

# Drogi reformowania sektora publicznego

Jacek Pasieczny

*Coraz bardziej palącym problemem staje się niska jakość polskiej administracji. Dotychczasowe próby zmian nie przynoszą pożądanych efektów, niekiedy wręcz pogarszają sytuację. Wprowadzenie powiatów spowodowało rozrost biurokracji przejawiający się między innymi gwałtownym wzrostem zatrudnienia w sektorze publicznym. Jednocześnie w ostatnich latach w wielu krajach przeprowadzono szereg reform podnoszących efektywność i jakość pracy administracji. Do takich krajów należą Wielka Brytania, Australia, Nowa Zelandia, Kanada i USA. Szczególnie interesujące i godne naśladowania są rozwiązania irlandzkie, które są wypadkową systemu „anglosaskiego” i „unijnego”. Aby usprawnić działalność administracji w Polsce, należałoby wprowadzić takie rozwiązania jak: urynkowanie niektórych obszarów działalności, zmiany sposobu zarządzania finansami, obowiązkowy system mierników efektywności i jakości pracy instytucji, system rozwoju kadr, zmiany organizacyjne i szeroką informatyzację działalności.*

## Wstęp

Funkcjonowanie administracji publicznej jest przedmiotem licznych badań i krytycznych analiz, a także obiektem wzmożonego zainteresowania opinii publicznej. Wynika to między innymi ze specyfiki instytucji publicznych. Są one finansowane ze środków budżetowych i jednocześnie posiadają względem obywateli pozycję monopolistyczną.

W ostatnich latach daje się zaobserwować szybki wzrost zatrudnienia w sektorze publicznym przy jednocześnie niskiej efektywności działania i niezadowalającej jakości świadczonych usług.

Problem niskiej efektywności administracji ma charakter systemowy i globalny. Różne kraje starają się go rozwiązywać przy pomocy bardzo różnych metod. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie wybranych światowych doświadczeń w obszarze reformowania administracji publicznej, ocenę dotychczas prowadzonych zmian w polskiej administracji i zaproponowanie innych rozwiązań usprawniających jej funkcjonowanie.

## 1. Źródła dysfunkcji

Ostatnia dekada XX wieku i pierwsze lata nowego tysiąclecia były dla polskich przedsiębiorstw okresem burzliwych zmian. Transformacja gospodarki centralnie sterowanej w rynkową oznaczała zmianę układu odniesienia wobec firm. Część

przedsiębiorstw nie była w stanie dostosować się do nowych wymagań, inne, po przeprowadzeniu dramatycznych zmian, funkcjonują do dziś i mogą służyć za przykład dobrze zarządzanych podmiotów rynkowych. Znacznie mniej udaną transformację przeszły instytucje administracyjne, to jest wszelkiego rodzaju instytucje świadczące usługi w imieniu rządu i samorządów. Przekształcenia ustrojowe jedynie w ograniczonym zakresie wpłynęły na zmiany funkcjonowania administracji i nie zawsze były to zmiany korzystne. Poprawa funkcjonowania niektórych instytucji administracyjnych jest raczej efektem zmian technologicznych (informatyzacja, komputeryzacja, większa dostępność i wyższa jakość połączeń telefonicznych) oraz determinacji kierownictwa instytucji niż działania systemowych mechanizmów wymuszających efektywność. Administracja nie jest poddana, jak to ma miejsce w przypadku przedsiębiorstw, stymulującym działaniom rynku. W istocie formuła organizacji administracyjnych wciąż odpowiada założeniom weberowskiej biurokracji sprzed wieku (Kurnal 1972: 23-52). Wciąż aktualne pozostają więc rozważania nad przyczynami i istotą biurokratyzmu. Słabość organizacji biurokratycznych i niska efektywność ich działania jest niezmiennie od wielu lat przedmiotem badań i analiz. Dostrzegali je między innymi F.W. Taylor, który pisał m.in.: *co się tyczy ilości pracy wykonywanej przez naszych urzędników, to jest ona bardzo mała, można powiedzieć, że urzędnik państwowy wykonywa przeciętnie połowę, a nawet 1/3 tej ilości pracy, jaką w ogóle, nie podlegając zmęczeniu, może wykonać człowiek* (Taylor 2003: 3-5). Za główne przyczyny tego stanu rzeczy Taylor uważał:

- funkcjonujący w organizacjach biurokratycznych system kar za pomyłki urzędników zniechęcający do pracy,
- przypisywanie sobie wszystkich zasług przez zwierzchników,
- brak pomysłów na mierzenie wydajności pracy administracyjnej,
- brak stymulującego wydajność mechanizmu konkurencji wewnętrznej w urzędach.

Mechanizmami obniżania efektywności działania przez organizacje administracyjne zajmowali się również liczni autorzy i badacze (Crozier 1967; March, Simon 1964; Kurnal 1972). Dysfunkcje biurokracji nie wiążą się z ustrojem politycznym czy gospodarczym, lecz wynikają z istoty samego biurokratycznego modelu. Dlatego też skazane na niepowodzenie są ustawiczne próby usprawniania administracji poprzez uszczegółowianie obowiązujących przepisów. Prowadzi to do zjawiska przeformalizowania i wyuczzonej nieudolności. Warto tu wspomnieć choćby o spektakularnym fiasku jakie poniósł powołany przez wicepremiera L. Balcerowicza zespół do spraw odbiurokratyzowania gospodarki. Nie jest bowiem możliwe zwalczanie biurokratyzmu biurokratycznymi metodami.

## 2. Reformowanie administracji na świecie

Dotychczasowe próby usprawniania administracji dają zróżnicowane skutki. Dość dobre doświadczenia mają w tym zakresie Irlandia, Wielka Brytania, Kanada, Australia, Nowa Zelandia i USA. W tych krajach – w różnym zakresie

– przeprowadzono procesy decentralizacji władzy oraz – zwłaszcza w przypadku Australii i Nowej Zelandii – „menedżeryzację” urzędów. Zmiany te inspirowane są niezwykle popularną w latach osiemdziesiątych teorią wyboru oraz wcześniejszymi rozważaniami W. Niskanena na temat możliwości usprawnień biurokracji (Niskanen 1971). Reformy administracji wprowadzone w różnych krajach charakteryzują się następującymi rozwiązaniami:

### **1. Zmiany zatrudnienia**

Większość krajów reformujących administrację decyduje się na ograniczenie zatrudnienia. Bardzo często dotyczy to pracowników centralnej administracji. Wprowadzona w Stanach Zjednoczonych w 1994 roku Federalna Ustawa o Restrukturyzacji Zatrudnienia zakładała redukcję 119 tysięcy pełnych etatów w federalnej służbie cywilnej w 1995 roku. Rząd zdecydował się na zwiększenie skali redukcji o kolejne 73 tysiące etatów. Rząd kanadyjski do w latach dziewięćdziesiątych przeprowadził redukcję zatrudnienia 45 tysięcy etatów w służbach publicznych (na 210 tysięcy etatów w ogóle) (Rose, Chaison, De La Garza 2000). Po kryzysie, jaki dotknął gospodarkę Korei Południowej w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, jej rząd zdecydował się na redukcję 90,5 tysiąca pracowników cywilnych spośród prawie 162 tysięcy zatrudnionych. Redukcje dotknęły wszystkie ministerstwa, w tym silne i wpływowe Ministerstwo Finansów i Gospodarki 24,3% etatów (Roy W. Shin, Yeon-Seob Ha 2000). Podobne zmiany wprowadzane są również w mniejszych krajach – między rokiem 1977 a 1992 likwidacji uległo 46 tysięcy posad na Jamajce (przeszło 40% całości). W samym 1995 roku zlikwidowano 9,4 tysiąca etatów, co oznacza redukcję prawie o 20% (Rose, Chaison, De La Garza 2000). Wiele krajów stosuje szeroką gamę rozwiązań, które ułatwiają pracownikom odchodzenie z pracy lub wręcz do tego zachęcają. Na przykład w USA zgodnie z Federalną Ustawą o Restrukturyzacji Zatrudnienia zwalniani pracownicy służb publicznych mogą otrzymywać kompensaty finansowe. Przewidziane są także zachęty do odchodzenia na emeryturę i do dobrowolnej rezygnacji z pracy.

