kompetencji w zakresie zarządzania procesowego.**
Ponieważ w polskiej administracji często brakuje trwale umocowanych ról właścicieli procesów, zintegrowane planowanie musi jednoznacznie przewidywać ich ustanowienie. W pierwszym roku Polska powinna zobowiązać każdą instytucję do wyznaczenia właścicieli procesów wskazanych w planie jako priorytetowe. Wyznaczenie powinno mieć charakter formalny (akt kierownictwa), obejmować jasno określoną rolę (zakres odpowiedzialności, uprawnienia decyzyjne i obowiązki sprawozdawcze) oraz być powiązane z mechanizmem przeglądów kwartalnych. Jednocześnie Centralny Właściciel powinien uruchomić krótki program rozwoju kompetencji dla właścicieli procesów i koordynatorów planowania, obejmujący praktyczne szkolenia z mapowania procesów od początku do końca, identyfikowania wariantów procesów, definiowania KPI oraz projektowania działań upraszczających. Nie jest to „szkolenie jako działanie dodatkowe”, lecz warunek wstępny w zakresie zarządzania, niezbędny do zapewnienia, że plan będzie rzeczywiście wspierał przeprojektowanie procesów (BPR), a następnie ich automatyzację.
- **Opracowanie Minimalnego Zintegrowanego Planu w formie ustrukturyzowanego zbioru danych już od początku jego wdrażania.**
Na początkowym etapie wdrożenia plan musi być zwięzły, ale ustrukturyzowany, ponieważ możliwość porównywania danych i prowadzenia przyszłych analiz porównawczych zależy od ich struktury. Polska powinna wdrożyć formularz

obowiązujący w pierwszym roku w postaci kontrolowanego formularza cyfrowego (nawet jeśli zostanie on udostępniony na prostej platformie), zawierającego obowiązkowe pola i kontrolowane słowniki. Plan nie powinien umożliwiać wprowadzania nieograniczonej ilości tekstu swobodnego w miejscach, w których wymagana jest ustrukturyzowana informacja (np. nazwy procesów, definicje KPI, działania w obszarze HR). Prostą, ale istotną rekomendacją jest wprowadzenie obowiązkowej krajowej taksonomii obejmującej: kategorie celów polityk publicznych, obszary procesowe, rodzaje działań HR oraz rodzaje ryzyka i mechanizmów kontrolnych. Zapewni to, że repozytorium stanie się zbiorem danych przygotowanym do przyszłego wykorzystania, a nie statycznym archiwum dokumentów PDF.

- **Synchronizacja harmonogramu zintegrowanego planowania z cyklem budżetowym oraz określenie jednoznacznych zasad wprowadzania korekt w trakcie cyklu.**

Zintegrowane planowanie nie powiedzie się, jeżeli zostanie oddzielone od procesu budżetowego. Praktyczną rekomendacją jest trwałe powiązanie cyklu planowania z cyklem budżetowym: plan powinien zawierać „sekcję dotyczącą zaangażowania zasobów”, wskazującą działania, na które zapewniono finansowanie, działania bez zapewnionego finansowania oraz działania zależne od przyszłych decyzji zatwierdzających. Polska powinna również wprowadzić formalny „protokół korekt w trakcie cyklu”: w przypadku zmiany przydziałów budżetowych cele i plany realizacji powinny móc zostać zmienione w ramach kontrolowanego procesu, z zachowaniem przejrzystej dokumentacji. Zapobiegnie to traktowaniu przez instytucje zintegrowanego planu jako nieistotnego z powodu podjęcia odmiennych decyzji w procesie budżetowym.

- **Prowadzenie pilotaży z obowiązkiem realizacji ustaleń, a nie wyłącznie w celu eksperymentowania: ustanowienie obowiązkowych pilotaży dla wybranych instytucji oraz powiązanie przeglądów kwartalnych z rzeczywistymi decyzjami.** Pilotaże są często traktowane jako działania służące uczeniu się, które nie prowadzą do żadnych konsekwencji. W Polsce sposobem ograniczenia tego ryzyka powinno być prowadzenie pilotaży, w których przeglądy kwartalne są jednoznacznie powiązane z decyzjami dotyczącymi upraszczania procesów i priorytetów w zakresie cyfryzacji. Każda instytucja uczestnicząca w pilotażu powinna być zobowiązana do: (i) zmapowania od początku do końca określonej liczby procesów priorytetowych, (ii) wskazania co najmniej 2–3 wariantów procesów przeznaczonych do wyeliminowania oraz (iii) opracowania listy działań służących osiągnięciu gotowości do automatyzacji (standardy danych, ograniczenie liczby przekazów odpowiedzialności i uproszczenie reguł). Centralny Właściciel powinien prowadzić kwartalne sesje przeglądowe według standardowego porządku oraz sporządzać pisemne „notatki z ustaleń”, umożliwiające monitorowanie działań, ich właścicieli i terminów realizacji. Dzięki temu pilotaż stanie się rzeczywistym testem modelu działania, a nie próbą generalną przed rozpoczęciem sprawozdawczości.

Rekomendacje długoterminowe (12–36+ miesięcy)

- **Opracowanie krajowego katalogu makroprocesów jako standardu normatywnego oraz stopniowe ograniczanie liczby wariantów poprzez wprowadzanie „standardowych modeli procesów”.**

W Polsce katalog procesów nie może pozostać wyłącznie narzędziem opisowym.

Długoterminową rekomendacją jest przekształcenie go w normatywny punkt odniesienia: dla kluczowych procesów realizowanych w całej administracji rządowej (począwszy od procesów HR i procesów wspierających) Polska powinna zdefiniować standardowe modele procesów, standardowe zasady przekazywania odpowiedzialności, minimalne obiekty danych oraz standardowe KPI. Instytucje mogą zachować uzasadnione warianty lokalne, ale muszą je jednoznacznie udokumentować i zobowiązać się do stopniowego ograniczania ich liczby. Stanowi to strukturalną podstawę, która zapobiega utrwalaniu rozproszenia w zintegrowanym planie i umożliwia skalowanie automatyzacji.

- **Przekształcenie repozytorium w cyfrową platformę opartą na przepływach pracy, z wbudowanymi punktami kontroli jakości i danymi wyjściowymi w formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego.**

Docelowo zintegrowane planowanie powinno być realizowane za pomocą platformy, na której plany są przedkładane, weryfikowane, zatwierdzane i monitorowane w ramach cyfrowych przepływów pracy. Kluczowe znaczenie ma wbudowanie w platformę cyfrowych „punktów kontroli jakości”: system powinien uniemożliwiać przedłożenie planu, jeżeli obowiązkowe karty pomiaru KPI są niekompletne, nie wyznaczono właścicieli procesów lub nie uzupełniono pól zgodnie z obowiązującą taksonomią. Dane wyjściowe powinny mieć format przeznaczony do odczytu maszynowego, aby umożliwić prowadzenie analiz porównawczych. Ograniczy to zależność od ręcznej weryfikacji na poziomie centralnym i umożliwi egzekwowanie wymagań na dużą skalę.

- **Utworzenie podstaw współdziałania systemów i zarządzania danymi niezbędnymi do wdrożenia „aktualizowanych na bieżąco pulpitów planistycznych”.**

Wizja „aktualizowanego na bieżąco pulpitu planistycznego” będzie możliwa do urzeczywistnienia tylko wtedy, gdy Polska zbuduje wspierającą ją architekturę danych. W tym celu Polska powinna ustanowić obejmujący całą administrację rządową program zarządzania danymi na potrzeby zintegrowanego planowania, uwzględniający: wspólne identyfikatory instytucji, procesów i ról HR, minimalne zestawy danych dla KPI oraz standardy API służące integracji z systemami transakcyjnymi (obsługującymi nabór, płace i zgodność). Bez takich podstaw automatyczne zasilanie KPI danymi pozostanie jedynie założeniem. Program zintegrowanego planowania powinien być jednoznacznie skoordynowany z równoległym rozwojem platform transakcyjnych (np. platform naboru lub platform kadrowo-płacowych), aby zapewnić, że nowe systemy będą generować dane operacyjne niezbędne do realizacji cyklu planowania.

- **Instytucjonalizacja benchmarkingu jako mechanizmu korygującego, połączonego z ukierunkowanym wsparciem.**

Benchmarking może wywoływać opór w warunkach nierównomiernego poziomu

zdolności instytucjonalnych. Dlatego Polska powinna traktować benchmarking jako narzędzie wsparcia: publikować porównania, a jednocześnie wprowadzić ustrukturyzowane działania skierowane do instytucji osiągających słabsze wyniki, takie jak konsultacje, wzajemne uczenie się instytucji, moderowane sprinty przeprojektowania procesów (BPR) oraz ukierunkowany rozwój kompetencji właścicieli procesów. Z czasem Polska może uzupełnić KPI dotyczące rezultatów o wskaźniki dojrzałości (dojrzałości zarządzania procesowego, dojrzałości w zakresie danych oraz gotowości do automatyzacji), dzięki czemu benchmarking stanie się zrównoważonym i wiarygodnym narzędziem.

- **Włączenie logiki cyklu PDCA do formalnych mechanizmów zarządzania: przeglądy kwartalne, coroczna aktualizacja oraz krajowy „portfel transformacji procesów”**

Aby zapobiec ponownemu przekształceniu zintegrowanego planowania w coroczny obowiązek polegający na przygotowywaniu dokumentów, Polska powinna zinstytucjonalizować cykl PDCA poprzez formalne działania zarządcze. Kwartalne przeglądy powinny stać się obowiązkowe oraz być wspierane przez standardowe raporty i narzędzia do monitorowania realizacji działań. Na poziomie krajowym Centralny Właściciel powinien prowadzić „portfel transformacji procesów” wynikający z planów, umożliwiający monitorowanie, które procesy w całej administracji są upraszczane, standaryzowane i automatyzowane. Pozwoli to stworzyć rzeczywiste powiązanie między planowaniem a realizacją oraz zapewnić, że cykl planowania będzie w sposób ciągły ukierunkowywał działania w zakresie przeprojektowania procesów (BPR) i inwestycje w automatyzację.

Przykład włoski 2. inPA – Od publikacji ofert pracy do krajowej infrastruktury transakcyjnej obsługującej proces naboru

Włoskie doświadczenia związane z inPA pokazują, że reforma naboru nabiera charakteru strukturalnego tylko wtedy, gdy platforma cyfrowa jest osadzona w wiążących ramach regulacyjnych i funkcjonuje jako jeden, ujednolicony i identyfikowalny proces. Elementem transformacyjnym nie jest dostępność informacji o wolnych stanowiskach online, lecz fakt, że nabór jest realizowany za pośrednictwem jednolitej infrastruktury transakcyjnej, opartej na jasno określonych zasadach odpowiedzialności, ustrukturyzowanych standardach danych oraz akredytacji opartej na rolach. W polskim kontekście, charakteryzującym się rozproszonymi praktykami w zakresie naboru, zróżnicowanymi interpretacjami procedur, ograniczonym właścicielstwem procesów, nierównomiernymi zdolnościami funkcji HR oraz zdolnością systemów do współdziałania między systemami, wdrożenie rozwiązania podobnego do inPA nie może być traktowane jako modernizacja technologiczna. Powinno ono zostać zaprojektowane jako krajowy program przeprojektowania procesów biznesowych, wsparty jednoznacznymi ramami normatywnymi oraz stopniowo wzmacniany poprzez automatyzację i integrację.

Bez zachowania takiej kolejności działań istnieje ryzyko cyfrowego odtworzenia istniejącego zróżnicowania zamiast jego ograniczenia. Poniższe rekomendacje zostały

sformułowane jako konkretne działania reformatorskie, które należy podjąć w celu skutecznego i trwałego wdrożenia infrastruktury transakcyjnej obsługującej nabór.