### **2. Przekazywanie uprawnień „w dół”**

W ostatnich latach w wielu krajach nasilił się proces przekazywania uprawnień „w dół” – rządowej administracji terenowej i – przede wszystkim – samorządom. Według jego zwolenników, proces ten daje ogromną szansę prowadzenia lepszej polityki publicznej i rozwoju (Shuman 1998). Proces ten nie eliminuje centralnej władzy, ale redukuje jej funkcje do najbardziej niezbędnych oraz ogranicza niepotrzebną biurokrację. Przekazywanie uprawnień na niższe szczeble ma miejsce w kilku krajach europejskich, na przykład w wyniku referendum przeprowadzonych w Szkocji i Walii w 1997 roku znaczna część dotychczasowych uprawnień rządu i parlamentu brytyjskiego została przekazana lokalnym parlamentom. Stopniowy proces przekazywania uprawnień ma również miejsce w Hiszpanii, gdzie rząd Katalonii przejął odpowiedzialność za takie obszary jak: edukacja, opieka zdrowotna, kontrola (największego w Hiszpanii) portu w Barcelonie. Rząd Katalonii na również prawo nakładania podatków. Przesuwanie uprawnień „w dół” jest istotnym elementem reformy amerykańskich służb

publicznych. W latach dziewięćdziesiątych rząd federalny przekazał w gestię rządów stanowych, metropolitalnych lub innych władz lokalnych uprawnienia związane z rozwojem infrastruktury transportowej, uprawnienia w zakresie określania niektórych norm sanitarnych, prawo do eksmisji z lokali publicznych, a także, co przez niektórych obserwatorów uważane jest za najdalej idący krok, wiele uprawnień i obowiązków związanych z opieką społeczną (Kincaid 1998). Instytucje lokalne otrzymały też szereg praw związanych z możliwością tworzenia i kształtowania specjalnych stref ekonomicznych (Snow 2000). Część uprawnień decyzyjnych przejmują organizacje i wspólnoty lokalne. Odgrywają one także coraz większą rolę konsultacyjną. Władze lokalne coraz więcej uwagi poświęcają budowie partnerskich stosunków z lokalnymi społecznościami oraz aktywizacji tych środowisk. W ten sposób pobudzona aktywność obywateli przekłada się na rozwój lokalny i wzrost poziomu życia na danym obszarze. Tego typu rozwiązania osłabiają siłę biurokracji i zmuszają administrację do lepszego zaspokajania potrzeb odbiorców. Przybliżenie instytucji do obywatela odbywa się również w obszarze infrastruktury finansowej. W Stanach Zjednoczonych działa obecnie kilkaset lokalnych wspólnotowych unii kredytowych (Shuman 1998). Są to często banki spółdzielcze zobligowane do prowadzenia działalności na określonym obszarze i reinwestowania zysków w określonych wspólnotach terytorialnych. Wiele stanów przeznaczają środki na wspomaganie lokalnych unii kredytowych, co efektywnie stymuluje procesy rozwoju lokalnego.

Polską reformę samorządową z początku lat dziewięćdziesiątych należy zaliczyć do udanych przykładów przekazywania uprawnień „w dół”. W wyniku tej reformy gminy stały się podstawową jednostką samorządową. W ciągu dziesięciu pierwszych lat istnienia, gminy wybudowały ponad sto tysięcy kilometrów sieci wodociągowej i dwa miliony połączeń z tą siecią, tysiące kilometrów dróg i kilka tysięcy oczyszczalni ścieków. W połowie 1998 roku uchwalone zostały ustawy wprowadzające trójstopniowy podział państwa. Elementami tego podziału stały się gminy, powiaty oraz województwa. Z założenia nowy ustrój nie miał być hierarchiczny – gminy w nowym systemie stawały się jednostkami podstawowymi, a powiaty i województwa – pomocniczymi. Oznacza to, że województwa i powiaty nie są jednostkami nadrzędnymi w stosunku do gmin. Liczbę województw ograniczono z 49 do 16. W ten sposób powstały województwa-regiony wyraźnie nawiązujące do tradycyjnych polskich krain historycznych. Za przekazanymi regionom uprawnieniami nie poszła jednak decentralizacja finansowa. Samorządy województw są niemal całkowicie pozbawione własnych środków, co oznacza praktyczną niemożność prowadzenia niezależnej od centrum polityki rozwoju.

### **3. Podnoszenie kwalifikacji i nacisk na postawy etyczne**

Wraz z przekazywaniem uprawnień coraz większe znaczenie ma odpowiednie merytoryczne przygotowanie pracowników administracji oraz ich postawy etyczne (Smith 1996). Wysoki poziom merytoryczny osiąga się dzięki kombinacji różnych rozwiązań. Po pierwsze, stawia się duże wymagania kandydatom na urzędników. Dotyczą one zarówno wykształcenia, jak i doświadczenia oraz umiejętności.

Po drugie, pracownicy administracji muszą na bieżąco ściśle przestrzegać obowiązujących standardów zachowań. Po trzecie, we wszystkich krajach wprowadzających zmiany w administracji powszechnie stosuje się kursy i szkolenia jako metodę podnoszenia kwalifikacji. Szczególną rolę odgrywa zapewnienie odpowiedniego poziomu etycznego pracowników służb publicznych. Są oni szczególnie narażeni na niebezpieczeństwo zachowań nieetycznych ze względu na wynikającą z monopolistycznej pozycji przewagę wobec obywatela. Dodatkowo zarobki urzędników są zazwyczaj niższe niż pracowników instytucji komercyjnych. To, że pracownicy administracji są opłacani ze środków budżetowych (centralnych lub lokalnych), a więc de facto przymusowych danin obywateli, szczególnie mocno koncentruje uwagę opinii publicznej, wyczulonej na wszelkie przejawy nieetycznego postępowania urzędników. W okresie rewolucyjnych zmian szczególnie łatwo dojść może do rozchwiania norm i, w konsekwencji, do nagannych zachowań. W organizacjach zdecentralizowanych, a w tym kierunku zmierza sfera usług publicznych, większe znaczenie niż w organizacjach scentralizowanych mają normy zawodowe i wartości. Dlatego kraje reformujące swoją administrację olbrzymią uwagę przywiązują do kształtowania pożądanych postaw pracowników tej sfery. W Nowej Zelandii podmiotem wyznaczającym normy oraz dbającym o ich przestrzeganie jest Komisja Usług Państwowych, odpowiednik rady nadzorczej dla wszystkich organizacji rządowych. W Australii zadania te zostały zdecentralizowane do poziomu stanów – stanowe komisje do spraw standardów w sektorze publicznym opracowują normy i standardy etyczne dla podległych im urzędów. Najczęściej przyjmują one formę kodeksów etycznych.