Rekomendacje krótkoterminowe (0–12 miesięcy)

- **Ustanowienie prawnie wiążącego standardu wyłącznego cyfrowego przebiegu procesu naboru.**

Pierwszym warunkiem umożliwiającym wdrożenie rozwiązania jest formalne określenie jednego, obowiązującego przebiegu procesu naboru, mającego zastosowanie do jasno zdefiniowanych kategorii postępowań rekrutacyjnych w administracji publicznej. Wymaga to przyjęcia wiążącego instrumentu prawnego, który określi, że w przypadku tych postępowań platforma cyfrowa stanowi wyłączny kanał operacyjny służący publikacji informacji o wolnych stanowiskach, składaniu aplikacji, rejestrowaniu wyników oceny oraz publikacji wyników naboru. Ramy regulacyjne muszą jednoznacznie określać relacje między nową platformą a istniejącymi obowiązkami w zakresie przejrzystości, w tym wymogami dotyczącymi publikacji w BIP, tak aby zachować przejrzystość przy jednoczesnym wyeliminowaniu powielania procedur. Określenie obowiązkowej minimalnej struktury, obejmującej ustrukturyzowane pola ogłoszeń o wolnych stanowiskach, cyfrową obsługę aplikacji, udokumentowane etapy oceny oraz listy rankingowe generowane przez system, zapobiega równoległemu stosowaniu nieformalnych praktyk i ustanawia spójny punkt wyjścia dla upraszczania i automatyzacji procesu.

- **Ustanowienie formalnych ram akredytacji i odpowiedzialności uczestników procesu naboru.**

Platforma transakcyjna wymaga jasnego określenia odpowiedzialności instytucjonalnej oraz zapewnienia możliwości prześledzenia podejmowanych działań. Reforma powinna zatem wprowadzić ustrukturyzowany model zarządzania, zgodnie z którym każda instytucja korzystająca z platformy wyznacza osobę formalnie odpowiedzialną za prowadzone na niej postępowania rekrutacyjne. Dostęp do systemu powinien opierać się na rolach i być powiązany z formalnie wyznaczonymi profilami, takimi jak osoba odpowiedzialna, operator naboru i osoba oceniająca. Mechanizmy uwierzytelniania powinny zapewniać jednoznaczną identyfikację użytkowników oraz możliwość audytowania ich działań. Obowiązkowe wdrożenie akredytowanych użytkowników do korzystania z platformy oraz przygotowanie ich do realizacji obowiązujących procedur zapewniłyby, że cyfryzacja wzmacnia zgodność z prawem, a nie ją osłabia. Sformalizowanie odpowiedzialności i identyfikowalności działań zwiększa rzetelność postępowań, ogranicza ryzyko sporów prawnych oraz stopniowo zmniejsza zróżnicowanie wynikające ze stosowania nieformalnych praktyk.

- **Przeprowadzenie krajowego programu przeprojektowania procesu naboru (BPR) przed rozpoczęciem konfiguracji systemu.**

Przed rozpoczęciem prac technologicznych konieczne jest przeprowadzenie ustrukturyzowanego krajowego programu przeprojektowania procesu. Program ten powinien obejmować analizę całego cyklu naboru od początku do końca oraz rozróżnienie między etapami wymaganymi przepisami prawa a utrwalonymi praktykami

administracyjnymi. Powinien również umożliwić zidentyfikowanie zbędnych zatwierdzeń, niespójnych praktyk w zakresie dokumentacji i nieuzasadnionych wariantów lokalnych, które wydłużają czas trwania postępowania bez podstawy prawnej. Rezultatem programu musi być uproszczony krajowy referencyjny model naboru, określający jednoznaczne etapy operacyjne, punkty decyzyjne, wymagane artefakty oraz odpowiedzialne role. Model ten stanie się wzorcem na potrzeby konfiguracji przebiegu pracy. Oparcie platformy na uproszczonym procesie referencyjnym pozwoli osiągnąć gotowość do automatyzacji i ograniczyć ryzyko odwzorowania w systemie rozproszonych, dotychczasowych praktyk.

- **Zdefiniowanie ograniczonego, lecz możliwego do wyegzekwowania krajowego modelu danych dotyczących naboru.**

Reforma naboru nie może przynieść wartości strategicznej bez ustandaryzowanych danych. Należy zatem zdefiniować krajowy model danych i uwzględnić go zarówno w ramach regulacyjnych, jak i w projekcie systemu. Początkowy model danych powinien być pragmatyczny i możliwy do wyegzekwowania oraz obejmować ustrukturyzowane klasyfikacje wolnych stanowisk, ustandaryzowane kryteria kwalifikowalności, ustrukturyzowane opisy kompetencji, kamienie milowe w harmonogramie oraz wskaźniki rezultatów, takie jak czas potrzebny na zatrudnienie pracownika i liczba kandydatów. W celu zapewnienia spójności na platformie należy zastosować kontrolowane słowniki i obowiązkowe pola. Ograniczenie początkowego zakresu modelu danych pozwoli nadać priorytet jakości i porównywalności danych, a nie jego złożoności. Taka podstawa umożliwi w przyszłości współdziałanie systemów i prowadzenie analiz bez nadmiernego obciążania instytucji na etapie transformacji.

- **Wdrożenie Minimalnej Wykonanej Platformy Transakcyjnej, w której priorytetem są zgodność z przepisami, użyteczność i identyfikowalność działań.**

Pierwsza wersja systemu powinna koncentrować się na niezawodności operacyjnej, a nie na szerokim zakresie funkcjonalnym. Podstawowe funkcjonalności powinny obejmować tworzenie ustrukturyzowanych ogłoszeń o wolnych stanowiskach, cyfrowe składanie aplikacji, zautomatyzowaną weryfikację obiektywnych kryteriów kwalifikowalności, tam gdzie jest to możliwe, ustrukturyzowane rejestrowanie wyników oceny oraz automatyczną publikację list rankingowych. Przebieg pracy powinien obejmować wbudowane mechanizmy walidacji, które uniemożliwiają przesłanie niekompletnych lub niezgodnych z procedurą danych. Interfejsy użytkownika powinny ograniczać obciążenia administracyjne zarówno pracowników HR obsługujących nabór, jak i kandydatów, a jednocześnie zapewniać dostępność i przejrzystość. Taka początkowa konfiguracja przekształca nabór z koordynacji opartej na dokumentach w realizację opartą na cyfrowym przebiegu pracy, tworząc niezawodną podstawę operacyjną, na której można rozwijać kolejne funkcjonalności.

- **Wdrożenie kontrolowanych pilotaży z mierzalnymi wskaźnikami operacyjnymi i ustrukturyzowanym wsparciem.**

Na etapie pilotażowym wybrane kategorie postępowań rekrutacyjnych powinny być realizowane wyłącznie za pośrednictwem platformy, z wyeliminowaniem równoległych kanałów obsługi tych postępowań. W ramach pilotażu należy gromadzić

ustrukturyzowane dane dotyczące efektywności, w tym czasu potrzebnego na zatrudnienie pracownika, odsetka postępowań wymagających wprowadzenia korekt, odsetka kandydatów, którzy ukończyli proces składania aplikacji, oraz obciążenia pracą pracowników obsługujących nabór. Pilotażowi powinny towarzyszyć dedykowane mechanizmy wsparcia, takie jak operacyjne punkty wsparcia, szablony konfiguracji i sieci praktyków, aby odpowiedzieć na zróżnicowany poziom zdolności funkcji HR w poszczególnych instytucjach. Celem jest uzyskanie mierzalnych dowodów potwierdzających uproszczenie procesu, poprawę przejrzystości i stabilność operacyjną przed rozpoczęciem skalowania rozwiązania.

- **Określenie od początku zasad przechowywania danych, archiwizacji i zarządzania ich cyklem życia.**

Platforma transakcyjna obsługująca nabór staje się repozytorium wrażliwych danych osobowych oraz dokumentacji mającej znaczenie prawne. Dlatego już na wczesnym etapie reformy należy określić jednoznaczne okresy przechowywania danych, mechanizmy archiwizacji i zasady kontroli dostępu. Integracja z istniejącymi ramami zarządzania dokumentacją zapewni możliwość obrony prawidłowości postępowań pod względem prawnym oraz pozwoli uniknąć przyszłych wąskich gardeł wynikających z niejasności w zakresie zarządzania danymi. Wczesne doprecyzowanie tych zasad zwiększy zaufanie instytucjonalne i umożliwi długoterminowe skalowanie rozwiązania..

Rekomendacje długoterminowe (12–36+ miesięcy)

- **Stopniowe przekładanie wymagań prawnych i proceduralnych na konfigurowalne biblioteki reguł.**

Po ustabilizowaniu uproszczonego przebiegu procesu powtarzające się wymagania prawne i proceduralne powinny zostać odwzorowane w centralnie zarządzanych bibliotekach reguł. Mogą one obejmować automatyczną weryfikację kryteriów kwalifikowalności, sprawdzanie kompletności, zasady punktacji w ustandaryzowanych postępowaniach konkursowych oraz monitorowanie terminów. Należy położyć nacisk na moduły konfigurowalne, a nie rozwiązania zakodowane na stałe, co umożliwi ich aktualizowanie w odpowiedzi na zmiany przepisów bez konieczności prowadzenia rozległych prac programistycznych. Centralizacja i standaryzacja interpretacji reguł ograniczy różnice między instytucjami i zmniejszy obciążenia administracyjne. Z czasem biblioteki reguł przyczynią się do stworzenia bardziej przewidywalnego i przejrzystego środowiska naboru, w którym zadania związane z zapewnieniem zgodności będą zautomatyzowane, natomiast interwencja człowieka skoncentruje się na ocenie merytorycznej, a nie na weryfikacji proceduralnej.

- **Stopniowy rozwój współdziałania z systemami kadrowymi, płacowymi i systemami planowania zasobów ludzkich.**

Nabór powinien przekształcić się w ustrukturyzowany punkt wejścia do cyklu życia pracownika. Na początkowych etapach można wykorzystywać ustrukturyzowany eksport danych, umożliwiający systemom obsługującym dalsze procesy niezawodne importowanie informacji dotyczących naboru. Następnie należy wprowadzić wspólne identyfikatory i standardy API, aby umożliwić automatyczny przepływ danych między

systemem naboru, systemami podstawowych danych kadrowych i systemami płacowymi. Takie etapowe podejście zapobiega powielaniu wprowadzania danych oraz zwiększa spójność procesów HR. W dłuższej perspektywie współdziałanie systemów umożliwi wykorzystywanie wyników naboru w pulpitach planowania zasobów ludzkich, strategiach zarządzania talentami i prognozowaniu budżetowym. Platforma naboru stanie się w ten sposób podstawowym elementem jednolitego ekosystemu HR, a nie odrębnym narzędziem do obsługi procedur.

- **Ustanowienie zarządzania odpornością techniczną i cyberbezpieczeństwem.**

Wraz ze wzrostem zależności procesu naboru od centralnej platformy ciągłość świadczenia usług nabiera krytycznego znaczenia. Infrastruktura powinna zatem funkcjonować na podstawie jasno określonych umów o gwarantowanym poziomie usług (SLA), procedur zarządzania obciążeniem oraz standardów cyberbezpieczeństwa zgodnych z krajowymi politykami dotyczącymi infrastruktury cyfrowej. Plany odtwarzania po awarii, testy penetracyjne oraz mechanizmy ciągłego monitorowania powinny zostać wbudowane w model operacyjny. Traktowanie platformy jako krytycznej infrastruktury publicznej zapewni jej niezawodność, ochronę danych wrażliwych oraz utrzymanie wiarygodności instytucjonalnej, szczególnie w przypadku postępowań obejmujących dużą liczbę kandydatów lub będących przedmiotem sporów prawnych.