Na tym tle ocena polskiej rzeczywistości nie jest jednoznaczna. Opinia publiczna wspierana przez media wyraża przekonanie, iż Polska jest krajem skorumpowanym, a nieetyczne zachowania, takie jak łapownictwo czy kumoterstwo, są powszechne. Opinie te są potwierdzane przez międzynarodowe instytucje badające poziom korupcji, jednak wiarygodność tych badań wydaje się być wątpliwa, gdyż często mierzą one raczej poziom niezadowolienia z korupcji niż samej korupcji. Niewątpliwie częstość występowania nieetycznych zachowań jest w Polsce wyższa niż w najzamożniejszych krajach, zwłaszcza o kulturze protestanckiej, i najczęściej przybierają one dużo mniej finezyjną postać. Wydaje się jednak, że można dostrzec w tej kwestii pewną poprawę, a olbrzymia presja opinii publicznej i powszechne potępienie dla zachowań nieetycznych jest dobrym prognostykiem na przyszłość.

#### **4. Tworzenie konkurencji przy obsadzie stanowisk**

Dbłość o poziom kadr oznacza również stworzenie możliwości szerszej niż dotychczas rekrutacji. W wielu krajach (również w Polsce) dostęp dla wielu potencjalnych kandydatów do stanowisk w administracji jest ograniczony przepisami o służbie cywilnej. Przepisy te preferują członków korpusu służby cywilnej, a niekiedy wręcz zamykają drogę do stanowisk w administracji osobom z zewnątrz. Znacznie ogranicza to dostęp nowych kadr do wielu instytucji sektora publicznego. Reformy administracyjne przeprowadzone w wielu krajach oznaczały otwarcie najwyższych stanowisk urzędniczych dla kandydatów spoza

korpusu służby cywilnej. W dokumencie Brytyjskiego Komitetu Skarbu i Służby Cywilnej zadeklarowano: „...uważamy, że powinien zostać zapewniony regularny dopływ (...) umotywowanych ludzi do pracy na najwyższych stanowiskach służby publicznej” (Treasury and Civil Service Committee 1986). W efekcie otwarcia stanowisk dla konkurencji z zewnątrz w latach 1979-1985 w Wielkiej Brytanii około 70 najwyższych stanowisk w administracji obsadzono osobami z sektora prywatnego. W 1993 roku 63 spośród 93 stanowisk prezesów instytucji służb publicznych objętych zostało „systemem otwartej konkurencji”. Spośród 63 stanowisk 34 zostały obsadzone osobami z zewnątrz (Hood 1995). Podobne rozwiązania przyjęto w latach dziewięćdziesiątych w Australii i Nowej Zelandii, gdzie osoby nie pracujące wcześniej w administracji stanowią poważny odsetek przy obejmowaniu wakujących stanowisk, przy czym zdarza się, że są to kandydaci z zagranicy. W Polsce sytuacja jest inna – Ustawa o Służbie Cywilnej otwiera wprawdzie szerokie możliwości ubiegania się o niższe stanowiska urzędnicze, ale konkurencja na wyższe stanowiska jest w zasadzie ograniczona do urzędników służby cywilnej. Możliwości obsadzania wyższych stanowisk osobami z zewnątrz (a więc spoza służby cywilnej) są bardzo ograniczone (Dz.U. z dnia 31 maja 1999 r.; Art.42, ust.1-3). Innym problemem jest wciąż silne upolitycznienie administracji, co powoduje obsadzanie najwyższych stanowisk urzędniczych według klucza politycznego. Trudna sytuacja na rynku pracy stanowi dla organizacji publicznych istotną szansę. Istnieje bowiem możliwość pozyskania wysoko wykwalifikowanych pracowników, którzy w „normalnych” warunkach byłiby raczej zainteresowani zatrudnieniem w lepiej płacących firmach działających na rynku. Możliwość znalezienia doskonałych kadr dotyczy niemalże wszystkich stanowisk w większości instytucji publicznych. Jednocześnie (co jest naturalne) silne bezrobocie sprawia, że jeszcze większą niż zwykle rolę zaczynają odgrywać osobiste kontakty, protekcja, więzy rodzinne, towarzyskie itp. Często to one, a nie względy merytoryczne, decydują o zatrudnieniu pracownika. Poprawnej polityki kadrowej nie prowadzą również instytucje samorządowe, które również kierują się innymi względami przy zatrudnianiu pracowników<sup>1</sup>. Wiele wskazuje (wzrost gospodarczy, tendencje demograficzne), że szansa szybkiej i stosunkowo mało kosztownej poprawy jakości kadr administracji za kilka lat zostanie stracona.

### **5. Zakup (kontraktacja) usług**

Istotną częścią reformy służb publicznych w wielu krajach jest redukcja funkcji urzędów do wyznaczania standardów oraz celów i zadań, natomiast wykonawstwo jest powierzane komercyjnym firmom lub wyspecjalizowanym jednostkom typu non-profit. Kontraktacja pozwala najczęściej obniżyć koszty usług publicznych dzięki stymulowaniu konkurencji. Z założenia poprawić ma się także jakość świadczonych usług. W Stanach Zjednoczonych, Australii, Nowej Zelandii i Wielkiej Brytanii kontraktowane są usługi z zakresu edukacji, opieki zdrowotnej, pomocy społecznej, w tym pomocy bezdomnym, budownictwa czynszowego i zarządzania lokalami czynszowymi oraz inne. Skuteczność tego rozwiązania zależy od zdolności urzędów do tworzenia funkcjonujących rynków dostaw, wyboru właściwych kontrahentów oraz tworzenia systemu prze-

plywu informacji, który umożliwia bieżący monitoring i ocenę usług świadczonych przez zleceniobiorców. Kontraktowanie może być rozwiązaniem bardzo efektywnym, jednak specyfika usług publicznych polega na tym, iż bardzo często niezbędne jest coś więcej, a niekiedy coś innego niż efektywność ekonomiczna. W wielu przypadkach (na przykład z obszaru pomocy socjalnej, opieki nad bezdomnymi) ustalenie standardów dobrej praktyki nie jest łatwe. Zawsze należy też precyzyjnie określać cele, jakie ma spełniać kontraktowanie (cele ekonomiczne na ogół nie pokrywają się z celami społecznymi). Przetargi na budowę dróg i autostrad, gdzie jedynym kryterium brany pod uwagę przy wyborze wykonawcy jest cena usługi, są niewątpliwie poprawnym rozwiązaniem z punktu widzenia ekonomicznej racjonalności, jednak w znacznie mniejszym stopniu, niż się powszechnie oczekuje, przyczyniać się będą do zmniejszania bezrobocia.

W Polsce kontraktowanie usług jest stosowane szeroko, niekiedy z bardzo dobrym skutkiem. Wszystkie przepisy regulujące dóbr i zakup usług przez instytucje publiczne zawarte są w prawie zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177). Coraz więcej przetargów wprowadzanych jest na strony internetowe. Liczba wprowadzanych przetargów publicznych z roku na rok wzrasta (135682 w 2002 roku, 184101 w 2003, 257307 w 2004 i już 253084 w 2005). Obecnie Polska zajmuje czwarte miejsce w Unii Europejskiej pod względem ilości wprowadzonych przetargów ([www.przetargi.owg.pl](http://www.przetargi.owg.pl)).

Niekiedy występują też negatywne konsekwencje tego rozwiązania, jak brak wystarczającej podaży dostawców (szczególnie w mniejszych ośrodkach) i próby dyktowania zawyżonych cen czy też zjawiska korupcji. W ostatnich latach problemem stała się praktycznie nieograniczona możliwość opóźniania przetargów poprzez składanie zapytań do specyfikacji przetargowej i zgłaszanie protestów.