- **Wdrożenie ustrukturyzowanych analiz i narzędzi analitycznych wspierających podejmowanie decyzji w zakresie naboru na podstawie danych.**

Po zapewnieniu stabilności przebiegu procesu i odpowiedniej jakości danych należy wdrożyć ustrukturyzowane pulpity analityczne umożliwiające analizowanie trendów dotyczących efektywności naboru. Pulpity te mogą obejmować liczbę wolnych stanowisk, niedobory kompetencji, różnice geograficzne w liczbie i strukturze kandydatów, czas trwania postępowań oraz poziom konkurencji w naborach. Narzędzia analityczne powinny być stopniowo integrowane z procesami planowania zasobów ludzkich, co umożliwi identyfikowanie strukturalnych wyzwań w zakresie naboru oraz wspieranie strategii szkoleniowych i działań ukierunkowanych na pozyskiwanie talentów. Wskaźniki dotyczące doświadczeń kandydatów (np. odsetek ukończonych aplikacji i terminowość komunikacji) mogą dodatkowo wspierać doskonalenie marki pracodawcy i usprawnianie procesu. Pozwoli to przekształcić nabór z działania ukierunkowanego na zapewnienie zgodności w strategiczne narzędzie zarządzania zasobami ludzkimi.

- **Włączenie ciągłego doskonalenia do formalnych rocznych cykli przeglądów.**

Aby zapobiec stagnacji, należy zinstytucjonalizować formalny coroczny przegląd przebiegów procesów naboru i wskaźników efektywności. Przegląd ten powinien obejmować analizę nadal występujących wariantów procesów, ocenę skuteczności bibliotek reguł oraz identyfikację możliwości dalszego upraszczania. Instytucje należy zachęcać do stopniowego dostosowywania się do krajowego modelu referencyjnego, chyba że odstępstwa są uzasadnione przepisami prawa. Aktualizacje konfiguracji przebiegów pracy i zestawów reguł powinny być koordynowane centralnie, aby zachować spójność. Dzięki temu iteracyjnemu cyklowi zarządzanie naborem stanie się

dynamiczne i zdolne do dostosowywania się do zmian, a jednocześnie pozostanie zgodne z szerszymi priorytetami reformy administracji i automatyzacji.

Przykład włoski 3. NoiPA – scentralizowany system obsługi płac

W polskim kontekście reforma obszaru płac stanowi strategiczną szansę na wzmocnienie strukturalnych mechanizmów zarządzania, wykraczającą poza modernizację o charakterze wyłącznie technologicznym. Koordynowane na poziomie krajowym ramy obsługi płac mogą przyczynić się do rozwiązania zidentyfikowanych już problemów systemowych, takich jak rozproszone przebiegi pracy, równoległe funkcjonowanie systemów, ograniczona zdolność systemów do współdziałania oraz niewystarczające wykorzystanie danych HR do strategicznego planowania zasobów ludzkich i podejmowania decyzji finansowych.

Doświadczenia związane z NoiPA wskazują, że decydujące znaczenie ma architektura zarządzania stanowiąca podstawę reformy. Włoskie podejście koncentrowało się na ustanowieniu centralnie zarządzanej usługi wspólnej, której zakres był stopniowo rozszerzany i którą wspierały wbudowane mechanizmy zarządzania danymi oraz modułowy model usług zgodny z szerszą koncepcją „państwa jako platformy”.

Kluczowy wniosek dotyczący możliwości przeniesienia tego rozwiązania na grunt polski można ująć w następującej sekwencji: **standaryzacja** → **centralizacja zarządzania** → **budowa podstawowej architektury danych** → **modularyzacja usług** → **skalowanie poprzez stopniowe wdrażanie kolejnych instytucji**. Poniższe rekomendacje łączą instrumenty regulacyjne, organizacyjne, procesowe i techniczne..

Rekomendacje krótkoterminowe (0–12 miesięcy)

- **Ustanowienie wiążących krajowych standardów bazowych dla obsługi płac oraz etapowego zakresu wdrażania kolejnych instytucji:** zaleca się, aby Polska przyjęła formalny instrument prawny lub regulacyjny określający: (i) instytucje objęte pierwszym etapem wdrożenia (co najmniej urzędy administracji rządowej, w których funkcjonuje służba cywilna, oraz wybrane podmioty obsługujące dużą liczbę pracowników), (ii) obowiązkowy podstawowy zakres obsługi płac (naliczanie wynagrodzeń, dokonywanie potrąceń, wystawianie pasków wynagrodzeń oraz sprawozdawczość wynikająca z przepisów prawa), a także (iii) ujednolicony zestaw obowiązkowych pól danych i definicji. Pozwoliłoby to stworzyć wspólny standard operacyjny oraz zapewnić porównywalność od samego początku.
- **Wyznaczenie stałego Centralnego Organu Operacyjnego ds. Obsługi Płac, posiadającego jasno określone uprawnienia decyzyjne:** centralnie umocowany organ (np. działający przy Szeffie Służby Cywilnej, we współpracy z Ministerstwem Finansów) powinien otrzymać formalne uprawnienia do zatwierdzania standardów i taksonomii dotyczących obsługi płac, zatwierdzania planów wdrażania poszczególnych instytucji, wymagania podjęcia działań korygujących oraz publikowania porównawczych pulpitów wyników. Organ ten powinien mieć charakter wielodyscyplinarny i dysponować zasobami odpowiednimi do skutecznego sprawowania nadzoru nad systemem na poziomie krajowym.

- **Przeprowadzenie ustrukturyzowanej racjonalizacji wariantów procesu obsługi płac przed rozpoczęciem prac nad platformą:** przed zainwestowaniem w rozwiązania technologiczne Polska powinna przeprowadzić systematyczne mapowanie procesu obsługi płac od początku do końca w reprezentatywnej grupie instytucji, aby rozróżnić: (i) warianty wymagane przepisami prawa, (ii) warianty wynikające z decyzji podejmowanych lokalnie oraz (iii) warianty wynikające z luk w danych lub integracji systemów. Rezultatem powinien być krajowy rejestr wariantów oraz plan ich racjonalizacji z określonym terminem realizacji, który ograniczy zbędną złożoność i stworzy warunki niezbędne do osiągnięcia gotowości do automatyzacji.
- **Zdefiniowanie minimalnej krajowej podstawy danych płacowych:** należy zdefiniować ujednolicony krajowy zbiór danych płacowych i stopniowo wdrażać go zgodnie z zasadą „jednokrotne pozyskanie, wielokrotne wykorzystanie”. Dla każdego obiektu danych płacowych należy jasno określić właściciela, system źródłowy, reguły walidacji, częstotliwość aktualizacji oraz wymagania dotyczące audytu. Krok ten ma kluczowe znaczenie dla ograniczenia powielania danych, poprawy współdziałania systemów oraz umożliwienia prowadzenia przyszłych analiz.
- **Uruchomienie kontrolowanego pilotażu płacowej usługi wspólnej w minimalnej wykonalnej wersji (MVP):** pilotaż przeprowadzony w pierwszym roku powinien koncentrować się na jasno określonym podstawowym zakresie obsługi płac (ujednolicone naliczanie wynagrodzeń, cyfrowe paski wynagrodzeń, zautomatyzowana sprawozdawczość wynikająca z przepisów prawa oraz podstawowa samoobsługa pracowników). Pilotażowi powinny towarzyszyć zdefiniowane wcześniej wskaźniki efektywności, takie jak czas realizacji cyklu płacowego, odsetek błędów oraz stopień bezpośredniego przetwarzania bez interwencji manualnej. Przed rozpoczęciem skalowania pilotaż powinien potwierdzić wykonalność operacyjną rozwiązania oraz przynieść mierzalne korzyści.
- **Wdrożenie ustrukturyzowanego mechanizmu współprojektowania i angażowania interesariuszy:** korzystając z doświadczeń NoiPA, Polska może rozważyć utworzenie laboratorium doświadczeń w obszarze obsługi płac (Payroll Living Lab) lub równoważnego forum, które zaangażuje pracowników obsługujących płace, jednostki HR, kontrolerów finansowych oraz najwyższą kadrę kierowniczą w testowanie, weryfikowanie i doskonalenie rozwiązań. Zaangażowanie interesariuszy na wczesnym etapie sprzyałoby budowaniu zaufania i ograniczeniu ryzyka związanego z wdrożeniem.
- **Wzmocnienie zdolności w zakresie właścicielstwa procesów i zarządzania danymi:** uczestniczące instytucje powinny formalnie wyznaczyć właścicieli procesu obsługi płac, osoby odpowiedzialne za zarządzanie danymi oraz osoby odpowiedzialne za wdrażanie kolejnych instytucji. Role te powinien wspierać ukierunkowany krajowy program rozwoju kompetencji, koncentrujący się na zarządzaniu procesami od początku do końca, mechanizmach kontroli wewnętrznej, definiowaniu KPI oraz zarządzaniu jakością danych.

Rekomendacje długoterminowe (12–36+ miesięcy)

- **Rozwój krajowej platformy płacowej jako podstawowej infrastruktury wspierającej:** zgodnie z logiką zarządzania leżącą u podstaw NoiPA Polska może stopniowo tworzyć stabilny krajowy rdzeń systemu (zarządzanie tożsamością, silnik reguł płacowych, audyt, raportowanie, kontrola dostępu i warstwa interoperacyjności), uzupełniony modułowym katalogiem usług (integracja z systemami ewidencji czasu pracy, świadczenia i zmienne składniki wynagrodzenia). Instytucje konfigurowałyby usługi zgodnie z określonymi standardami krajowymi, co zapewniałoby spójność przy zachowaniu ograniczonej elastyczności.
- **Stopniowe rozszerzanie platformy w kierunku krajowej podstawowej infrastruktury HR:** po ustabilizowaniu obsługi płac i osiągnięciu odpowiedniej jakości danych zakres platformy można rozszerzyć na powiązane obszary HR o dużym potencjale ponownego wykorzystywania danych (dokumentacja pracownicza, zdarzenia w cyklu życia umowy, zarządzanie czasem pracy, szkolenia, a docelowo także analityka na potrzeby planowania zasobów ludzkich). Rozszerzanie zakresu powinno być uzależnione od spełnienia określonych kryteriów dojrzałości.
- **Instytucjonalizacja interoperacyjności poprzez wspólne standardy i interfejsy API:** należy ustanowić krajowy model semantyczny obiektów danych kadrowych i płacowych (np. pracownik, umowa, składnik wynagrodzenia, jednostka organizacyjna i miejsce powstawania kosztów). Połączone systemy powinny być dostosowywane do wspólnego modelu za pomocą obowiązkowych interfejsów API i współdzielonych identyfikatorów, co wzmocni monitorowanie na poziomie całej administracji oraz porównywalność danych.
- **Włączenie ciągłego doskonalenia do formalnych mechanizmów zarządzania:** należy zinstytucjonalizować cykl PDCA, obejmujący regularne przeglądy wyników poszczególnych instytucji oraz krajowy przegląd portfela prowadzony pod przewodnictwem organu centralnego. Wyniki przeglądów powinny być systematycznie wykorzystywane przy podejmowaniu decyzji dotyczących ograniczania liczby wariantów procesów, wzmacniania mechanizmów kontrolnych, ustalania priorytetów automatyzacji oraz kolejności wdrażania instytucji.
- **Skalowanie wykorzystania platformy poprzez etapowe i zróżnicowane modele wdrażania instytucji:** na podstawie doświadczeń Cloudify NoiPA Polska może rozważyć zróżnicowane ścieżki wdrożenia (integrację federacyjną dla instytucji zachowujących własną infrastrukturę oraz model pełnej obsługi dla pozostałych instytucji), połączone z obowiązkowymi etapami wdrażania, pomocą techniczną i ocenami gotowości, aby zapewnić kontrolowane i spójne rozszerzanie rozwiązania.

Przykład włoski 4. Syllabus – Od „oferty szkoleniowej” do krajowej infrastruktury kompetencji

Włoski Narodowy Syllabus jest wartościowym przykładem, ponieważ traktuje rozwój kompetencji cyfrowych jako infrastrukturę, a nie jako zbiór kursów. Jego główną innowacją jest zamknięty cykl obejmujący: wspólny model kompetencji, ustandaryzowaną samoocenę pozwalającą określić indywidualny poziom wyjściowy luk kompetencyjnych,

automatycznie proponowaną ścieżkę uczenia się oraz warstwę monitorowania na poziomie krajowym, która zapewnia widoczność uczestnictwa i postępów.

Podejście to istotnie różni się od tradycyjnych katalogów szkoleń, w których uczestnictwo jest dobrowolne, rezultaty są trudne do zmierzenia, a uczenie się pozostaje niepowiązane z procesami HR. W polskim kontekście profil luk (zob. pkt 4.2) sprawia, że podejście to jest szczególnie istotne. Rozproszenie praktyk i odpowiedzialności, nierównomierny poziom dojrzałości funkcji HR, ograniczone właścicielstwo procesów, niewielka porównywalność danych oraz ograniczone stosowanie cyklicznych mechanizmów oceny wyników tworzą ryzyko o charakterze strukturalnym: szkolenia pozostają ukierunkowane na działania (liczbę zrealizowanych godzin i oferowanych kursów), a nie na kompetencje (rozwój umiejętności, zmianę zachowań i zwiększenie stopnia stosowania procesów).

Jednocześnie Polska dysponuje już silnymi mechanizmami krajowymi, które, jeżeli zostaną wykorzystane w sposób spójny, mogą wspierać rozwój infrastruktury kompetencji: krajowymi mechanizmami tożsamości cyfrowej, istniejącymi instytucjami szkoleniowymi służby cywilnej oraz krajowymi programami strategicznymi dotyczącymi kompetencji cyfrowych. Wyzwaniem nie jest zatem to, „czy szkolenia istnieją”, lecz to, czy można je przekształcić w jednolity, mierzalny i powiązany z procesami HR system, który bezpośrednio wspiera przeprojektowanie procesów i budowanie gotowości do automatyzacji. Poniższe rekomendacje przedstawiają konkretne działania reformatorskie, które należałoby podjąć, aby w wiarygodny i możliwy do realizacji sposób wdrożyć w Polsce krajową infrastrukturę kompetencji opartą na rozwiązaniu podobnym do Syllabusa.

Rekomendacje krótkoterminowe (0–12 miesięcy)

- **Ustanowienie jednego krajowego właściciela infrastruktury kompetencji oraz modelu jej funkcjonowania, z jednoznacznie określonymi uprawnieniami w zakresie standardów, zasad wdrażania instytucji i sprawozdawczości.**

Infrastruktura kompetencji nie może funkcjonować wyłącznie na podstawie luźnej koordynacji między instytucjami. Wymaga jednego, odpowiedzialnego właściciela, który definiuje model kompetencji, zarządza platformą (lub zleca zarządzanie nią), określa minimalne obowiązki i zapewnia usługi wsparcia. Model funkcjonowania musi od początku jednoznacznie określać: kto ustala taksonomię kompetencji, kto zatwierdza włączanie treści, kto poświadcza wyniki oceny, kto definiuje wskaźniki sprawozdawcze, kto zapewnia wsparcie użytkownikom oraz kto rozstrzyga spory dotyczące definicji i pomiaru. Właściciel musi również dysponować zdolnością do zapewnienia „wsparcia wdrożeniowego na dużą skalę”, obejmującego standardowe pakiety wdrożeniowe, punkt wsparcia, konsultacje wdrożeniowe oraz ustrukturyzowaną komunikację skierowaną do kadry kierowniczej. Bez jednoznacznie określonego właściciela posiadającego uprawnienia operacyjne (a nie wyłącznie odpowiedzialność za politykę) inicjatywa ponownie stanie się katalogiem szkoleń o niskim poziomie wykorzystania i bez możliwości zapewnienia porównywalności.

- **Zdefiniowanie „Minimalnego Wykonalnego Modelu Kompetencji” ukierunkowanego na osiągnięcie gotowości do automatyzacji.**

Pierwsza wersja modelu kompetencji nie powinna obejmować wszystkich możliwych obszarów kompetencji. Powinna koncentrować się na kompetencjach, które bezpośrednio wspierają upraszczanie procesów, cyfrowe świadczenie usług, dyscyplinę w zakresie danych oraz bezpieczne korzystanie z podstawowych narzędzi (np. platform współpracy, systemów zarządzania dokumentacją, narzędzi do obsługi przepływów pracy i podstawowych narzędzi analitycznych). Model powinien obejmować niewielką liczbę obszarów kompetencji i poziomów biegłości, zrozumiałych dla osób niebędących ekspertami i możliwych do zmierzenia za pomocą ustandaryzowanych narzędzi diagnostycznych. Kluczowym założeniem projektowym jest unikanie abstrakcyjnych definicji i określanie kompetencji jako „obserwowalnych zdolności” powiązanych z zadaniami wykonywanymi w pracy (np. prawidłowe zarządzanie dokumentami cyfrowymi, korzystanie z narzędzi do obsługi przepływów pracy zgodnie z określonymi procesami, stosowanie zasad jakości danych oraz korzystanie z bezpiecznych mechanizmów uwierzytelniania i podpisywania). Tworzy to bezpośrednie powiązanie między rozwojem kompetencji a działaniami w zakresie przeprojektowania procesów (BPR) i automatyzacji, zamiast traktowania kompetencji jako ogólnych tematów szkoleniowych. Podczas projektowania początkowej wersji modelu kompetencji wskazane byłoby przyjęcie DigComp jako podstawowych ram odniesienia, zgodnie z podejściem zastosowanym we Włoszech w przypadku Narodowego Syllabusa. Wykorzystanie DigComp jako punktu wyjścia przynosi bezpośrednie korzyści w zakresie przejrzystości koncepcyjnej, zgodności z podejściem europejskim, ponownego wykorzystania istniejącej logiki oceny oraz porównywalności w czasie. Ram DigComp nie należy jednak wdrażać w sposób mechaniczny. DigComp został pierwotnie opracowany jako model kompetencji obywateli, dlatego wymagałby ustrukturyzowanego dostosowania do specyfiki operacyjnej polskiej służby cywilnej.

- **Zaprojektowanie krajowego narzędzia oceny diagnostycznej, które bezpośrednio wskazuje zalecaną ścieżkę uczenia się.**

Punktem wyjścia platformy musi być mechanizm diagnostyczny, który określa wyjściowy poziom kompetencji i uruchamia spersonalizowane ścieżki uczenia się. Ocena powinna być ustandaryzowana na poziomie krajowym, a jednocześnie możliwa do przeprowadzenia na dużą skalę: wystarczająco krótka, aby nie wywoływać oporu, wystarczająco rzetelna, aby umożliwiać wiarygodne przypisanie użytkowników do odpowiednich grup, oraz przedstawiana jako narzędzie rozwojowe, a nie służące wyciąganiu negatywnych konsekwencji. Wynik oceny powinien być natychmiast przekładany na rekomendowane moduły szkoleniowe, aby uniknąć często występującej sytuacji, w której ocena prowadzi jedynie do uzyskania wyniku punktowego, bez wskazania konkretnych dalszych działań. W praktyce wymaga to starannego opracowania pytań, jasnego powiązania ich z poziomami kompetencji oraz wbudowania mechanizmu proponującego ścieżki uczenia się odpowiednie do poszczególnych luk kompetencyjnych. Co istotne, zasady zarządzania danymi z oceny należy określić na wczesnym etapie: kto może przeglądać indywidualne wyniki, do

jakich informacji mają dostęp przełożeni, w jaki sposób generowane są raporty zbiorcze oraz jak uwzględniane są kwestie ochrony prywatności. W warunkach nierównomiernego poziomu zaufania i dojrzałości wdrożenie narzędzia diagnostycznego często utrudniają nie ograniczenia technologiczne, lecz obawy przed niewłaściwym wykorzystaniem wyników. Dlatego sposób zarządzania należy zaprojektować jako integralny element wdrożenia, a nie jako późniejsze uzupełnienie.

- **Integracja z tożsamością cyfrową, obejmująca ustrukturyzowany proces wdrażania instytucji.**

Krajowy system kompetencji, jeżeli ma funkcjonować na dużą skalę, nie może opierać się na ręcznym tworzeniu kont użytkowników i nadawaniu im uprawnień.

Uwierzytelnianie i wdrażanie użytkowników powinny zatem wykorzystywać krajowe mechanizmy tożsamości cyfrowej, zapewniając jednoznaczną identyfikację i ograniczając obciążenia administracyjne. Jednocześnie wdrażanie instytucji należy traktować jako ustrukturyzowany proces operacyjny: każda instytucja wyznacza koordynatora i co najmniej jednego administratora technicznego, osoby te przechodzą krótką ścieżkę przygotowującą do pełnienia swoich ról, instytucja przekazuje lub potwierdza swoje metadane organizacyjne, a platforma aktywuje instytucję w sposób kontrolowany. Mechanizm ten pozwala przekształcić sytuację, w której „platforma istnieje”, w sytuację, w której „instytucje mogą rzeczywiście zacząć z niej korzystać”. Ma to szczególne znaczenie dla mniejszych urzędów, które w przeciwnym razie nie dysponowałyby zdolnościami niezbędnymi do zarządzania zapisami, monitorowania postępów i prowadzenia komunikacji wewnętrznej.

- **Opracowanie starannie dobranego, modułowego katalogu treści szkoleniowych, powiązanego z modelem kompetencji i zaprojektowanego z myślą o wykorzystaniu na dużą skalę.**

stem podobny do Syllabusu nie spełni swojej funkcji, jeśli treści będą zbyt ogólne lub nadmiernie rozproszone. W pierwszych 12 miesiącach katalog treści szkoleniowych powinien zostać zaprojektowany jako Minimalny Wykonalny Katalog, a nie jako kompleksowa oferta krajowa. Pragmatycznym rozwiązaniem na początek jest opracowanie około 20–35 mikromodulów (każdy trwający 10–20 minut), które obejmą pełną podstawową ścieżkę rozwoju kompetencji, uzupełnionych o 5–8 pogłębionych modułów przeznaczonych dla poszczególnych ról (każdy trwający 45–90 minut). Moduły te powinny być skierowane do niewielkiej grupy osób pełniących funkcje kluczowe dla przeprojektowania procesów (BPR) i wdrażania automatyzacji (np. pracowników obsługujących procesy HR i naboru, właścicieli procesów, osób odpowiedzialnych za wdrażanie rozwiązań cyfrowych oraz kierowników komórek organizacyjnych). Taka liczba modułów jest wystarczająca, aby zapewnić rzeczywiste funkcjonowanie mechanizmu łączącego diagnozę z odpowiednią ścieżką uczenia się (użytkownicy otrzymują przydatne rekomendacje i mogą od razu podjąć działania), a jednocześnie na tyle ograniczona, aby zagwarantować jakość, kontrolę nad zarządzaniem treściami i możliwość ich szybkiego aktualizowania. Pod względem operacyjnym katalog powinien składać się z dwóch warstw. Warstwa podstawowa powinna koncentrować się na kluczowych zachowaniach, z którymi często występują

problemy podczas cyfryzacji procesów: prawidłowym postępowaniu z dokumentami cyfrowymi i dokumentacją, bezpiecznym korzystaniu z mechanizmów identyfikacji, uwierzytelniania i podpisywania, zdyscyplinowanej współpracy za pośrednictwem zatwierdzonych kanałów, prawidłowej realizacji poszczególnych etapów cyfrowego przebiegu pracy bez stosowania równoległego „obiegu e-mailowego lub papierowego” oraz przestrzeganiu podstawowych zasad jakości danych. Warstwa przeznaczona dla poszczególnych ról powinna przekładać te same kompetencje na sytuacje związane z większym zakresem odpowiedzialności: zarządzanie cyfrowym przebiegiem pracy przez osobę odpowiedzialną, interpretowanie dzienników zdarzeń i wyjątków na platformie, prowadzenie kwartalnego przeglądu wykorzystania rozwiązania oraz wspieranie zespołów w stosowaniu standardowego przebiegu procesów. Aby katalog był od początku gotowy do wdrożenia, każdy moduł musi być jednoznacznie przypisany do określonego obszaru kompetencji i poziomu biegłości oraz zawierać wyraźnie określone efekty uczenia się i kryteria ukończenia. Moduły powinny opierać się na materiałach wykorzystywanych w miejscu pracy (listach kontrolnych, szablonach, przykładach właściwego i niewłaściwego postępowania oraz krótkich scenariuszach), a nie na ogólnej teorii. Od samego początku zarządzanie treściami powinno być proste, ale rygorystyczne: należy stosować jednolitą listę kontrolną dotyczącą włączania treści do katalogu (zgodność z taksonomią, poprawność merytoryczna, dostępność i wskazanie właściciela odpowiedzialnego za aktualizację), określić kwartalny cykl aktualizacji oraz ustanowić jasne zasady wycofywania treści. Pozwoli to zapobiec gromadzeniu w katalogu nieaktualnych modułów i utracie jego wiarygodności.