### 3. Służby publiczne w Unii Europejskiej i Irlandii

Zupełnie przeciwną filozofię przyjęła Unia Europejska. Wciąż rosnąca ilość instytucji europejskich i ich gigantyczne rozmiary, silna centralizacja oraz niespotykana formalizacja stały się znakiem firmowym Unii Europejskiej. Funkcjonowanie unijnej administracji pochłania ogromne środki, a rozwinięta działalność sterująco-kontrolna oznacza konieczność zatrudniania coraz większej liczby urzędników, którzy wykonują prace wyłącznie na potrzeby wewnętrzne organizacji. Administracja unijna jest klasycznym przykładem biurokratyzmu – organizmu, który stara się uzdrowić, stosując rozwiązania potęgujące chorobę. Nie wydaje się również możliwe ewolucyjne usprawnienie unijnej administracji. Przełomowym czynnikiem będzie najprawdopodobniej „bunt” największych płatników do unijnego budżetu i w konsekwencji konieczność dokonania rewolucyjnych zmian w działaniu unijnych instytucji.

Mimo to, w porównaniu do funkcjonowania polskich instytucji, biurokrację unijną należy uznać za względnie sprawną. Wydaje się, iż jest to efekt wyższej kultury prawnej społeczeństw państw – dotychczasowych członków UE oraz lepszego doboru kadr na stanowiska urzędnicze. W instytucjach Unii Europejskiej selekcyjowani są najlepsi kandydaci spośród wielu aplikujących, a stosunkowo

wysokie wynagrodzenia zachęcają do podejmowania pracy dobrze wykwalifikowanych kandydatów.

Instytucje Unii Europejskiej są silnie zbiurokratyzowane, kosztowne i często nieefektywne. Trudno też dostrzec presję w kierunku ich usprawnienia. Wiele ciekawych zmian w tym zakresie realizuje się natomiast w poszczególnych krajach członkowskich Unii.

Szczególnie interesującym przykładem zmian w funkcjonowaniu administracji był irlandzki kompleksowy program poprawy jakości administracji publicznej. Zakres i charakter wprowadzonych rozwiązań pozwalają – w pewnym uproszczeniu – określić go jako kompromis między anglosaskimi rozwiązaniami „urynkowiającymi” administrację i klasycznymi unijnymi regułami biurokratycznymi. W 1994 roku rozpoczęto pracę nad kompleksowym programem, którego celem miały być jakościowe zmiany w administracji publicznej. Nosił on nazwę *Strategic Management Initiative* (SMI). Program ten wprowadzał do organizacji administracyjnych zarządzanie strategiczne. Organizacje zostały zobowiązane do tworzenia planów strategicznych oraz – w oparciu o nie – rocznych planów operacyjnych (biznesplanów), a także rocznych raportów z wdrażania strategii. Strategia zawiera cele dla całej organizacji. W biznesplanach zamieszczane są konkretne zamierzenia do wykonania, etapy i czas ich realizacji, niezbędne zasoby oraz wskaźniki, w oparciu o które ocenia się osiągnięte efekty. W 1996 roku przyjęto dwa programy *Delivering Better Government* i *Better Local Government*, których celem była poprawa jakości działania administracji państwowej i lokalnej. W szczególności przyjęto, że administracja powinna ukierunkować swoje działania na potrzeby klienta, urzędnicy powinni posiadać odpowiednią wiedzę i umiejętności, a system kontroli pracy administracji powinien opierać się na mierzalnych wskaźnikach. Decyzje powinny być podejmowane w sposób jawny, klarowny i zgodny z prawem oraz gwarantować pełny dostęp obywateli do informacji (MSWiA 2001). W celu najpełniejszego dostosowania się administracji do potrzeb klientów zdecydowano, że system będzie bazował na (MSWiA 2001):

- etosie i kulturze urzędnika, który za priorytet będzie uznawał potrzeby klienta i ciągle dbać będzie o poprawę świadczonych usług,
- świadczeniu usług publicznych dla klienta w jednym miejscu (metoda jednego okienka),
- poprawie standardu obiektów, która ma zaspokoić potrzebę prywatności i ułatwić korzystanie z usług publicznych przez klientów,
- koordynacji działań departamentów, tak by zlikwidować występujące zjawisko autonomizacji,
- zwiększeniu roli konsultacji społecznych i skutecznym analizowaniu skarg; stosowaniu różnego rodzaju technik badania opinii społecznej, co ma pozwolić uzyskać informacje odnośnie poziomu zaspokojenia potrzeb klientów,
- określeniu standardu świadczenia usług, jak również wskaźników ich oceny, co ma na celu pomiar postępów w osiąganiu przyjętych celów przy czym wyniki tych pomiarów mają być publikowane co ma zagwarantować jawność działania administracji,



- wykorzystaniu technik informacyjnych, tak aby zapewnić efektywny przepływ dokumentów wewnątrz urzędów oraz jak najlepszy dostęp klientów do informacji (w tym elektroniczny system monitorujący sposób załatwiania skarg),
- właściwe zarządzanie zasobami ludzkimi polegające m.in. odpowiednim motywowaniu i szkoleniu urzędników,
- przeprowadzaniu konkursów na najlepszy urząd administracji lokalnej, przy czym ocena urzędów odbywa się na bazie analizy szeregu zróżnicowanych wskaźników.

W obszarze zarządzania zasobami ludzkimi szczególną uwagę poświęca się:

- wprowadzaniu do pracy nowych pracowników,
- opiece (każdy nowy pracownik znajduje się pod merytoryczną opieką bardziej doświadczonego),
- zarządzaniu wynikami,
- docenianiu wysiłków i wynagradzaniu,
- awansowi,
- mobilności – jasnym i powszechnie znanym zasadom rotacji w organizacjach,
- szkoleniom i rozwojowi umiejętności.

Jakość działania administracji podlega normowaniu i ocenie. W latach 2001-2004 obowiązywało 12 podstawowych zasad jakości, m.in. upowszechnienie wśród klientów informacji na temat jakościowych standardów usługi, punktualność i uprzejmość czy traktowanie personelu jako klienta wewnętrznego i zapewnienie pracownikom właściwego wsparcia i możliwości konsultacji w zakresie świadczonych usług.

Bardzo istotnym elementem irlandzkiej reformy służb publicznych było wprowadzenie systemu wskaźników oceny funkcjonowania organizacji i wskaźników pomiaru osiągniętych celów. Mają one służyć ocenie efektywności działania służb publicznych, umożliwiają porównywanie efektów osiągniętych do planów i analizę ewentualnych odchyłeń od pożądanego poziomu. Zestaw obowiązujących administrację wskaźników został opracowany przez Ministra Środowiska i Administracji Lokalnej Irlandii (MSWiA 2001). Muszą być one publikowane w corocznych raportach, co umożliwia ocenę jakości działania administracji przez obywateli i porównanie wyników osiągniętych przez poszczególne jednostki. W ramach realizowanych kompetencji w zakresie mieszkalnictwa, dróg lokalnych, podatków drogowych, ochrony środowiska, kultury i sportu wskaźniki dotyczą przykładowo takich elementów jak (MSWiA 2001):

- mieszkalnictwo: procent niezasiedlonych mieszkań (w tym oddanych do użytku lub oczekujących na bieżący remont) oraz średni czas zamiany mieszkania na zastępcze na okres remontu, ściągalność czynszów i opłat za wynajem, zaległości w opłatach (z rozbiciem na długość opóźnienia);
- drogi: koszt remontu metra kwadratowego drogi, procent powierzchni remontowanych dróg lokalnych, procent powierzchni remontowanych dróg regionalnych;

- podatki drogowe: procentowy udział wniosków przekazywanych za pośrednictwem poczty; średnia ilość (procentowy udział) udzielonych odpowiedzi na wnioski w tym samym dniu co zgłoszenie, w ciągu trzech dni, w ciągu pięciu dni lub też dłużej niż po pięciu dniach; godziny otwarcia urzędu dla klienta i średnia liczba godzin w tygodniu; średni jednostkowy koszt operacji;
- ochrona środowiska: procent cieków wodnych niezanieczyszczonych, średnio zanieczyszczonych i mocno zanieczyszczonych; procent próbek pobranej wody pitnej spełniający wymogi normatywne, czas w minutach osiągnięcia gotowości bojowej jednostki straży pożarnej, liczba pojemników na segregowane odpady (ogólna oraz przypadająca na 5000 mieszkańców), liczba inspektorów ds. odpadów (liczba ich interwencji oraz liczba wydanych wezwań);
- opieka zdrowotna: liczba dni nieprzepracowanych w wyniku zwolnień chorobowych;
- biblioteki: czas otwarcia w ciągu tygodnia, liczba wypożyczeń na głowę mieszkańca.