- **Wdrożenie pilotażowe zaprojektowane z uwzględnieniem zróżnicowanego poziomu zdolności funkcji HR i kompetencji cyfrowych, zapewniające szerokie wsparcie oraz mierzalne cele w zakresie wykorzystania rozwiązania.**

Etap pilotażowy nie powinien mieć charakteru symbolicznego ani obejmować od razu wdrożenia na dużą skalę. Wiarygodny pierwszy cykl powinien objąć około 10–15 instytucji wybranych w sposób odzwierciedlający ich zróżnicowanie: kilka urzędów administracji centralnej, grupę średniej wielkości jednostek terytorialnych oraz mniejszą liczbę organizacji o ograniczonych zdolnościach w obszarze HR i kompetencji cyfrowych. Taki dobór zapewni przetestowanie modelu w zróżnicowanych warunkach, a nie wyłącznie w instytucjach dysponujących dużymi zdolnościami. Pilotaż powinien objąć łącznie około 500–1500 pracowników, przede wszystkim osoby bezpośrednio zaangażowane w realizację priorytetowych procesów cyfrowych (np. procesów HR, zarządzania dokumentacją i realizacji cyfrowych przebiegów pracy) oraz kierowników komórek organizacyjnych. Objęcie pilotażem wszystkich pracowników uczestniczących w instytucji nie jest konieczne ani wskazane w pierwszym cyklu. Wystarczające jest osiągnięcie masy krytycznej pozwalającej zgromadzić miarodajne dane i zaobserwować efekty operacyjne. Pilotaż powinien trwać około 6–9 miesięcy i przebiegać zgodnie z ustrukturyzowaną sekwencją obejmującą: formalne wyznaczenie koordynatorów w instytucjach, wdrożenie użytkowników z wykorzystaniem krajowego systemu tożsamości cyfrowej, przeprowadzenie podstawowej oceny diagnostycznej,

uruchomienie podstawowych ścieżek uczenia się oraz ponowną ocenę połączoną z pomiarem w każdej instytucji co najmniej jednego wskaźnika operacyjnego powiązanego z wcześniej określonym priorytetowym przebiegiem pracy. Wskaźniki te mogą obejmować ograniczenie liczby błędów w obsłudze dokumentów, zwiększenie zgodności z procedurami podpisywania dokumentów cyfrowych lub poprawę prawidłowego wykorzystywania narzędzi do obsługi przebiegów pracy. Centralne mechanizmy wsparcia (np. punkt wsparcia, konsultacje dla koordynatorów i zestawy narzędzi komunikacyjnych) są niezbędne do ograniczenia skutków zróżnicowanych zdolności funkcji HR i kompetencji cyfrowych w poszczególnych instytucjach. Kryteria rozpoczęcia skalowania powinny obejmować osiągnięcie zakładanych poziomów uczestnictwa, mierzalną poprawę poziomu kompetencji oraz możliwy do wykazania wpływ na co najmniej jeden proces operacyjny w każdej uczestniczącej instytucji. Powiązanie pilotażu z określonymi parametrami skali, jasno zdefiniowaną sekwencją działań i mierzalnymi rezultatami procesowymi pozwoli zweryfikować infrastrukturę kompetencji jako operacyjne narzędzie reformy, a nie inicjatywę szkoleniową, oraz ustanowić powtarzalny model etapowego wdrożenia rozwiązania na poziomie krajowym.

- **Zdefiniowanie krajowych ram pomiaru, które wykraczają poza liczbę godzin szkoleniowych i zapewniają wiarygodne wskaźniki rozwoju kompetencji.**

Ponieważ polską administrację cechuje niski poziom dojrzałości w zakresie pomiaru oraz ograniczone stosowanie cyklicznych przeglądów, ramy pomiaru muszą być proste, ale rzetelne. Należy określić minimalny zestaw wskaźników obejmujący: odsetek osób objętych diagnozą, wyjściowy rozkład wyników według poziomów kompetencji, wskaźniki ukończenia poszczególnych ścieżek uczenia się, poprawę wyników między oceną wyjściową a ponowną oceną oraz zmiany poziomu zaangażowania w poszczególnych instytucjach. Wskaźniki te należy zaprojektować w sposób umożliwiający ich porównywanie między instytucjami bez wywoływania nadmiernych sporów interpretacyjnych. Celem w pierwszym roku jest stworzenie stabilnej „podstawy pomiarowej”, która zapewni widoczność poziomu kompetencji i umożliwi zarządzanie ich rozwojem, a nie budowa złożonego zestawu narzędzi analitycznych.

Rekomendacje długoterminowe (12–36+ miesięcy)

- **Instytucjonalizacja zarządzania kompetencjami poprzez wprowadzenie obowiązkowych podstawowych ścieżek rozwoju kompetencji dla określonych grup ról oraz powiązanie ich z programami reform.**

Po ustabilizowaniu modelu rozwój kompetencji nie powinien mieć wyłącznie dobrowolnego charakteru. Podstawowe ścieżki rozwoju kompetencji powinny stać się obowiązkowe dla wybranych grup ról o kluczowym znaczeniu dla cyfryzacji i reformy procesów (np. pracowników HR, właścicieli procesów, pracowników odpowiedzialnych za świadczenie usług oraz kadry kierowniczej). Celem nie jest samo wprowadzenie obowiązku, lecz zapewnienie, aby nierównomierny poziom kompetencji nie ograniczał realizacji krajowych programów reform (BPR, automatyzacji przebiegów pracy i usług wspólnych). Rozwiązanie to można wdrożyć poprzez jednoznaczną zasadę, która uzależnia udział w określonych procesach cyfrowych lub pełnienie związanych z nimi

obowiązków od ukończenia podstawowych modułów. Realizację tej zasady powinni wspierać koordynatorzy instytucjonalni, a jej przestrzeganie powinno być monitorowane za pomocą krajowych pulpitów.

- **Wprowadzenie „paszportu kompetencji” oraz ustrukturyzowanych mechanizmów uznawania kompetencji w celu zwiększenia motywacji i ograniczenia rozproszenia certyfikatów.**

Długoterminowa infrastruktura kompetencji musi zapewniać wiarygodny mechanizm uznawania osiągnięć. Zamiast wydawania odrębnych certyfikatów za ukończenie każdego kursu należy wprowadzić ustrukturyzowany „paszport kompetencji”, zawierający podsumowanie osiągniętych poziomów kompetencji, ukończonych ścieżek uczenia się oraz wyników okresowych ponownych ocen. Rozwiązanie to wspiera ciągły rozwój i tworzy przenośny rejestr, który może być wykorzystywany w różnych instytucjach. Mechanizm uznawania nie powinien tworzyć równoległego systemu kwalifikacji. Powinien natomiast stanowić spójne wewnętrzne poświadczenie kompetencji, wspierające podejmowanie decyzji w obszarze HR i planowanie zasobów ludzkich. Ogranicza to również ryzyko, że szkolenia staną się działaniem polegającym jedynie na formalnym potwierdzaniu ich ukończenia, ponieważ postępy mierzy się na podstawie rozwoju kompetencji, a nie samego uczestnictwa w kursach.

- **Integracja danych o kompetencjach z procesami HR: profilami kandydatów w procesie naboru, mobilnością wewnętrzną, projektowaniem ról oraz cyklami zarządzania efektywnością.**

Strategiczne korzyści wynikające z modelu Syllabus pojawiają się wtedy, gdy informacje o kompetencjach przestają być przechowywane wyłącznie na platformie szkoleniowej. Z czasem profile kompetencji powinny wspierać nabór poprzez jednoznaczne określenie podstawowych kompetencji cyfrowych wymaganych dla poszczególnych grup ról. Informacje o lukach kompetencyjnych powinny być wykorzystywane przy przypisywaniu szkoleń i podejmowaniu decyzji dotyczących mobilności wewnętrznej, natomiast osoby pełniące funkcje kierownicze powinny otrzymać ustrukturyzowane pulpity przedstawiające zbiorcze luki kompetencyjne w podległych im jednostkach. Co istotne, integrację tę należy zaprojektować w sposób zapewniający utrzymanie zaufania: dostęp do danych na poziomie poszczególnych pracowników powinien podlegać jasno określonym zasadom, a kadra kierownicza powinna otrzymywać zagregowane informacje ukierunkowane na podejmowanie działań. Prawdłowo wykorzystane dane o kompetencjach stają się narzędziem zarządzania wspierającym spójną realizację procesów, bezpośrednio odpowiadając na występujące w Polsce problemy nierównomiernego poziomu kompetencji i ograniczonej spójności operacyjnej.

- **Zapewnienie współdziałania z systemami zawierającymi podstawowe dane kadrowe i krajowymi systemami sprawozdawczymi poprzez etapową strategię rozwoju architektury danych.**

Ze względu na występujące w Polsce ograniczenia w zakresie współdziałania systemów nie można zakładać natychmiastowej, pełnej integracji. Konieczne jest podejście etapowe: najpierw należy wdrożyć ustrukturyzowany eksport, który umożliwi

instytucjom wykorzystywanie danych o kompetencjach w sprawozdawczości HR, następnie wspólne identyfikatory i standardy API pozwalające powiązać dane dotyczące uczenia się z podstawowymi danymi kadrowymi, a docelowo integrację z krajowymi pulpitami wspierającymi planowanie zasobów ludzkich. Kluczowym wymaganiem projektowym jest zapewnienie spójności semantycznej: klasyfikacje ról, identyfikatory instytucji i taksonomia kompetencji muszą być spójne we wszystkich systemach. Bez spójności semantycznej integracja techniczna doprowadzi do powstania sprzecznych zbiorów danych i kwestionowanych wyników sprawozdawczych, osłabiając zaufanie do rozwiązania i ograniczając jego wykorzystanie.

- **Powiązanie infrastruktury kompetencji z programami przeprojektowania procesów (BPR) i automatyzacji.**

System podobny do Syllabusu zyskuje znacznie większą wartość, gdy aktywnie wspiera wdrażanie BPR i automatyzacji. Dla każdej większej reformy procesowej (np. cyfryzacji przebiegu procesu naboru, wdrażania wspólnych usług HR lub zapewniania zgodności już na etapie projektowania) należy opracować ukierunkowane ścieżki uczenia się dla osób pełniących role zaangażowane w daną reformę. Powinny one obejmować mikroszkolenia dotyczące nowych procedur, materiały wspierające wykonywanie zadań oraz moduły oparte na scenariuszach. Kolejne cykle oceny mogą następnie służyć do sprawdzania, czy rozwój kompetencji jest powiązany ze sprawniejszym wdrażaniem procesów. Pozwoli to bezpośrednio ograniczyć ryzyko niepowodzenia automatyzacji wynikające z niedostatecznego przygotowania pracowników do spójnej realizacji ustandaryzowanych procesów.