Te i inne wskaźniki są podstawą oceny poszczególnych instytucji. Wiele z nich ma charakter specyficzny, wynikający z lokalnych uwarunkowań, jednak (zaczerpnięta z biznesu) idea zastosowania mierników do oceny pracy urzędów jest świetnym instrumentem doskonalenia ich pracy.

Zmianie uległ również irlandzki system finansowania instytucji publicznych. W latach dziewięćdziesiątych wprowadzono budżety administracji i budżety celów. Idea budżetów administracji sprowadza się do określenia kosztów funkcjonowania instytucji na poziomie „optymalnego minimum”. Na tej podstawie buduje się jej budżet. Instytucja posiada jednak dużą swobodę w dysponowaniu środkami. Możliwe jest przesuwanie do 25% środków między rozdziałami (pod warunkiem przeznaczania ich na rozwiązania podnoszące efektywność). Wieloletnie budżetowanie pozwala na zatrzymywanie oszczędności w jednostce. Zastosowany mechanizm silnie stymuluje do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań w jednostkach administracji. Wylimitowane zaś zostały patologie polegające na konieczności wydania środków na określone cele budżetowe czy spiętrzeniu wydatków pod koniec roku. System wieloletniego budżetowania jest wciąż doskonały, a stosowane rozwiązania coraz bardziej przypominają budżety celów, charakterystyczne dla jednostek komercyjnych.

Zastosowane w Irlandii rozwiązania są jak wcześniej wspomniano kompromisem między „menedżerskim”, zdecentralizowanym systemem wprowadzonym w Australii, Nowej Zelandii, Wielkiej Brytanii i (w różnym stopniu) USA a „twardymi”, biurokratycznymi rozwiązaniami Unii Europejskiej. Silne nasylenie systemu wskaźnikami i tendencja do poddawania pomiarom i kontroli coraz szerszego zakresu działalności urzędowej przypomina rozwiązania unijne, system wieloletniego elastycznego budżetowania zdecydowanie bliższy jest wzorcom anglosaskim.

#### 4. Możliwości usprawnienia polskiej administracji

Polska administracja pod wieloma cechami przypomina unijną (przerosty zatrudnienia, skomplikowane procedury, silna centralizacja instytucji, długi czas podejmowania decyzji), ale ze względu na szereg wspomnianych wcześniej czynników, wydaje się być jej „gorszym wydaniem”. Polskie urzędy są kosztowne i nieefektywne, przy czym zatrudnienie w administracji i, co za tym idzie, koszty jej funkcjonowania ciągle rosną. Dane dotyczące liczby pracowników administracyjnych we wszystkich urzędach ogólnej władzy administracyjnej: ministerstwa i urzędy centralne, urzędy wojewódzkie państwowe i samorządowe niższego szczebla, urzędy terenowe wskazują tempo wzrostu od 158,8 tys. (w tym 46 tys. pracowników administracji centralnej) w roku 1990 do 338,5 tys. pracujących w 2002 roku (w tym 114,5 tys. pracowników administracji centralnej) (Kieżun, Kubin 2004: 49). Biorąc dodatkowo pod uwagę pracowników NFZ, obrony narodowej, instytucji obowiązkowych ubezpieczeń i sądownictwa, liczba ta wynosiła 485,9 tys. w 2001 roku i 529,2 tys. w 2003 roku (Kieżun, Kubin 2004: 49). Dane te są niemal szokujące w świetle przytoczonych wcześniej rozwiązań stosowanych w USA, Kanadzie czy Korei Pd. W wielu przypadkach opieszałość, zawile procedury i zła organizacja w istotny sposób utrudniają lub wręcz uniemożliwiają prowadzenie normalnej działalności przez odbiorców usług świadczonych przez te instytucje. Jaskrawym przykładem może być procedura uruchomienia inwestycji wraz z zezwoleniem na budowę. To, co w niektórych krajach trwa kilka dni (przy czym większość procedury odbywa się drogą elektroniczną), w Polsce w sprzyjających okolicznościach zajmuje kilka tygodni, zaś procedura obejmuje kilkadziesiąt skomplikowanych czynności, realizowanych niekiedy w instytucjach oddalonych od siebie o dziesiątki kilometrów.

Czy możliwe jest gruntowne usprawnienie administracji? Polskie doświadczenia (zwłaszcza związane z ostatnią reformą administracyjną) nie są budujące, jednak przytaczane przykłady Australii, Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii czy Irlandii dowodzą, że jest to możliwe. Warte odnotowania jest jednakowoż to, że najbardziej udane reformy administracji zostały przeprowadzone w krajach anglosaskich, o kulturze i tradycji protestanckiej (za wyjątkiem Irlandii) i ogólnie wysokiej sprawności instytucjonalnej. Kultura tych społeczeństw wydaje się sprzyjać tego typu zmianom. W innych, odmiennych kulturowo krajach (w tym m.in. we Francji) reformy nie szły tak daleko i nie były tak udane. Również próby usprawnienia polskiej administracji nie dają większych efektów, przeciwnie – wydaje się, że efektywność wielu instytucji biurokratycznych ulega pogorszeniu. Ewolucyjne udoskonalanie biurokracji okazało się nieskuteczne. Mechanizmy destrukcyjne, niejako wbudowane w istotę i funkcjonowanie administracji, są silniejsze. Z dwóch przyczyn nie wydaje się również możliwe zastosowanie w Polsce na szerszą skalę modelu anglosaskiego. Po pierwsze, społeczeństwo polskie odznacza się znacznie większym stopniem unikania niepewności niż wymienione społeczeństwa anglosaskie<sup>2</sup>. Oznacza to w praktyce tendencję do regulowania życia przepisami, a więc wyższą formalizację, brak elastyczności i nieufność wobec nowych rozwiązań. Po drugie, brak jest dobrze merytorycznie przygoto-

wanych kadr o wysokim poziomie etycznym (Kieżun, Kubin 2004: 35-75). Są one niezbędne do funkcjonowania organizacji w warunkach znacznej niepewności, co jest przecież istotą modelu anglosaskiego. W najbliższym czasie w Polsce nie nastąpi ani gwałtowna poprawa merytorycznego przygotowania kadr, ani tym bardziej ich poziomu etycznego. Absolwenci opuszczający mury uczelni ekonomicznych są raczej kształceni w kierunku biznesowym i tam też pracę znajdują najlepsi z nich. Przy zatrudnianiu pracowników administracji koneksje i znajomości odgrywają często większą rolę niż przygotowanie merytoryczne, dodatkowo nowi pracownicy nie mają skąd czerpać właściwych wzorców. W efekcie prawdopodobnie przez dłuższy czas polską administrację charakteryzować będzie niskiej jakości prawo wewnętrzne, słabe instytucje i niewprawni urzędnicy. Niska jakość kadr uniemożliwia również efektywne funkcjonowanie biurokracji typu europejskiego, która wymaga dobrego przygotowania merytorycznego, ale i brakującej polskim kadrom skrupulatności, punktualności i systematyczności.