- **Utworzenie krajowego mechanizmu ciągłego doskonalenia, ukierunkowanego na aktualizację modelu kompetencji, oceny i katalogu treści szkoleniowych.**

Aby infrastruktura kompetencji nie stała się statyczna ani nieaktualna, należy formalnie ustanowić i ująć w harmonogramie Roczny Cykl Przeglądu Kompetencji (np. analiza danych w pierwszym kwartale, konsultacje w drugim kwartale, przeprojektowanie w trzecim kwartale i wdrożenie w czwartym kwartale). Proces ten powinna nadzorować niewielka, stała Grupa ds. Zarządzania Kompetencjami, złożona z ekspertów w zakresie polityki HR, transformacji cyfrowej, szkoleń i danych, działająca zgodnie z udokumentowanym protokołem przeglądu. Przegląd musi opierać się na danych. Analizy prowadzone na podstawie danych z platformy powinny systematycznie wskazywać moduły o wysokim wskaźniku rezygnacji, kompetencje, dla których poziom wyjściowy pozostaje niezmiennie niski, niewielką poprawę wyników po ponownej ocenie oraz pytania diagnostyczne, które nie pozwalają skutecznie różnicować poziomu kompetencji. Ustalenia te powinny prowadzić do konkretnych działań, takich jak przeprojektowanie modułów, uproszczenie treści lub zmiana pytań diagnostycznych. Równolegle należy porównywać coroczne priorytety reform (np. nowe systemy cyfrowe lub zmiany regulacyjne) z taksonomią kompetencji, aby identyfikować luki i wprowadzać ukierunkowane aktualizacje. Narzędzia oceny powinny być częściowo aktualizowane każdego roku (np. poprzez zmianę 20–30% pytań), przy jednoczesnym zachowaniu kontroli wersji w celu zapewnienia porównywalności

wyników w czasie. Katalog treści powinien podlegać zasadom zarządzania cyklem życia. Każdy moduł musi mieć wskazanego właściciela, datę ostatniego przeglądu oraz maksymalny okres ważności (np. 18–24 miesiące), po którego upływie automatycznie zostanie skierowany do ponownej weryfikacji. Nieaktualne moduły powinny być formalnie wycofywane, aby zapobiec rozproszeniu treści. Cykl powinien kończyć się krótkim corocznym publicznym podsumowaniem wprowadzonych aktualizacji i zmian. Zwiększy to przejrzystość i zapewni, że system kompetencji będzie rozwijany w odpowiedzi na dane i priorytety reform, zamiast pozostawać rozwiązaniem statycznym.

- **Wdrożenie zaawansowanej analityki dopiero po ustabilizowaniu jakości danych i zasad zarządzania nimi, z naciskiem na użyteczne informacje wspierające decyzje zarządcze, a nie na liczbę raportów.**

Zaawansowane narzędzia analityczne nie powinny być uruchamiane na początku, lecz dopiero po przeprowadzeniu co najmniej dwóch pełnych cykli obejmujących diagnozę i uczenie się, gdy ustabilizują się poziom uczestnictwa, kompletność danych i spójność taksonomii. Wcześniejsze wdrożenie pulpitów mogłoby prowadzić do prezentowania mylących porównań i osłabienia zaufania. Po spełnieniu wymagań dotyczących zarządzania danymi i ich jakości (np. objęciu diagnozą co najmniej 80% osób, stabilnym stosowaniu taksonomii i utrzymywaniu spójnego poziomu ponownych ocen) analityka może przejść od raportowania opisowego do ustrukturyzowanego wsparcia procesu decyzyjnego. Na tym etapie analizy powinny wykraczać poza wskaźniki uczestnictwa i koncentrować się na trzech obszarach umożliwiających podejmowanie konkretnych działań. Pierwszym jest identyfikowanie wąskich gardeł kompetencyjnych, które systematycznie wiążą się ze słabościami operacyjnymi (np. jednostek o niskim poziomie kompetencji w zakresie jakości danych, w których jednocześnie występuje wysoki odsetek błędów w przebiegach pracy). Drugim jest ustalanie priorytetów inwestycji w rozwój kompetencji poprzez zestawianie luk kompetencyjnych z mapami drogowymi reform, co pozwala kadrze kierowniczej kierować działania szkoleniowe do obszarów, w których mogą one przynieść mierzalną poprawę efektywności procesów. Trzecim jest monitorowanie trwałości kompetencji w czasie, obejmujące analizę zmian wyników ponownych ocen, ryzyka utraty kompetencji oraz koncentracji specjalistycznej wiedzy w niewielkiej liczbie zespołów. Co istotne, wyniki analiz muszą być powiązane z jednoznacznie określonymi uprawnieniami decyzyjnymi. Pulpity powinny być projektowane z myślą o konkretnych poziomach zarządzania (kierownictwie instytucji, dyrektorach HR i właścicielach procesów) oraz powiązane z konkretnymi instrumentami działania: ustalaniem priorytetów szkoleniowych, alokacją zasobów, określaniem kolejności realizacji projektów automatyzacyjnych lub podejmowaniem działań wzmacniających w jednostkach pozostających w tyle. Celem nie jest zwiększenie liczby raportów, lecz stworzenie niewielkiego zestawu wskaźników o istotnym znaczeniu, wspierających decyzje dotyczące inwestycji i kolejności realizacji reform. Tak zaprojektowana zaawansowana analityka przekształca infrastrukturę kompetencji z narzędzia monitorowania w instrument zarządzania, który bezpośrednio wspiera transformację cyfrową Polski oraz realizację programu przeprojektowania procesów (BPR).

Przykłady estońskie – usługi wspólne i przywództwo jako czynniki wspierające transformację strukturalną

Doświadczenia Estonii uzupełniają przykłady włoskie o dwa dodatkowe wymiary. Po pierwsze, pokazują, w jaki sposób usługi wspólne, wspierane przez jednolity katalog usług i samoobsługę pracowników, mogą przekształcić rozproszone funkcje kadrowe, płacowe i księgowe w skalowalną podstawę operacyjną. Po drugie, wskazują, jak centralnie koordynowane podejście do wyboru i rozwoju najwyższej kadry służby cywilnej, oparte na kompetencjach, może prowadzić do profesjonalizacji zarządzania kadrami kierowniczymi na poziomie całego systemu, a nie jedynie w ramach odrębnych procedur HR. Podobnie jak w przypadku Włoch, podstawowa logika jest spójna: najpierw należy ustandaryzować procesy i jednoznacznie określić role, następnie scentralizować działania przed rozpoczęciem automatyzacji na dużą skalę, a mechanizmy pomiaru i ciągłego doskonalenia wprowadzać od samego początku. Przy opracowywaniu harmonogramu na podstawie przedstawionych przykładów warto uwzględnić rzeczywisty czas realizacji estońskich przedsięwzięć opisanych w analizie przypadków. Poniżej przedstawiono inny, bardziej ogólny i w mniejszym stopniu zależny od uwarunkowań krajowych sposób uporządkowania poszczególnych działań w formie rekomendacji krótko- i długoterminowych.

Przykład estoński 1. Państwowe Centrum Usług Wspólnych (SSSC), Katalog Usług i Portal Samoobsługi Pracowników Państwowych – usługi wspólne jako podstawa operacyjna

Estoński model SSSC ma bezpośrednie znaczenie dla konsolidacji transakcyjnych usług kadrowych, płacowych, księgowych i powiązanych usług wsparcia. Doświadczenia Estonii potwierdzają, że trwały model usług wspólnych wymaga:

- (i) wcześniejszej harmonizacji procesów i wdrożenia wspólnych systemów,
- (ii) jasno określonego katalogu usług oraz modelu podziału ról między centrum a instytucjami korzystającymi z jego usług,
- (iii) cyfrowej samoobsługi jako głównego kanału interakcji dla pracowników i kadry kierowniczej.

W polskim kontekście, który charakteryzuje się rozproszeniem funkcji wsparcia, nierównomiernym poziomem dojrzałości procesowej i zróżnicowanymi systemami, logika SSSC zapewnia uporządkowane podejście do ograniczania rozproszenia, budowy profesjonalnej infrastruktury usług wsparcia oraz przygotowania do automatyzacji na dużą skalę.

Rekomendacje krótkoterminowe (0–12 miesięcy)

- **Określenie krajowej wizji usług wspólnych oraz mapy drogowej etapowego wdrażania usług kadrowych, płacowych i księgowych, z przypisaniem odpowiedzialności jednemu właścicielowi.**

Jeżeli Polska uzna doświadczenia Estonii za przydatne, powinna opracować zatwierdzoną przez rząd mapę drogową konsolidacji wewnętrznych usług wsparcia,

w której jednoznacznie zostanie wskazany Centralny Właściciel (np. Ministerstwo Finansów lub inny właściwy organ centralny). Mapa drogowa powinna:

(i) wskazywać usługi kadrowe, płacowe i księgowe jako początkowy zakres konsolidacji, ponieważ powszechnie uznaje się, że mają one duży potencjał do optymalizacji i automatyzacji,

(ii) określać konsolidację według obszarów administracji (ministerstwo i podległe mu jednostki), a nie odrębnie dla każdej instytucji,

(iii) jednoznacznie wskazywać, że harmonizacja procesów i standaryzacja systemów powinny poprzedzać organizacyjne przenoszenie usług.

- Ustrukturyzowana międzyresortowa grupa robocza powinna otrzymać formalny mandat do zmapowania obecnych rozwiązań, zidentyfikowania przypadków powielania działań oraz zaproponowania zharmonizowanych procesów docelowych i modeli danych jako warunków wstępnych przeniesienia jakichkolwiek usług do modelu usług wspólnych.

- **Opracowanie „minimalnego wykonalnego” jednolitego katalogu usług oraz modelu ról dla usług kadrowych, płacowych i księgowych.**

Przed utworzeniem pełnego centrum usług wspólnych Polska powinna opracować minimalny wykonalny katalog usług, który w ujęciu operacyjnym określi, które procesy kadrowe, płacowe i księgowe będą realizowane centralnie, a które obowiązki pozostaną po stronie poszczególnych instytucji. Katalog powinien określać:

(i) procesy podstawowe (np. naliczanie wynagrodzeń, utrzymanie danych kadrowych i obsługę zobowiązań),

(ii) punkty styku oraz obowiązki pozostające po stronie ministerstw i urzędów (np. planowanie budżetu oraz decyzje dotyczące naboru i wyników pracy),

(iii) standardy świadczenia usług (parametry właściwe dla umów o gwarantowanym poziomie usług, SLA),

(iv) zasady wdrażania instytucji (które instytucje są wdrażane, kiedy i na jakich warunkach).

- Katalog ten musi być traktowany jako narzędzie zarządzania: powinien zostać zatwierdzony na poziomie rządowym, być wykorzystywany jako punkt odniesienia w umowach dwustronnych oraz aktualizowany w ramach kontrolowanego procesu zarządzania zmianą.

- **Uruchomienie kontrolowanego pilotażu samoobsługi dla ograniczonego zestawu procesów kadrowych i płacowych, zgodnego ze zharmonizowanymi przebiegami pracy.**

Równoległe z harmonizacją procesów Polska powinna zaprojektować i pilotażowo wdrożyć podstawowy interfejs samoobsługowy dla pracowników, obejmujący niewielką liczbę procesów kadrowych i płacowych obsługiwanych na dużą skalę (np. zarządzanie urlopami i nieobecnościami, aktualizowanie danych osobowych oraz wprowadzanie podstawowych danych dotyczących wydatków). Pilotaż powinien:

- (i) wykorzystywać istniejące krajowe mechanizmy tożsamości cyfrowej i uwierzytelniania,
- (ii) być ściśle powiązany ze zharmonizowanymi definicjami procesów kadrowych i płacowych oraz systemami, które je obsługują
- (iii) obejmować walidację opartą na regułach w celu poprawy jakości danych u źródła.
- Celem nie jest jeszcze wdrożenie rozwiązania na dużą skalę, lecz zweryfikowanie modelu działania: sposobu, w jaki samoobsługa ogranicza pracę manualną, wprowadzania danych do systemów podstawowych oraz interakcji pracowników i kadry kierowniczej z dostawcą usług wspólnych.

Rekomendacje długoterminowe (12–36+ miesięcy)

- **Utworzenie Państwowego Centrum Usług Wspólnych w obszarze kadr, płac i księgowości oraz stopniowe przejście od dobrowolnego do obowiązkowego wdrażania instytucji.**
Po:
 - (i) określeniu początkowego zestawu zharmonizowanych procesów, katalogu usług i planu pilotażu,
 - (ii) należy utworzyć Centrum Usług Wspólnych jako centralnego dostawcę ustandaryzowanych usług kadrowych, płacowych i księgowych dla grupy instytucji administracji centralnej o zbliżonych potrzebach.
 - (iii) Początkowo wdrożeniem można objąć wybrane obszary administracji skupione wokół ministerstw, które osiągnęły odpowiedni poziom gotowości, jednak jako cel średnioterminowy należy określić
 - (iv) obowiązkowe wdrożenie większej grupy organów administracji centralnej (z uzasadnionymi wyjątkami, np. dla instytucji o krytycznym znaczeniu dla bezpieczeństwa). Mandat centrum usług wspólnych powinien zostać
 - (v) umocowany w przepisach prawa lub wiążącej decyzji rządu, określającej właścicielstwo, zasady nadzoru, model finansowania oraz podział między świadczeniem usług transakcyjnych a ustawowymi obowiązkami poszczególnych instytucji.
- **Rozwinięcie samoobsługi pracowników, wspieranej przez portal cyfrowy stanowiący domyślną warstwę interakcji i w pełni zintegrowany z podstawowymi systemami oraz standardami danych.**
W dłuższej perspektywie centrum usług wspólnych, którego utworzenie przewiduje się na podstawie przykładu estońskiego, powinno rozwinąć początkowy pilotaż samoobsługi w krajowy Portal Samoobsługi Pracowników Państwowych, stanowiący główny kanał obsługi spraw kadrowych i płacowych. Portal powinien:
 - (i) obsługiwać szeroki zakres procesów przeznaczonych dla pracowników i kadry kierowniczej (urlopy, nieobecności, dane dotyczące podróży służbowych, rozliczenia wydatków, informacje dotyczące składników majątku oraz podstawowe dane kadrowe),

(ii) być zintegrowany ze wspólnymi systemami finansowymi i kadrowymi za pośrednictwem standardowych interfejsów API

(iii) umożliwiać ponowne wykorzystywanie danych w różnych procesach, aby uniknąć ich wielokrotnego wprowadzania.

- Takie rozwiązanie pozwoli centrum usług wspólnych skoncentrować się na przetwarzaniu danych, mechanizmach kontrolnych i obsłudze wyjątków, a skalowanie usług będzie wynikać z usprawniania procesów i automatyzacji, a nie ze wzrostu zatrudnienia.

- **Instytucjonalizacja ram KPI i systemu analiz porównawczych dla usług wspólnych, z powiązaniem wyników z zakresem usług i doskonaleniem procesów.**

Jeżeli przykład ten zostanie uznany za przydatny dla Polski, należy opracować i wdrożyć ramy KPI dla usług wspólnych, które będą rozwijane wraz ze wzrostem dojrzałości modelu. Początkowe wskaźniki powinny koncentrować się na zakresie wdrożenia i wykonalności rozwiązania (liczbie wdrożonych instytucji i podstawowych poziomach świadczenia usług), natomiast bardziej dojrzałe wskaźniki powinny obejmować produktywność (np. liczbę pracowników przypadających na jednego specjalistę ds. kadr i płac oraz liczbę faktur przypadających na jednego księgowego), stabilność kosztów i zadowolenie klientów. Centralny Właściciel powinien publikować zagregowane wyniki analiz porównawczych, wykorzystywać je do określania priorytetów w zakresie doskonalenia oraz wspierać obszary administracji osiągające słabsze wyniki poprzez ukierunkowane działania. Z czasem trendy dotyczące KPI powinny stanowić podstawę decyzji o rozszerzaniu katalogu usług (np. o zamówienia publiczne, zarządzanie dotacjami i zarządzanie dokumentacją) oraz o doskonaleniu katalogu usług i modelu działania.

Przykład estoński 2. Uporządkowanie procesu wyboru najwyższej kadry służby cywilnej – zarządzanie kadrą kierowniczą oparte na kompetencjach jako instrument zmiany systemowej

Jeżeli Polska uzna ten przykład za przydatny, estońskie podejście do zarządzania najwyższą kadrą służby cywilnej pokazuje, w jaki sposób zarządzanie kadrą kierowniczą może funkcjonować jako zintegrowany system, a nie jako zbiór rozproszonych praktyk HR. Kluczowe elementy, które można przenieść na grunt polski, obejmują:

- (i) jasno określone właścicielstwo systemu na poziomie centrum administracji rządowej,
- (ii) jednolity model kompetencji dla najwyższej kadry służby cywilnej, konsekwentnie stosowany w procesach naboru, oceny i rozwoju,
- (iii) regularne cykle oceny opartej na kompetencjach, powiązane z ustrukturyzowanymi ścieżkami rozwoju.

W warunkach, w których powoływanie osób na wyższe stanowiska oraz rozwój kadry kierowniczej są często traktowane jako odrębne obszary, model ten umożliwia powiązanie

procesów wyboru, zarządzania wynikami i rozwoju kompetencji w ramach spójnego podejścia opartego na danych.

Rekomendacje krótkoterminowe (0–12 miesięcy)

- **Ustanowienie centralnej funkcji Centrum Doskonałości Najwyższej Kadry Służby Cywilnej, posiadającej jasno określony mandat i niewielki zespół specjalistów.**
Jeżeli Polska uzna ten przykład za przydatny, powinna wyznaczyć lub utworzyć jednostkę centralną jako właściciela systemu zarządzania najwyższą kadrami służby cywilnej (jej umiejscowienie w polskim systemie administracyjnym wymaga dalszej analizy, która może prowadzić do wyboru jednego z dwóch wariantów). Funkcja ta powinna otrzymać mandat do:
 - (i) określania i utrzymywania standardów przywództwa,
 - (ii) projektowania wspólnych metodyk wyboru i oceny kandydatów na najwyższe stanowiska oraz sprawowania nadzoru nad ich stosowaniem
 - (iii) koordynowania oferty działań rozwojowych dla kadry kierowniczej.
- Jednostka powinna dysponować niewielkim, wielodyscyplinarnym zespołem specjalistów w zakresie HR, oceny, rozwoju przywództwa oraz danych i analityki. Powinna również posiadać jednoznaczne umocowanie prawne lub regulacyjne, aby nie pozostała strukturą o charakterze wyłącznie doradczym lub projektowym.
- **Opracowanie i formalne przyjęcie jednolitego modelu kompetencji dla najwyższej kadry służby cywilnej, dostosowanego do polskiego kontekstu.**
W pierwszym roku Polska powinna opracować model kompetencji dla najwyższej kadry służby cywilnej, który jasno określi oczekiwania w takich obszarach jak przywództwo strategiczne, zarządzanie ludźmi, współpraca międzyresortowa, kompetencje cyfrowe i w zakresie danych oraz uczciwość. Model powinien zostać opracowany centralnie, w konsultacji z ministerstwami i ekspertami zewnętrznymi, przetestowany w ramach pilotażowych procesów wyboru, a następnie sformalizowany w drodze regulacji lub równoważnych instrumentów o charakterze wiążącym. Nie powinien być traktowany jako ogólna deklaracja wartości, lecz jako narzędzie operacyjne, możliwe do bezpośredniego wykorzystania w profilach stanowisk, kryteriach wyboru, narzędziach oceny i planowaniu rozwoju. Należy jednoznacznie wskazać, że model ten określa sposób powoływania najwyższych urzędników niepełniących funkcji politycznych.
- **Standaryzacja procedury wyboru najwyższej kadry służby cywilnej jako centralnie koordynowanego procesu opartego na kompetencjach.**
Jeżeli podejście to zostanie uznane za przydatne, Polska powinna przeprojektować proces wyboru na najwyższe stanowiska w służbie cywilnej, tak aby był realizowany zgodnie z ustrukturyzowaną, wieloetapową procedurą objętą centralnym nadzorem metodycznym, przy jednoczesnym pozostawieniu formalnych uprawnień do powoływania właściwym organom. Standardowy model mógłby obejmować:
 - (i) otwarte postępowania konkursowe ogłaszane centralnie,

(ii) trzyetapową ocenę (weryfikację dokumentów, wstępne rozmowy prowadzone przez ministerstwo oraz końcową ocenę koordynowaną centralnie, obejmującą testy psychologiczne, rozmowy oparte na kompetencjach i prezentację)

(iii) komisję selekcyjną działającą według wspólnych zasad i stosującą jednolity model kompetencji.

- Jednostka centralna powinna zapewniać wytyczne metodyczne, narzędzia i mechanizmy zapewnienia jakości, tak aby zasady oparte na kompetencjach były stosowane spójnie we wszystkich ministerstwach.

Rekomendacje długoterminowe (12–36+ miesięcy)

- **Wprowadzenie regularnych cykli oceny opartej na kompetencjach (w tym informacji zwrotnej 360 stopni) dla całej najwyższej kadry służby cywilnej.**
Na podstawie jednolitego modelu kompetencji Polska powinna zinstytucjonalizować regularne cykle oceny najwyższej kadry służby cywilnej, koordynowane przez centralną funkcję Centrum Doskonałości. Mogłyby one obejmować okresową informację zwrotną 360 stopni, powiązaną z obszarami kompetencji, oraz, w stosownych przypadkach, narzędzia uzupełniające (np. badania zaangażowania i narzędzia diagnostyczne dotyczące przywództwa). Wyniki oceny powinny być systematycznie wykorzystywane podczas rozmów dotyczących wyników pracy i rozwoju, zgodnie z jasno określonymi zasadami poufności, wykorzystywania wyników i podejmowania dalszych działań. Z czasem zagregowane dane z ocen powinny być wykorzystywane do analizowania na poziomie całego systemu mocnych stron i luk w zakresie przywództwa w administracji rządowej.
- **Zaprojektowanie i wdrożenie ustrukturyzowanej ścieżki rozwoju przywództwa, powiązanej z wynikami oceny i cyklem pełnienia funkcji kierowniczych.**
Polska powinna stworzyć zintegrowane ramy rozwoju przywództwa dla najwyższej kadry służby cywilnej, obejmujące cały cykl pełnienia funkcji kierowniczych: przygotowanie do objęcia najwyższych stanowisk i wdrożenie do nowych ról, wsparcie w pierwszym roku, utrwalanie kompetencji i optymalizację wyników, a także przekazanie obowiązków i wiedzy po zakończeniu pełnienia funkcji. Udział w działaniach rozwojowych (programach, coachingu, mentoringu i wzajemnym uczeniu się) powinien być traktowany jako element obowiązków służbowych, a nie jako działanie fakultatywne. Wyniki oceny uzyskane podczas naboru i w kolejnych cyklach powinny być bezpośrednio wykorzystywane do opracowywania indywidualnych planów rozwoju. Dzięki temu wybór stanie się punktem wyjścia do ciągłego procesu zarządzania kadrą kierowniczą, a nie odrębnym, jednorazowym wydarzeniem.
- **Rozwój infrastruktury cyfrowej wspierającej zarządzanie najwyższą kadrą służby cywilnej oraz stopniowe rozszerzanie podejścia opartego na kompetencjach na kolejne szczeble kadry kierowniczej.**
W dłuższej perspektywie Polska powinna zainwestować w dedykowane środowisko cyfrowe wspierające zarządzanie najwyższą kadrą służby cywilnej: bezpieczny portal do obsługi postępowań konkursowych i aplikacji, zintegrowane narzędzia do oceny

opartej na kompetencjach i przekazywania informacji zwrotnej oraz warstwę danych umożliwiającą analizowanie ścieżek rozwoju kadry kierowniczej i trendów na poziomie całego systemu. Infrastruktura ta powinna być zintegrowana z innymi systemami HR i zgodna z krajowymi standardami zarządzania danymi. Po ustabilizowaniu systemu dla najwyższej kadry Polska może stopniowo rozszerzać wybrane elementy podejścia opartego na kompetencjach (modele kompetencji, metody oceny i ofertę działań rozwojowych) na wyższą i średnią kadrę kierowniczą, zapewniając spójność oczekiwań wobec kadry kierowniczej przy jednoczesnym poszanowaniu autonomii instytucjonalnej.