Jednocześnie należy zauważyć, iż w ostatnich latach nastąpiła poważna, ilościowa i jakościowa zmiana funkcjonowania instytucji rynkowych. W wybitnie niesprzyjających warunkach dokonała się głęboka restrukturyzacja wielu przedsiębiorstw. Na rynku pojawiło się też dużo całkowicie nowych, dynamicznych podmiotów gospodarczych. Być może jest to efektem takich cech kulturowych jak spontaniczność, energia, przedsiębiorczość i zdolność do funkcjonowania w warunkach chaosu. Sytuacja wydaje się potwierdzać tezy G. Hofstede. Dość wysoki stopień męskości i indywidualizmu społeczeństwa sprzyja raczej indywidualnej przedsiębiorczości, a nie działaniom kolektywnym. Silne unikanie niepewności rodzi tendencje formalizacyjne i biurokratyczne. Jednocześnie stosunkowo duży dystans władzy nie sprzyja doskonaleniu funkcjonowania instytucji publicznych. Praktyka dowodzi, że sprawniejsze i „przyjazniejsze” instytucje publiczne funkcjonują w społeczeństwach kobiecych, kolektywistycznych, o mniejszym unikaniu niepewności (na przykład w krajach skandynawskich i Holandii). Można co prawda zaobserwować pewną ewolucję cech kulturowych, jednak proces ten jest skomplikowany, długotrwały, a kierunek ewolucji – nie zawsze pożądanym. Zmiana jakości funkcjonowania organizacji publicznych jest zaś potrzebą chwili. Usprawnianie sektora publicznego powinno odbywać się wielotorowo, przy uwzględnieniu kulturowej specyfiki społeczeństwa.

Rozważenia wymagają następujące rozwiązania:

#### **A. Urynkowienie wybranych obszarów**

Jak wspomniano, praktyka wskazuje na istnienie dużej różnicy w efektywności funkcjonowania podmiotów rynkowych i organizacji biurokratycznych.

Uzasadnione wydaje się więc pytanie, czy nie byłoby korzystne rozszerzenie działań reguł rynkowych na niektóre obszary objęte dotąd monopolem administracji? Takie „odchudzenie” państwa może je usprawnić i – co nie bez znaczenia – zmniejszyć koszty jego funkcjonowania. Wydaje się, że w przypadku niektórych instytucji jest to nie tylko możliwe, ale i stosunkowo proste. Możliwość „urynkowienia” innych obszarów i instytucji należałoby rozważyć w dłuższym czasie.

Istnieje również grupa instytucji, których urynkowanie, aczkolwiek technicznie możliwe, jest niecelowe z punktu widzenia interesów państwa. Przykładowo do pierwszej grupy z pewnością można byłoby zaliczyć takie instytucje jak urzędy stanu cywilnego oraz (przede wszystkim) urzędy komunikacji. Znaczną część, a być może nawet całość obowiązków urzędów stanu cywilnego mogą „od zaraz” przejąć notariusze – utrzymywanie państwowej instytucji nie ma (poza aspektami tradycji i – być może – symboliki i prestiżu) większego sensu. Szybkemu urynkowaniu może być poddany obszar zadań realizowany obecnie przez urzędy komunikacji. Do przejścia ich funkcji najbardziej predestynowane wydają się być firmy ubezpieczeniowe, które już obecnie umożliwiają realizację części obowiązków wyznaczanych obywatelom przez państwo (np. sprzedaż obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych). Obawy o brak profesjonalizmu czy korupcję wydają się być nieuzasadnione, zaś naturalna zbieżność interesów (np. lepsze szkolenie kierowców w celu mniejszej liczby wypadków i niższych wypłat odszkodowań) może doprowadzić do zdecydowanej poprawy jakości usług. Firmy korzystałyby z jednej scentralizowanej bazy danych (tej samej, z której korzystają dziś urzędy) i konkurowałyby wysokością opłat oraz jakością usług.

Urynkowanie innych instytucji jest również technicznie możliwe, choć mało prawdopodobne. Dotyczy to wielu obszarów urzędowej działalności z pobieraniem podatków włącznie. Jednak ze względu na niepewność związaną z tak nietypowym rozwiązaniem nie ma obecnie szans wprowadzenia go w życie. Z procesów urynkowania powinny być całkowicie wyłączone instytucje gwarantujące spójność funkcjonowania państwa – wojsko, policja, w naszym kraju również prawdopodobnie służby sanitarne. Co ciekawe, właśnie w tych obszarach obserwuje się ostatnio na świecie (i w Polsce) tendencje do częściowego urynkowania (np. duże firmy ochroniarskie przejmują obowiązki nie tylko policji, ale nawet wojska). Jednak ich utrzymanie, doskonalenie i pełna nad nimi kontrola jest podstawowym warunkiem spójności i sprawności państwa.

Urynkowanie części obszarów będących do tej pory domeną działalnością urzędową może przynieść sporo korzyści. Podstawową korzyścią byłaby poprawa poziomu świadczenia wielu usług. Nie jest jedynie polską specyfiką wyższa efektywność podmiotów rynkowych od instytucji administracyjnych. Jednak w Polsce różnica ta wydaje się być szczególnie duża i chyba wciąż się powiększa. Można byłoby więc oczekiwać poprawy szybkości działania, uprzejmości, tempa rozpatrywania odwołań itd. Byłoby to spowodowane m.in. innym sposobem finansowania instytucji. Zmianie uległaby obowiązująca i naturalna w przypadku urzędów, ale jednocześnie demoralizująca zasada, iż kto inny jest konsumentem usługi (obywatel, firma itp.), a kto inny za nią płaci (minister finansów, samorząd itd.). Nie bez znaczenia byłoby też wprowadzenie konkurencji tam, gdzie to tylko możliwe.

Inną korzyścią byłoby lepsze wykorzystanie zasobów kadrowych oraz lepszy dobór kadr. Dzisiejsza selekcja pracowników, ich przygotowanie, a także praca pozostawiają wiele do życzenia. Jednocześnie istnieje wiele przepisów uniemożliwiających kierownictwu instytucji publicznych swobodne kształtowanie pro-

cesu kadrowego. Wprowadzenie rynkowych relacji wymuszałoby także pożądane zachowania pracowników (już nie „urzędników”). Inna formuła prawna umożliwiłaby również racjonalniejsze wykorzystywanie innych zasobów oraz wyeliminowałaby ewidentne nonsensy towarzyszące działaniom instytucji publicznych, np. brak możliwości elastycznego wykorzystania środków, spiętrzanie wydatków (często nieracjonalnych) pod koniec roku itd. Prawdopodobnie nastąpiłoby więc ograniczenie kosztów funkcjonowania instytucji. Istotne może być również przeniesienie ryzyka – dzisiaj za wszelkie niepowodzenia szeroko rozumianej administracji odpowiedzialność ponosi państwo i jego instytucje, co (wobec częstych wpadek i niepowodzeń) obniża ich rangę i prestiż.

Proces urynkowania niektórych instytucji administracyjnych wiązały się również z pewnymi zagrożeniami. Najważniejszym z nich wydaje się być utrata bezpośredniej kontroli nad instytucjami, które działają w imieniu i interesie państwa. Autonomizacja celów ma również miejsce w istniejącej administracji, jednak w przypadku scedowania obowiązków na niezależne firmy to zagrożenie uległoby zwiększeniu, między innymi z powodu ograniczonych możliwości kontrolowania takich firm przez państwo. Biorąc pod uwagę obecny stopień finansowania, nie jest wykluczone, że koszty funkcjonowania niektórych prywatnych instytucji mogłyby być wyższe, co jednak zostałoby zrównoważone wzrostem wydajności pracy wynikającym m.in. z lepszej organizacji i właściwej alokacji środków. Wprowadzenie takich zmian musiałyby być poprzedzone gruntowną analizą i symulacją kosztów i efektów. Jednocześnie należałoby stworzyć system audytu firm przejmujących obowiązki i funkcje dotychczasowych urzędów. Nie byłoby prawdopodobnie konieczne tworzenie nowych, rozbudowanych struktur kontrolnych, choć najprawdopodobniej pojawiłaby się potrzeba powołania instytucji zlecającej działania kontrolne wobec firm świadczących usługi w interesie państwa. Same czynności kontrolne mogłyby być jednak realizowane przez wyspecjalizowane jednostki zewnętrzne. Szczególnie istotnym warunkiem powodzenia zmian byłaby jednak odwaga i konsekwencja władz. Biorąc pod uwagę niepewność związaną z powyższą propozycją oraz innowacyjny charakter proponowanych zmian, ich wprowadzenie w życie, choć możliwe, nie wydaje się obecnie prawdopodobne. Wydaje się, że niska sprawność istniejących instytucji nie jest jeszcze wystarczającym impulsem do zainicjowania gruntownych zmian.

### **B. Zmiana sposobu zarządzania finansami**

Podstawowym problemem funkcjonowania polskich instytucji publicznych jest niewłaściwe zarządzanie finansami. Istotą biurokratycznego systemu jest to, iż nie istnieje bezpośrednia wymiana materialna między instytucją a usługobiorcą; kto inny jest konsumentem usługi, kto inny za nią płaci. Problem ten znika w przypadku urynkowania działania, jednak, jak wyżej wspomniano, w większości tradycyjnych domen instytucji administracyjnych na urynkowanie nie ma większych szans. Dobrym rozwiązaniem wydaje się być natomiast przyjęta w Irlandii instytucja budżetów administracji i „budżetów celów”. W pierwszej kolejności, niejako na próbę, powinny zostać wprowadzone kilkuletnie budżety

administracji, które dawałyby większą swobodę w wydatkowaniu środków i stymulowały do wprowadzania usprawnień w działalności instytucji. Drugim krokiem mogłoby być wprowadzenie „budżetów celów”, co dawałoby jeszcze większą swobodę instytucjom w doborze środków, ale także obligowało je do osiagania celów. Rozwiązanie to wyeliminowałoby albo przynajmniej zmniejszyło skalę niegospodarności i patologii związanej z dzisiejszym systemem finansowania i wydawania środków przez instytucje administracyjne.

### **C. Wprowadzenie obowiązkowego systemu mierników działania**

Zmiana systemu zarządzania finansami nie ma większego sensu, jeżeli jednocześnie nie będzie wprowadzony efektywny system bieżącego monitorowania działań organizacji. Podstawowym problemem organizacji biurokratycznych jest przekształcenie środków w cele – prowadzone działania kontrolne dotyczą nie tyle celowości realizowanych czynności, ile zgodności z przepisami i procedurami. W sferze komercyjnej dominuje natomiast logika racjonalności rzeczowej – dążenia do osiągniętego celu. Wprowadzenie tej filozofii do organizacji publicznych jest możliwe, czego dowodzi przykład Irlandii. Wydaje się, iż ten wzorzec jest szczególnie godny naśladowania. Instytucje publiczne powinny mieć wyznaczone szczegółowe cele przez odpowiednie organy nadrzędne (ministra, organy samorządowe w zależności od rodzaju instytucji) oraz obowiązujący system mierników związanych z tymi celami. Podobnie jak w Irlandii, w celu zapewnienia przejrzystości i pełnej informacji wielkość tych wskaźników powinna być publikowana. Tworzyłoby to presję ze strony zarówno podmiotów nadrzędnych jak i obywateli w kierunku poprawy jakości i efektywności. Nie bez znaczenia byłaby również w tym przypadku swoista rywalizacja między poszczególnymi instytucjami. Dodatkową korzyścią byłaby łatwa identyfikacja jednostek najlepszych, które mogłyby stać się wzorcami dla pozostałych. Ważnym problemem byłby tu oczywiście właściwy dobór mierników, w wielu przypadkach musiałyby być one przez jakiś czas „testowane”, np. w wybranych instytucjach, i podlegać zmianom (tak wprowadzono szereg zmian w Irlandii).

### **D. Rozwój kadr**

Jak wcześniej wspomniano, poziom kadr jest jedną z podstawowych bolączek polskich instytucji publicznych. Mimo dogodnej sytuacji na rynku pracy i podejmowanych działań (np. obowiązek posiadania wyższego wykształcenia na wielu stanowiskach urzędniczych), poziom kadr jest wciąż niezadowolający. W dużej mierze jest to wynikiem braku środków na podnoszenie poziomu kadr, ale również przywiązywaniem zbyt małej uwagi do tego problemu. Należy przy tym pamiętać, iż jego geneza ma charakter systemowy – klasyczna biurokracja z daleko idącą formalizacją i ścisłym podziałem pracy nie wymaga wysokiej jakości kadr. Problem braku środków nie będzie szybko rozwiązany. Pewną pomocą może być przyjęcie systemu budżetów administracji i „budżetów celów”. Jakość kadr powinna być też poddana kontroli poprzez system mierników. Można przewidywać, że rozwiązania te wymuszają procesy wymiany kadr i przede wszystkim będą stymulować do rozwoju kadr już istniejących. Doświadczenia sektora przedsiębiorstw z ostatnich kilkunastu lat wyraźnie wskazują, iż silne impulsy

mogą doprowadzić do pozytywnych zmian również u pracowników ze znacznym bagażem doświadczeń i przyzwyczajzeń. Wprowadzenie wspomnianych rozwiązań w urzędach będzie czynnikiem katalizującym rozwój kadr.

Osobną sprawą jest natomiast dostęp do wyższych stanowisk urzędniczych osób z zewnątrz. Dotychczasowe działania podejmowane w naszym kraju idą w zupełnie przeciwnym kierunku i jest to motywowane chęcią stworzenia korpusu urzędników, niezależnego od wpływów politycznych. Cel ten jest zrozumiały, choć jak dotychczas nie osiągnięto powodzenia w jego realizacji. Znaczna część urzędników nie jest ani kompetentna, ani wolna od politycznych nacisków. Nie brakuje również przejawów korupcji i nepotyzmu. Nie wydaje się, aby otwarcie wielu stanowisk urzędowych na kandydatów z zewnątrz było bardzo ryzykowne, gdyż obecny poziom kadry jest niezadowolający. To rozwiązanie mogłoby za to umożliwić dopływ nowych kadr i – pośrednio – spowodować wzrost motywacji urzędników. Jednak biorąc pod uwagę panujące obecnie nastroje podejrzliwości i atmosferę oskarżeń, zmiana obecnie obowiązujących przepisów jest mało prawdopodobna.

#### **E. Zmiany organizacyjne i informatyzacja**

Rozwój technologii informatycznych stwarza możliwość gruntownego usprawnienia administracji publicznej. Polska jest jednym z najslabiej zinformowanych krajów Unii Europejskiej. Jest też krajem, w którym wciąż mało spraw urzędowych załatwić można drogą elektroniczną. Zaobserwować można także olbrzymią dowolność w stosowanych rozwiązaniach technicznych. Nowocześnie zarządzane instytucje publiczne powinny w szerszym niż dotąd stopniu wykorzystywać szanse stwarzane przez technologie informatyczne. Przy czym podmiotem koordynującym informatyzację administracji centralnej powinien być rząd (tak jest np. w Niemczech, gdzie w 2000 roku rząd przyjął pięcioletni program informatyzacji administracji). Wzorem Niemiec powinno dążyć się do stanu, w którym osobisty kontakt obywatela z urzędem będzie sporadyczny. Realizacja programu zapewniłaby klientom pełny dostęp do informacji i usług świadczonych przez administrację drogą elektroniczną.

Wydaje się, że niezbędne jest w tym przypadku wyraźne określenie wspólnych standardów, jakie muszą spełniać systemy stosowane w instytucjach publicznych. Rządowy program informatyzacji powinien zawierać wyraźne mierzalne cele, osoby odpowiedzialne za ich realizację i terminy realizacji poszczególnych etapów. Przeznaczenie środków na informatyzację działania administracji (połączoną z intensywnymi szkoleniami pracowników) byłoby znacznie efektywniejszą inwestycją niż dominujący obecnie rozwój prostej infrastruktury materialnej. Warto również zastanowić się nad instytucjonalizacją benchmarkingu. Urząd Służby Cywilnej powinien (posługując się zestawem wskaźników) prowadzić systematyczne badania efektywności i jakości pracy urzędów i tworzyć mechanizmy propagowania najefektywniejszych rozwiązań organizacyjnych.

Te i inne rozwiązania mogłyby doprowadzić do poprawy funkcjonowania administracji, która pod względem efektywności coraz bardziej traci dystans w stosunku do podmiotów działających na rynku.



## F. Certyfikacja urzędów

Rozwiązaniem usprawniającym działanie wielu instytucji może stać się wprowadzenie zasady powszechnej certyfikacji. Przy czym certyfikacja nie powinna być obowiązkowa, gdyż wywołałoby to niebezpieczeństwo obniżenia kryteriów oceny i w konsekwencji spadek rangi certyfikatów. Powinny natomiast zostać stworzone zachęty (być może o charakterze finansowym) do certyfikowania urzędów. Praktyka wskazuje, że certyfikacja nie musi być sprzeczna z rynkową filozofią działania. Zmusza natomiast do przeglądu procedur oraz sprzyja eliminowaniu wyraźnych słabości i niedociągnięć. W połączeniu z wspomnianym systemem mierników działania może znacząco wpłynąć na usprawnienie działania wielu instytucji administracyjnych.

## Podsumowanie

Zainteresowanie funkcjonowaniem administracji publicznej jest naturalne, biorąc pod uwagę rolę i specyfikę tego sektora. Doświadczenia różnych krajów wskazują, że instytucje administracji publicznej można zmieniać, a wprowadzane zmiany mogą przynosić wymierne korzyści. Reformy administracyjne i dotychczasowe próby zmiany funkcjonowania instytucji publicznych w Polsce przyniosły dotychczas zróżnicowane efekty. Niektóre rozwiązania i instytucje sprawdziły się, inne działają gorzej niż zakładano. Jednocześnie coraz widoczniejsza staje się różnica między nowoczesnie zarządzanymi przedsiębiorstwami rynkowymi a rozbudowaną i nieefektywną administracją. Coraz częściej zwraca się też uwagę na to, że niska jakość administracji negatywnie odbija się na funkcjonowaniu gospodarki. W reformowaniu administracji pomoc mogą doświadczenia tych krajów, które poczyniły w tym obszarze największe postępy. Jednocześnie należy zwracać uwagę na specyficzne dla każdego kraju uwarunkowania historyczne i kulturowe. Wydaje się, że adaptowane obecnie w Polsce wzorce pochodzące z Unii Europejskiej jedynie w niewielkim stopniu poprawiają jakość działania instytucji publicznych. Aby postęp był większy, należałoby stosunkowo szybko wprowadzić głębsze reformy. Wymaga to jednak dobrego przygotowania i odważnych decyzji politycznych.

### Informacje o autorze

**Dr Jacek Pasieczny** – adiunkt w Zakładzie Innowacji Organizacyjnych WZ UW. E-mail: japas@lech.kso.pl.

### Przypisy

<sup>1</sup> Skrajnym przykładem jest Warszawa, której prezydent zwolnił kilkuset urzędników, a wśród nich kilkadziesiąt osób, którym miasto przez kilka lat opłacało studia na renomowanej uczelni. Na kierownicze stanowiska powoływane zaś niejednokrotnie były osoby z klucza partyjnego, bez doświadczeń kierowniczych i spoza Warszawy.

<sup>2</sup> Patrz *Konsekwencje kultury – rozmowa z Geertem Hofstede*, Master of Business Administration 1/2003, str. 27-29.

## Bibliografia

- Crozier, M. 1967. *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa: PWE.
- Government of Ireland. 1996. *Better Local Government. A programme for change*, Dublin.
- Hood, Ch. 1995. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, nr 69/1995, s. 3-19
- za Maor, M. 1999. The paradox of Managerialism. *Public Administration Review*, Jan/Feb 99, Vol 1.59, s. 10.
- Kieżun, W. i J. Kubin. (red.) 2004 *Dobre państwo*, Warszawa: Wyd. WSPiZ.
- Kincaid, J. 1998. The Devolution Tortoise and the Centralization Hare. *New England Economic Review*, May/June 98, s. 17-18.
- Kurnal, J.(red.) 1972. *O sprawności i niesprawności organizacji. Szkice o biurokracji i biurokratyzmie*, Warszawa: Wyd. WSPiZ.
- March, G. i H. Simon. 1964. *Teoria organizacji*, Warszawa: PWN.
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2001. *Diagnoza stanu terytorialnej Administracji Publicznej w Polsce*, Warszawa, s. 191.
- Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine.
- Rose, J., G. Chaison i E.A. De La Garza. 2000. Comparative Analysis of Public Sector: Restructuring in the US, Canada, and the Caribbean. *Journal of Labour Research*, nr 4, s. 601-625.
- Shin, R.W. i Yeon-Seob Ha. 2000. Political Economy of Policy Reform in Korea: Review and Analysis. *Policy Studies Review*, Vol.16, No. 2, s. 67.
- Shuman, M. 2000. Going Local: Devolution for Progressiveness. *Nation*, No. 10/12/98, Vol. 267, s. 11.
- Smith, S.J. 1996. Contracting for Services in a Decentralized System. *Journal of Public Administration Research*, No. Apr. 96, Vol.6, s.302.
- Snow, D. 2000. Strategic Planning and Enterprise Zones. *Policy Studies Review*, Vol 17, No 2/3, s.13-28.
- Taylor, F.W. 2003. Wydajność pracy urzędników państwowych. *Przegląd Organizacji*, nr 12/2003, s. 3-5.
- The Department of the Environment and Local Government. 2000. *Service Indicators in Local Authorities*, Dublin.
- Treasury and Civil Service Committee. 1986. *Civil Servants and Ministers: Duties and Responsibilities: 7r report 1985-6* House of Commons 92 London: HMSO par. 5.18.
- Ustawa o Służbie Cywilnej, Dz.U. z dnia 31 maja 1999 r.; Art.42, ust.1-3.
- Ustawa prawo zamówień publicznych, Dz.U z 29 stycznia 2004 r.
- [www.przetargi.owg.pl](http://www.przetargi.owg.pl)