4.5 Ryzyka i działania ograniczające

W poniższej tabeli przedstawiono zestaw ryzyk oraz odpowiadających im działań ograniczających. Ryzyka te mają charakter przekrojowy i dotyczą wielu analizowanych przykładów lub są bezpośrednio związane z wdrożeniem poszczególnych analizowanych systemów.

Niektóre ze zidentyfikowanych ryzyk wystąpiły w krajach objętych analizą. Prawdopodobieństwo ich wystąpienia i potencjalny wpływ są zatem ściśle powiązane z praktycznymi doświadczeniami zdobytymi na etapie wdrożenia i powinny zostać dokładnie przeanalizowane, szczególnie w przypadkach, w których Polska i analizowane państwa wykazują znaczne podobieństwa strukturalne (por. charakterystyki państw w rozdziale 2, np. wysoki stopień decentralizacji, starzenie się kadr administracji publicznej oraz rozproszony ekosystem systemów IT).

Typ ryzyka	Ryzyko	Prawdopodobieństwo	Wpływ	Strategie mitygacji
Przekrojowe	Opór instytucjonalny wobec obowiązkowych wymagań podstawowych i wdrażania instytucji	Wysokie	Wysoki	- Wczesne poparcie polityczne i jasno określony mandat prawny - Ustrukturyzowane zaangażowanie interesariuszy (np. model Living Lab) - Etapowe wdrażanie instytucji z zastosowaniem zróżnicowanych ścieżek - Jasne komunikowanie korzyści operacyjnych i finansowych
Przekrojowe	Nadmierne zróżnicowanie procesów	Wysokie	Wysoki	- Mapowanie wariantów przed rozpoczęciem inwestycji w rozwiązania IT - Utworzenie krajowego rejestru wariantów - Określenie celów racjonalizacji z wyznaczonym terminem realizacji - Rozróżnienie wariantów wynikających z przepisów prawa i wariantów uznaniowych

Przekrojowe	Wykluczenie cyfrowe pracowników i nierównomierny poziom dojrzałości ICT	Wysokie	Wysoki	- Programy przekwalifikowania pracowników - Krótkie prezentacje wideo i przyjazne dla użytkownika instrukcje - Utworzenie krajowego, wielopoziomowego Centrum Wsparcia przed rozpoczęciem pilotażu - Wdrożenie systemu obsługi zgłoszeń i bazy wiedzy
NoiPA (obsługa płac)	Dalsze funkcjonowanie równoległych systemów	Średnie	Wysoki	- Obowiązkowa mapa drogowa wycofywania dotychczasowych systemów - Kontrole audytowe dotyczące powielania rozwiązań - Zachęty do pełnej migracji
PIAO	Przekształcenie zintegrowanego planowania w formalne działanie służące wyłącznie zapewnieniu zgodności	Wysokie	Wysoki	- Wprowadzenie prawnie wiążącej minimalnej obowiązkowej struktury, łączącej cele z KPI, procesami priorytetowymi i konsekwencjami dla obszaru HR - Zastąpienie sekcji opisowych ustrukturyzowanymi polami, aby umożliwić porównywanie danych i przyszłą cyfryzację - Utworzenie centralnej jednostki przeglądowej uprawnionej do zwracania planów niespełniających wymagań - Wprowadzenie obowiązku przeprowadzania kwartalnych przeglądów KPI, formalnie dokumentowanych i zatwierdzanych
PIAO	Brak akceptacji instytucjonalnej ze strony ministerstw i dużych jednostek administracji	Średnie	Wysokie	- Wdrożenie pulpitów analiz porównawczych przedstawiających wyniki poszczególnych instytucji - Uzależnienie dostępu do wybranych środków na reformy lub inwestycje cyfrowe od zgodności z ramami zintegrowanego planowania - Przeprowadzenie pilotażu w instytucjach o wysokiej rozpoznawalności, aby stworzyć możliwe do wykazania przykłady sukcesu na wczesnym etapie
inPA	Cyfryzacja naboru bez wcześniejszego uproszczenia prowadzi do odwzorowania w systemie rozproszonych lub niespójnych prawnie przebiegów pracy	Wysokie	Wysoki	- Przeprowadzenie krajowego programu przeprojektowania procesu naboru (BPR) przed rozpoczęciem konfiguracji systemu - Zdefiniowanie jednego referencyjnego przebiegu procesu, rozróżniającego wymagania prawne od utrwalonych praktyk administracyjnych - Wyeliminowanie nieuzasadnionych lokalnych wariantów proceduralnych przed automatyzacją - Pilotaż uproszczonego przebiegu procesu przed wdrożeniem na poziomie krajowym

inPA	Dalsze funkcjonowanie równoległych kanałów naboru, osłabiające obowiązkowe stosowanie platformy i ograniczające spójność danych	Wysokie	Średnie	▪ Prawne ustanowienie platformy jako wyłącznego kanału dla wybranych kategorii postępowań rekrutacyjnych ▪ Wyłączenie alternatywnych kanałów składania aplikacji dla tych kategorii ▪ Wdrożenie pulpitów monitorowania zgodności ▪ Wprowadzenie sankcji lub mechanizmów korygujących w przypadku nieprzestrzegania wymagań
Syllabus	Uczestnictwo w szkoleniach pozostaje działaniem symbolicznym i nie jest powiązane z efektywnością procesów	Wysokie	Wysoki	▪ Powiązanie pilotażu z mierzalną poprawą co najmniej jednego operacyjnego przebiegu pracy w każdej instytucji ▪ Integracja danych o kompetencjach z pulpitemi zarządczymi ▪ Powiązanie podstawowych ścieżek rozwoju kompetencji z określonymi grupami ról ▪ Wprowadzenie cykli ponownej oceny umożliwiających pomiar poprawy, a nie wyłącznie uczestnictwa
Syllabus	Katalog treści szkoleniowych staje się nieaktualny, rozproszony lub niedostosowany do zmieniających się reform cyfrowych	Średnie	Średni	▪ Instytucjonalizacja rocznego cyklu przeglądu kompetencji z jasno określonymi zasadami zarządzania ▪ Przypisanie właścicielstwa treści i określenie zasad zarządzania ich cyklem życia (np. przegląd co 18–24 miesiące) ▪ Wykorzystywanie analityki platformy do identyfikowania modułów osiągających słabe wyniki ▪ Powiązanie aktualizacji katalogu z krajową mapą drogową reform cyfrowych
SSSC (harmonizacja procesów)	Konsolidacja przeprowadzona przed harmonizacją procesów	Wysokie	Wysoki	▪ Traktowanie standaryzacji jako warunku wstępnego centralizacji, a nie jej rezultatu ▪ Wprowadzenie wspólnych systemów i jednolitych zasad przed przeniesieniem usług na dużą skalę
SSSC (katalog usług)	Słabe zarządzanie katalogiem usług	Średnie	Wysoki	▪ Jasne określenie zakresu usług i podziału odpowiedzialności między centrum a instytucjami korzystającymi z usług ▪ Wykorzystywanie katalogu usług jako ram odniesienia do pomiaru efektywności i oceny dojrzałości usług

SSSC (portal samoobsługi pracowników)	Dalsze funkcjonowanie równoległych manualnych przebiegów pracy	Wysokie	Wysoki	▪ Osadzenie samoobsługi w zharmonizowanych procesach kadrowych i płacowych ▪ Zapewnienie zgodności ze wspólnymi systemami i jednolitymi strukturami danych ▪ Wycofanie równoległych procesów manualnych i opartych na komunikacji e-mailowej w wybranych przebiegach pracy ▪ Ustanowienie systemu wsparcia i rozwiązywania problemów opartego na obsłudze zgłoszeń
SSSC (stopniowe skalowanie)	Szybkie skalowanie bez monitorowania efektywności	Średnie	Wysoki	▪ Zastosowanie stopniowego skalowania połączonego z monitorowaniem efektywności ▪ Stopniowy rozwój ram KPI: zakres objęcia → efektywność → jakość
Najwyższa kadra służby cywilnej (centralna odpowiedzialność za system)	Postrzeganie rozwiązania jako centralizacji decyzji o powołaniach	Średnie	Wysoki	▪ Połączenie jasno określonego właścicielstwa systemu na poziomie centralnym ze zdecentralizowaną odpowiedzialnością ▪ Pozostawienie formalnych uprawnień do powoływania na stanowiska po stronie poszczególnych ministerstw
Najwyższa kadra służby cywilnej (model kompetencji)	Model kompetencji nie obejmuje całego cyklu zarządzania kadrą kierowniczą	Wysokie	Wysoki	▪ Konsekwentne stosowanie modelu kompetencji w procesach naboru, oceny i rozwoju
Najwyższa kadra służby cywilnej (cykle oceny)	Brak instytucjonalizacji cykli oceny	Średnie	Wysoki	▪ Instytucjonalizacja regularnych, ustrukturyzowanych mechanizmów oceny ▪ Powiązanie wyników oceny z ustrukturyzowanymi ścieżkami rozwoju



KPMG jest globalną organizacją niezależnych firm świadczących usługi profesjonalne z zakresu audytu, doradztwa podatkowego i doradztwa gospodarczego. KPMG jest marką, pod którą działają firmy członkowskie KPMG International Limited („KPMG International”) i świadczą usługi profesjonalne. Nazwa KPMG odnosi się do poszczególnych firm członkowskich w ramach organizacji KPMG lub do jednej lub większej liczby firm członkowskich łącznie.

Firmy KPMG działają w 142 krajach zatrudniając 275 000 partnerów i pracowników na całym świecie. Każda firma KPMG jest prawnie odrębnym i oddzielnym podmiotem. Każda firma członkowska KPMG jest odpowiedzialna za swoje własne obowiązki i zobowiązania.

KPMG International Limited jest prywatną spółką angielską z odpowiedzialnością ograniczoną do wysokości gwarancji. KPMG International Limited i podmioty z nią powiązane nie świadczą usług na rzecz klientów.

Więcej informacji na temat naszej struktury znajduje się na stronie: home.kpmg/governance.

W Polsce KPMG działa od 1990 roku. Obecnie zatrudnia ponad 2300 pracowników w Warszawie, Krakowie, Poznaniu, Wrocławiu, Gdańsku, Katowicach i Łodzi.

Informacje zawarte w niniejszej publikacji mają charakter ogólny i nie odnoszą się do sytuacji konkretnej osoby lub firmy. Pomimo, iż staramy się dostarczać dokładne i aktualne informacje, nie możemy zagwarantować, że takie informacje będą aktualne na dzień ich otrzymania lub że będą nadal aktualne w przyszłości. Nikt nie powinien podejmować decyzji na podstawie takich informacji bez odpowiedniego profesjonalnego doradztwa po dokładnym zbadaniu konkretnej sytuacji.

© 2026 KPMG Advisory Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k., polska spółka komandytowa i członek globalnej organizacji KPMG składającej się z niezależnych spółek członkowskich stowarzyszonych z KPMG International Limited, prywatną spółką angielską z odpowiedzialnością ograniczoną do wysokości gwarancji. Wszelkie prawa zastrzeżone.



**Funded by
the European Union**

Visit our website:



Find out more
about the Technical
Support Instrument:

