

# Sławomir Wysocki

---

## Polska administracja publiczna : na rozstajach czy w połowie drogi do nowoczesnego modelu zarządzania?

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 711-721

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Sławomir Wysocki*<sup>1</sup>

## **POLSKA ADMINISTRACJA PUBLICZNA – NA ROZSTAJACH CZY W POŁOWIE DROGI DO NOWOCZESNEGO MODELU ZARZĄDZANIA?**

### **Wprowadzenie**

Zamiast spierać się o to czy mamy za dużo urzędników, ile powinni nas kosztować i dlaczego tak dużo, zastanówmy się czy wiemy jaki model administracji budujemy? Jak zobiektywizować sposób oceny sprawności naszych urzędów? W jakie narzędzia uzbroić administrację dużego europejskiego kraju by mogła sobie poradzić na trudnym, globalnym rynku? To są pytania kluczowe. To ilu i jak opłacanych urzędników będziemy mieli to wynik modelu jaki ustanowimy. Nie jest dobrze kiedy kształtujemy ten model poszukując odpowiedzi na pytanie czy zastępca dyrektora departamentu w ministerstwie transportu powinien mieć samochód służbowy i telefon komórkowy<sup>2</sup>.

### **Potrzeba modeli administracji – stary postulat w nowych demokracjach**

Polska administracja na przestrzeni ostatnich 20 lat podlegała szeregowi zmian. Przyczyny tych zmian były najprzeróżniejsze. Zmiana ustrojowa roku 1989, odtworzenie samorządu na poziomie gmin w 1990 r., zmiany w centrum rządu postulowane, przygotowywane i częściowo wprowadzone w kilku posunięciach, zmiany ustrojowe reformy administracji publicznej roku 1998 (powiaty, samorząd na poziomie województwa), a od końca lat 90-tych konieczność dostosowywania się do porządku instytucjonalnego i prawnego Unii Europejskiej. Trzeba mieć świadomość, że przekształcenia te miały różny charakter. Część z nich miała naturę chaotyczną, inne ewolucyjną, co nie zawsze znaczyło zaplanowaną i skoordynowaną. Inne działały w wyniku „przemocy strukturalnej” jako wynik konieczności dostosowania się do zewnętrznych wymogów. Niekiedy nikt nie wywierał na nas nacisków, a sami podejmowaliśmy zmiany imitacyjne adaptując wzorce z innych państw.

Analizując skutki tych zmian nie sposób nie zauważyć, że występowało tu zjawisko „podwójnej pętli”. Administracja jako podsystem państwa reaguje na zmienne

---

<sup>1</sup> Mgr, dyrektor i konsultant wiodący firmy QBASE Doradcy; wykładowca m.in. Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

<sup>2</sup> Ten rodzaj prac, szczegółowe liczenie kosztów jakie są związane z pracą na poszczególnych stanowiskach, miało miejsce w ramach programu „Tanie państwo” zadeklarowanego przez rząd Kazimierza Marcinkiewicza.

otoczenie. Tym samym mamy do czynienia z ciągłą presją reformatorską wywieraną przez różne instytucje i grupy obywateli. To dostosowywanie się administracji ma charakter działania „wiecznie spóźnionego”. A to wyniku prostego mechanizmu owej pętli: rozwiązania instytucjonalne projektowane i wdrażane w wyniku presji otoczenia są anachroniczne już w chwili uruchomienia. Bo w tym czasie zmianie uległo otoczenie.

Jeżeli przyjrzyć się reformom polskiej administracji prowadzonym od 1990 r., to charakterystyczne dla nich jest nastawienie na zmiany ustrojowe, strukturalne. Zmiany funkcji następowały i następują w wyniku zmian kompetencji i zadań. Jednak trudno znaleźć „twarde” argumenty potwierdzające, że w wyniku zmian ustrojowych nastąpiła już istotna zmiana sposobu działania administracji – przejście z modelu biurokratycznego na menedżerskie zarządzanie publiczne.

W tekście prezentuję zestawienie danych, które pozwolą na ilustrację tezy jaką sformułowałem osiem lat temu<sup>1</sup> i pomimo wielu pozytywnych zmian nadal znajduję szereg danych empirycznych potwierdzających jej prawdziwość. Teza w dużej mierze wynika ze stałych badań kondycji administracji publicznej jakie prowadzę od 19 lat metodą obserwacji uczestniczącej<sup>2</sup>. W 2001 r. opisując – i zarazem postulując konieczność takich działań – procesy wprowadzania do polskiej administracji systemów zarządzania jakością<sup>3</sup> postawiłem tezę, że tego typu przedsięwzięcia wymagają podwalin w postaci strategii/programu modernizacji (rozwoju?) polskiej administracji. Programu nastawionego na zmianę funkcji administracji w związku ze zmieniającymi się funkcjami państwa i procesami globalizacji<sup>4</sup>.

Po blisko 8 latach od napisania tego postulatu z przykrością przychodzi mi powiedzieć to samo. O ile wówczas świeże procesy zmiany ustrojowej będącej wynikiem reformy administracji AD 1998 mogły uzasadniać chwilową przerwę w dalszych planach reformatorskich<sup>5</sup>, to dziś brak takiego „planu głównego” nie znajduje uzasadnienia. A nawet więcej. Ma szkodliwy wpływ na sprawność administracyjną państwa.

## Strategia zmiany w administracji – jest ale...

Podstawowym i nadrzędnym, wieloletnim dokumentem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, stanowiącym odniesienie dla innych strategii i programów rządowych jest Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 (SRK). W dokumencie tym charakteryzując uwarunkowania i przesłanki rozwoju Polski wskazano na to, że „pomimo znacznych zmian jakich dokonywano w ciągu ostatnich kilkunastu lat, w admini-

<sup>1</sup> S. Wysocki, *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?*, „Służba Cywilna” 2001, nr 2 oraz w: Jacek Czuputowicz (red. nauk.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, EIPA/Europejski Instytut Spraw Administracji Publicznej, PWN, Warszawa 2008.

<sup>2</sup> Autor zajmuje się od 18 lat kwestiami zarządzania w sektorze publicznym. Ma za sobą pracę na kierowniczych stanowiskach w administracji rządowej. W latach 1998–2001 zastępca i dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej oraz Departamentu Analiz Programowych w Kancelarii Premiera, doradca Pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa, sekretarz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (2000–2001). Od 2002 r. prowadzi własną firmę specjalizującą się m.in. w doskonaleniu zarządzania organizacją publiczną m.in. poprzez wdrażanie systemów zarządzania jakością (m.in. wdrażał systemy zarządzania jakością ISO 9001:2000 w Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Gospodarki, Urzędzie Miejskim we Wrocławiu, Radomiu i kilkudziesięciu innych urzędach administracji rządowej i samorządowej). Ostatnio (maj 2008) przygotował projekt rządowego dokumentu Strategia reformy administracji publicznej.

<sup>3</sup> S. Wysocki, op. cit.

<sup>4</sup> J. Czuputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna” 2005, nr 10.

<sup>5</sup> Nie mówię tu o zaniechaniach ówczesnych rządów z jakimi mieliśmy miejsce po 2001 r., a o świadomym (?) zatrzymaniu by „nabrać sił” do dalszych reform.

stracji publicznej nie udało się w pełni wprowadzić pożądaných nowoczesnych technik zarządzania i systemów informatycznych, nie usprawniono też zasadniczo zarządzania finansami publicznymi<sup>8</sup>.

Stan administracji publicznej w Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 jest wskazywany jako ograniczenie utrudniające rozwój Polski i zasadniczy element wpływający na niskie zaufanie obywateli do władz i instytucji publicznych. Dlatego też elementem wizji Polski jaką nakreślono w SRK jest sprawny i efektywny system administracji publicznej. System wykorzystujący technologie informacyjne i komunikacyjne, z pełnym dostępem obywatela do informacji, oraz o ograniczonym do niezbędnego minimum zakresie interwencji administracji w życie gospodarcze oraz prywatne życie obywateli. Potrzeba dokończenia procesów decentralizacyjnych państwa stanowi – według zapisów Strategii – podstawowy czynnik określający uwarunkowania zmian w administracji publicznej. Przeprowadzenie procesu decentralizacji i jakościowej zmiany w sposobach zarządzania usługami publicznymi to główne warunki uzyskania przez Polskę zdolności do sprostania współczesnym wyzwaniom społecznym i gospodarczym.

Rada Ministrów na początku roku 2008 podjęła decyzję<sup>9</sup> o rozpoczęciu prac nad tzw. dokończeniem reformy decentralizacyjnej. Wówczas też wskazano na potrzebę opracowania dokumentu pn. Strategia Reformy Administracji Publicznej<sup>10</sup>. Strategia, w zamierzeniach, ma być podstawowym dokumentem określającym wizję, cele i priorytety planowanej modernizacji administracji publicznej oraz warunki jej realizacji. Tym samym Strategia stanowić ma rozwinięcie wizji administracji jaką zarysowano w Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 oraz Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013<sup>11</sup>. Jednocześnie ma umożliwić scalenie cząstkowych celów jakie wyznaczają inne dokumenty strategiczne, które odnoszą się bezpośrednio do działań administracji publicznej. Prace nad Strategią Reformy Administracji Publicznej po 3 miesięcznym okresie tzw. uzgodnień międzyresortowych zostały zawieszono. Obecnie (luty 2009) MSWiA powtórnie uruchomiło prace nad tym dokumentem<sup>12</sup>.

## Co przed nami – wyzwania i dylematy rozwoju

Opis obecnej kondycji polskiej administracji publicznej winien być poprzedzony wskazaniem podstawowych dylematów jakie pojawiają się, gdy szukamy odpowiedzi na pytanie: jaki model tej administracji wdrażać? Pytanie jest tym bardziej zasadne w sytuacji Polski, która jako państwo, tym samym jej struktury biurokratyczne, nie

<sup>8</sup> Strategia Rozwoju Kraju, s. 17.

<sup>9</sup> Uchwała RM z 22.01.2008.

<sup>10</sup> Autor referatu na zlecenie MSWiA przygotował założenia i projekt takiego dokumentu.

<sup>11</sup> NSRO zwane też Narodową Strategią Spójności jest dokumentem określającym narodowe priorytety, na które przeznaczone zostaną środki funduszy strukturalnych postawione Polsce do dyspozycji na lata 2007–13. Dokument ten formułując wizję rozwoju Polski wskazuje, że „(...) do 2013 r. Polska stanie się państwem przjaznym dla obywateli, posiadającym sprawnie funkcjonującą i nowoczesną administrację, w którym świadczono są wysokiej jakości usługi publiczne i gdzie wyeliminowana została korupcja oraz zapewniony optymalny poziom bezpieczeństwa. Nastąpi profesjonalizacja aparatu urzędniczego administracji rządowej i samorządowej, a państwo będzie w stanie zapewnić bezpieczeństwo publiczne, wsparcie w utrzymaniu zdrowej siły roboczej, warunkującej rozwój gospodarczy”. W dalszej części dokumentu sformułowane są cele NSRO. Wśród nich cele 1: Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa.

<sup>12</sup> Autor referatu został poproszony o moderowanie debaty w tej kwestii i przygotowanie raportu dotyczącego dalszych prac, a prof. Antoni Z. Kamiński i dr Krzysztof Szczerski poproszeni zostali o recenzje wersji z 2008 r. i wskazówki co do dalszych prac.

przechodziła przez kolejne fazy modernizacji i reform będących konsekwencją zmian społecznych, gospodarczych i politycznych.

Polska ścieżka rozwoju administracji jest odmienna od tej, którą przeszły administracje publiczne krajów wysokorozwiniętych. W ich przypadku rozwiązania wprowadzane w kolejnych etapach funkcjonowania państwa nawarstwiały się. Tym samym proces kształtowania się administracji przebiegał ewolucyjnie i formowała się konstrukcja, w której poszczególne elementy są ze sobą powiązane, tworząc określony porządek organizacyjny i ład systemowy. Odpowiedź na pytanie o model jaki powinniśmy zastosować jest tym bardziej trudna, bo nie jest możliwe proste zastosowanie modelu obowiązującego np. w państwach Unii. Po pierwsze, nie ma dziś w Europie jednego modelu administracji, lecz wiele uzupełniających się koncepcji, a debata o wzorcach zarządzania państwem toczy się nieustannie. Po drugie, nie jest też możliwa prosta droga polegająca na ominięciu pewnych stadiów wdrażania i skorzystanie z doświadczeń innych bez konieczności powtarzania ich błędów. Taka droga wymaga niezwyklej mobilizacji programowej, odpowiedzialnego przywództwa i doskonałej sprawności politycznej, które razem umożliwią rozpoznanie jakie stadia ominąć. W sytuacji wyraźnego kryzysu polskiego systemu politycznego, taka skrócona droga może skończyć się niestabilnością systemu państwowego.

W niektórych obszarach państwo i jego administracja winno ulec wzmocnieniu. Szczególnie jeśli chodzi o proces egzekucji prawa, tak by zapewniać bezpieczeństwo publiczne i narodowe czy procesy koordynacji usług publicznych realizowanych przez różne podmioty. Niektórzy eksperci<sup>13</sup> mówią o potrzebie swoistej sanacji biurokracji zarządzającej „twardym rdzeniem” państwa opartej o reguły zapewnienia bezpieczeństwa prawnego obywateli, przejrzystości procedur i przewidywalności działań. Z kolei w innych obszarach, głównie w segmencie zarządzania zadaniami i relacjami wynikającymi z kontaktów z innymi strukturami (korporacjami itp.), administracja winna adaptować nowoczesne metody zarządzania publicznego by zapewnić sobie elastyczność formy i struktury.

Planowane zmiany winny opierać się na założeniu, że poszczególne procesy o charakterze prawno-ustrojowym, tzn. decentralizacja, zmiany centrum rządu, profesjonalizacja kadr winny być integralnie związane z realizowanym procesem modernizacji sposobów zarządzania w administracji publicznej. Zmiany zadań i struktur administracji bez należytego wsparcia w nowoczesnych metodach zarządzania zadaniami i ludźmi realizującymi te zadania, mogą nie przynieść oczekiwanych rezultatów.

Formułując model do urzeczywistnienia jakiego winny zmierzać planowane zmiany trzeba precyzyjnie postawić diagnozę. Dotychczasowe próby stawiania diagnozy stanu polskiej administracji publicznej napotykały na trudności związane z brakiem potrzebnych danych. Dowodem na ten stan rzeczy są zapisy Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w części opisującej priorytet V „Dobre rządzenie”. Wskazuje się tam na to, że dotychczas nie opracowywano kompleksowych raportów bądź analiz, jak również brakuje także danych obrazujących kondycję jednostek administracji publicznej zwłaszcza w odniesieniu do administracji samorządowej<sup>14</sup>. Innymi słowy zaplanowaliśmy poważne wsparcie dla procesów administracji publicznej ze środków UE, ale to jak ta

<sup>13</sup> K. Szczerki, *Porządki biurokratyczne*, Kraków 2004.

<sup>14</sup> „Próby stawiania diagnozy stanu polskiej administracji publicznej napotykały na trudności związane z brakiem potrzebnych danych. Dotychczas nie opracowano kompleksowych raportów bądź analiz” Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL), s. 84 dokumentu przyjętego przez Radę Ministrów i skierowanego 12 grudnia 2006 r. do zatwierdzenia Komisji Europejskiej (to zatwierdzenie nastąpiło 28 września 2007 r.).

administracja wygląda i działa dowiemy się, gdy zrealizujemy zaplanowane z tych środków badania.

Z powyższego przeglądu wynika, że dysponujemy kilkoma dokumentami określającymi na poziomie strategicznym cele dotyczące administracji publicznej. Trzeba jednak zauważyć, że w każdym z tych dokumentów<sup>15</sup> – także w Strategii Rozwoju Kraju – cele do realizacji w obszarze instytucjonalnym i kadrowym administracji publicznej służyc mają generalnym celem rozwojowym nakreślonym w poszczególnych dziedzinach. Tym samym pod pojęciem nowoczesnej administracji należy generalnie rozumieć administrację zdolną do kreowania warunków rozwoju i wspierającą działania w tym zakresie. To skłania by mówić o potrzebie budowy administracji na rzecz rozwoju<sup>16</sup>. Nie przywiązując się do takiego czy innego określenia tego jaka ta administracja ma być: nowoczesna, będąca ogniwem procesów zarządzania publicznego czy działając na rzecz rozwoju, koniecznym staje się pytanie o procesy i narzędzia jakie mogą urzeczywistnić pożądaną model jej funkcjonowania. Model, który winny być w miarę precyzyjnie zdefiniowany i opisany, a nie tylko możliwy do odtworzenia poprzez analizę prowadzonych działań.

Stawiam tezę, że szereg poczynań modernizacyjnych jakie były realizowane, są obecnie prowadzone lub planowane tylko w części oczekiwane skutki. Nie dlatego, że naturalną kolejną rzeczą jest, iż w praktyce rzadko osiąga się 100% zakładanych na etapie planowania rezultatów. Dlatego, że nie jesteśmy od końca lat 90-tych w stanie sformułować spójnej strategii modernizacji struktur i zasad działania administracji, „szarpiemy” się planując i wdrażając różnego typu działania bez „planu głównego”, planu dotyczącego strictly poprawy jakości funkcjonowania administracji czy jak mówią niektórzy, generalnie jakości rządzenia.

Przyjrzyjmy się kilku realizowanym procesom, stosowanym narzędziom, planowanym działaniom jakie – moim zdaniem – mogą mieć przełomowe znaczenie dla diametralnej zmiany zasad działania administracji. Mogą ale pod warunkiem, że ich realizacja będzie wzajemnie spójna i poddana celom „planu głównego”.

## **Sporo się dzieje, ale... czyli o potrzebie synergii**

### **Ocena Skutków Regulacji – jest to mechanizm i to wszystko, co można powiedzieć**

Począwszy od września 2001 r. wprowadzono<sup>17</sup> do procesów legislacyjnych realizowanych przez struktury rządowe konieczność opracowania oceny skutków projektowanej zmiany prawnej. Wiele by można pisać o założeniach tego mechanizmu.

---

<sup>15</sup> Działania ukierunkowane na poprawę jakości funkcjonowania administracji publicznej przewidziane zostały w kilku dokumentach przyjętych w ostatnich latach przez Radę Ministrów. Są to przede wszystkim Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej, Program Reformy Regulacji, Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009, Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013, Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013.

<sup>16</sup> Ciekawej analizy tego zagadnienia dostarcza tekst Katarzyny Herman-Pawłowskiej *Przyszłość administracji na rzecz rozwoju realizującej politykę spójności po roku 2013*. Tekst prezentowano podczas seminarium MRR nt. badań dotyczących polityki spójności UE.

<sup>17</sup> W Polsce system oceny skutków regulacji (OSR) został wprowadzony w 2001 r. Zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. (M.P. NR 13, poz. 221) – wyniki OSR stanowią część uzasadnienia do aktów normatywnych.

W wytycznych, jak takie procesy oceny realizować<sup>18</sup>, jest mowa m.in. o potrzebie analizy relacji korzyści do kosztów, efektywności samych kosztów, analizie ryzyka itd. Rzeczywistość jest następująca: znacząca część projektów zawiera prostą formułę „projektowany akt nie rodzi skutków społecznych i finansowych”. Chciałoby się powiedzieć językiem nastolatków „jak nie skoro tak...”. Oto przykład. Od stycznia 2009 r. w Sejmie są projekty aktów prawnych dotyczących różnych instytucji nauki i zasad finansowania nauki. Oto fragment uzasadnienia do projektu ustawy o instytutach badawczych: „(...) Wprowadzenie proponowanych uregulowań spowoduje wzmocnienie zaplecza badawczo-rozwojowego gospodarki, co przyczyni się do intensyfikacji prac związanych z opracowywaniem i wdrażaniem nowoczesnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych w praktyce oraz przyczyni się do sprawniejszego transferu technologii. (...) Projektowana ustawa nie będzie miała bezpośredniego wpływu na sytuację i rozwój regionalny”.

Czy widać tu analizę kosztów i korzyści czy analizę ryzyka? A jak winno być i ile może ten mechanizm przynieść bardzo trafnie analizuje Aleksander Surdej<sup>19</sup>.

## Instytucja audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych

Przyjęty w polskiej administracji sposób rozliczania z wykonywania zadań publicznych opiera się w zasadzie – na kryterium legalności. Z tego punktu widzenia zbudowany jest, w ramach systemu administracji publicznej, cały system nadzoru weryfikacyjnego, w którym tylko pozornie równoważną rolę odgrywają kryteria legalności, rzetelności, gospodarności, rzadziej celowości. Istotnym ale nie w pełni wykorzystywanym elementem systemu oceny działań administracji jest instytucja audytu wewnętrznego.

Pierwotnie (w okresie 2002–2004) ustawowa definicja niefortunnie kierowała zainteresowanie audytorów wewnętrznych w stronę badania operacji finansowych jednostki, a więc w sferę, która jest przedmiotem zainteresowania audytorów zewnętrznych i biegłych rewidentów. Pomijano przy tym sferę mogącą stanowić główną zdobycz audytu wewnętrznego (a która legła u podstaw jego wprowadzenia przez sektor prywatny w krajach gospodarki rynkowej) – wprowadzenie zinstytucjonalizowanego narzędzia zarządzania ryzykiem w procesach zachodzących w jednostce sektora finansów publicznych. Obecnie audyt wewnętrzny obejmuje:

- 1) niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli w jednostce, w tym procedur kontroli finansowej, w wyniku którego kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę adekwatności, efektywności i skuteczności tych systemów;

Tym samym istotą ma być ocena systemu zarządzania. I tu pojawia się problem. Po pierwsze, ten system musi być, by móc ocenić jego efektywność. Można powiedzieć, że każda organizacja ma jakiś sposób zarządzania. Nawet jeśli jest to luźny zbiór reguł nie poddany systematyce, a nade wszystko nie będący instrumentem zarządzania, a np. spełnieniem wymogów prawnych. I tu audyt może spełnić swą funkcję wskazując na potrzebę systematyzacji itd. Kolejną kwestią jest forma wyko-

<sup>18</sup> Patrz [www.mg.gov.pl/osr](http://www.mg.gov.pl/osr).

<sup>19</sup> Aleksander Surdej, *Poszukiwanie instrumentów wzrostu efektywności działań państwa: Metoda analizy wpływu regulacji*, „Państwo i Rynek” 2003, nr 1.

nywania audytu z jaką się nadal można się spotkać. Tzn. większy nacisk kładzie się na ocenę systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi czy generalnie gospodarności zarządzania finansowego. W naturalny sposób w takie badanie włączany jest zakres zarządzania, ale właśnie zarządzania finansowego a nie zarządzania całością organizacji w jej różnych aspektach (personalem, wiedzą, infrastrukturą itd.).

Nawet osoby mało zorientowane w praktyce działania administracji mogą dostrzec, że proces systematycznego określania mierzalnych rezultatów i rozliczania ze stopnia w jakim zostały osiągnięte należy do rzadkości. Konieczne jest wprowadzenie powszechnego wymogu formułowania przez instytucje publiczne mierzalnych celów działalności w perspektywie minimum trzech-pięciu lat. A nade wszystko rozliczania ze stopnia realizacji tych celów. Wydaje się celowe zbudowanie systemu badania efektywności realizacji zadań publicznych, który wprowadziłby do polskiej normy prawnej obowiązek jednolitego sposobu działania publicznej administracji wykonawczej należącej do sektora finansów publicznych łącznie ze stosowaniem określonych (jednolitych) standardów działania oraz pełnej jawności i sprawozdawczości.

Z szansą na stworzenie takiego systemu jest wykorzystanie w bardziej systematyczny sposób procesów ewaluacji projektów i programów publicznych oraz nowa formuła finansowania zadań publicznych poprzez tzw. budżet zadaniowy.

## Ewaluacja polityk publicznych – rozrastający się potencjał do zagospodarowania...

Ocena (ewaluacja) jest narzędziem wykorzystywanym na szeroką skalę w wielu krajach europejskich i pozaeuropejskich. Dotychczasowe doświadczenia państw w których jest ona powszechnie wykorzystywana wskazują, iż jest to instrument odgrywający niezmiernie pozytywną rolę w procesie opracowywania i wdrażania programów. Znaczenie oceny (ewaluacji) wzrosło wraz z upowszechnianiem się idei nowego podejścia do zarządzania sprawami publicznymi (*new public management*).

Jednym z zasadniczych założeń tego podejścia jest zmiana polityki w zakresie przygotowywania i realizacji programów. Zamiast dotychczasowego podejścia, które prawidłowość wykonania zadań publicznych ujmowało wyłącznie w kategoriach zgodności realizowanych zadań z procedurami i przyjętymi zasadami, dokonuje się reorientacji działań sektora publicznego w kierunku zarządzania przez rezultaty (*result-oriented management*)<sup>20</sup>.

Na tle innych państw, w których ocena (ewaluacja) stała się nieodzownym elementem procesu zarządzania sprawami publicznymi, polskie doświadczenia w tym zakresie są niezwykle skromne. Pomimo wielu zmian dokonujących się w polskiej administracji, między innymi w kontekście naszego członkostwa w Unii Europejskiej, wykorzystanie ewaluacji w codziennej pracy polskiej administracji jest poza kwestiami korzystania z funduszy UE znikome<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Rzetelny przegląd potrzeb w tym zakresie daje tekst: J. Płoskonka, *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, op. cit., s. 171.

<sup>21</sup> Ale widać symptomy zmian. Zaczyna się mówić o ewaluacji jako standardzie zarządzania w sektorze publicznym.



## Budżet zadaniowy – słuszną drogą... po wybojach

Wdrożenie budżetu zadaniowego to realizacja art. 35 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który mówi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. W ciągu dwóch lat przygotowano „ćwiczeniową” wersję takiego budżetu dla kilku obszarów na rok 2007 oraz pełne wersje (jako element ustawy budżetowej) na rok 2008 i 2009.

Wdrożenie metod budżetowania zadaniowego jest zawsze przedsięwzięciem, które swym zasięgiem przekracza granice problemów finansowych. Ostatecznym celem wdrożenia budżetowania zadaniowego nie jest bowiem zmiana kształtu budżetu, ale zmiana sposobu myślenia o funkcjonowaniu instytucji publicznych i zasadnicza rewolucja w zarządzaniu tymi instytucjami. I tym samym wracamy do kwestii jaka przewija się przez cały referat. Nawet największe reformy o charakterze strukturalnym i funkcjonalnym mają swe oparcie praktyczne w metodach zarządzania jakie pozwalają wdrożyć planowane rozwiązania.

## Koncepcja *good governance* – ucieczka do przodu?

Wspominałem już, że można zaobserwować zjawisko rosnącej presji na administrację publiczną w Polsce, w celu zwiększenia efektywności zarządzania oraz poprawy skuteczności podejmowanych działań, co jest bezpośrednio powiązane m.in. ze zwiększonym zainteresowaniem koncepcją dobrego rządzenia. W Polsce działania w zakresie dobrego rządzenia prowadzone są dwutorowo. Opracowywane są dokumenty, które wyznaczają kierunki działań państwa i administracji w obszarach stanowiących domenę dobrego rządzenia<sup>22</sup>. W tym zakresie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zapoczątkowało też całościową debatę przygotowując we wrześniu 2008 r. dokument pt. „Koncepcja *good governance* – refleksje do dyskusji”<sup>23</sup>. Działania te zmierzają do stworzenia warunków, które umożliwią skuteczną i efektywną realizację koncepcji *good governance*. Drugim aspektem jest implementowanie postulatów stojących za koncepcją dobrego rządzenia do praktyki administracyjnej. Samo zaś rozważanie jak dalece nam do urzeczywistnienia w praktyce tej koncepcji, intelektualnie pożyteczne wydaje się być swoistą ucieczką do przodu. Nie rozwiązano wielu kwestii podstawowych będących budulcem i elementem wdrożenia prostych rozwiązań charakterystycznych dla nowoczesnej administracji (e-usługi publiczne itp.), a roznawiamy już o kolejnej koncepcji. Można zaryzykować twierdzenie, że próbujemy drogi „na skróty” ku modelowi nowoczesnej administracji.

## Postulowany model administracji – podstawowe zasady

Moim zdaniem nowy układ ustrojowy i funkcjonalny administracji publicznej powstały w Polsce od 1999 r. wymaga nowego modelu.

Model ten winien posiadać następujące cechy charakterystyczne:

- administracja winna kierować się celami strategicznymi a nie tylko bieżącym działaniem według przepisów i procedur,
- administracja winna być konkurencyjna,

<sup>22</sup> Chodzi o takie kwestie jak przejrzystość działań administracji, jej rozliczalność itp.

<sup>23</sup> Koncepcja „*good governance*” – refleksje do dyskusji, materiał MRR z konferencji poświęconej wprowadzaniu zasady *good governance* w Polsce, 24.09.2008.

- administracja winna być nakierowana na realizację celów społecznych,
- administracja winna być zdecentralizowana.

Wyznaczenie celów strategicznych pozwala organizacji na koncentrowanie zasobów na ich realizacji. W przypadku władzy publicznej głównym celem i wyzwaniem jest rozwój. To jest istotne szczególnie teraz gdy Polska korzysta z funduszy strukturalnych. W tym obszarze niebezpiecznie rozszerzono proceduralne<sup>24</sup> władanie administracji tracąc w wielu przypadkach z horyzontu cele rozwojowe jakim te środki mają służyć.

Konkurencyjność wiąże się z nowoczesnymi metodami zarządzania. Konkurencyjność to aktywizacja administracji w poszukiwaniu takich metod dla zwiększenia efektywności jej działania. Istotne są tu zarówno samo stosowanie narzędzi zarządzania jak i takie czynniki jak: motywowanie pracowników do rozwoju i zaangażowania, nacisk na zarządzanie jakością usług, modernizacja sztywnych procedur.

Administracja powinna prowadzić politykę skupioną wokół celów, a nie środków do celu. Jest to kolejny krok do konkurencyjności. Sposobem na stosowanie tego modelu jest m.in. wdrożenie procedur zarządzania przez rezultaty (czyli np. budżet zadaniowy).

Administracja – jej struktury – powinna być zdecentralizowana w strukturze i elastyczna w formie działania. Nie chodzi tu o decentralizację w jej ustrojowym znaczeniu. Odnosi się to do sposobu rozłożenia kompetencji i odpowiedzialności w takiej organizacji jak urząd. Potrzeba więcej form zadaniowego działania, mniej formalizmu opartego na sztywnych strukturach departamentalnych. Układ hierarchiczny oddala od urzędników odpowiedzialność.

## Zamiast konkluzji

Aby odpowiedzieć na tytułowe pytanie posłużę się dwoma kryteriami oceny.

Od kilku lat punktem odniesienia służącym określeniu zaawansowania zmian w polskiej administracji jest tzw. wskaźnik efektywności administracji publicznej (tzw. *jakości rządzenia*)<sup>25</sup>.

Tabela 1. Wskaźnik efektywności administracyjnej w Polsce i w UE-25 w latach 2003–2006 oraz wartości docelowe zakładane w dokumentach strategicznych na lata 2010, 2013 i 2015.

	2003	2004	2005	2006	2010 (SRK)	2013 (NSS)	2015 (SRK)
Polska	0,65	0,60	0,58	0,5	0,75	0,90	1,0
Średnia UE-25	1,34	1,30	1,29	1,30	—	—	—

Źródło: Governance Indicators Monitoring, World Bank; Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006 r.; Narodowa Strategia Spójności 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2006 r. oraz obliczenia własne.

<sup>24</sup> Nieprzypadkowo od ponad roku trwa akcja „Proste fundusze” a MRR utworzyło zespoły ds. uproszczenia korzystania ze środków UE.

<sup>25</sup> Wskaźnik (Governance Effectiveness Index), opracowywany przez Bank Światowy, odzwierciedla jakość usług publicznych, jakość służby cywilnej i stopień jej niezależności od presji politycznych oraz jakość formułowanej i wdrażanej polityki. Podstawą oceny dla danego państwa są badania ankietowe uwzględniające odpowiedzi kilku tysięcy respondentów związanych bezpośrednio z administracją publiczną lub korzystających ze świadczonych przez nią usług. Na tej podstawie każde państwo otrzymuje notę w przedziale (od -2,5 do 2,5), z zaznaczeniem, że wyższa nota oznacza lepsze osiągnięcia państwa w danym obszarze.

Widać wyraźnie, że jesteśmy w połowie drogi, a może już na rozstajach. Proszę spojrzeć na poniższą tabelę. Jeśliby użyć zawartych w tym artykule danych, dołączyć wiedzę ogólną jaką mamy o administracji to rysuje się następujący obraz. Rzeczywistość dostarcza nam dowodów, że nie udało nam się jeszcze w przeważającej liczbie organizacji osiągnąć cech przynależnych organizacjom starego typu. A już realizujemy – chcemy realizować – koncepcje charakterystyczne dla organizacji nowego typu.

## To próba pójścia drogą „na skróty”

Tym samym śmiało można powiedzieć, że stan w jakim jest obecnie polska administracja to sytuacja wędrowca „na rozstajach”. Wiele już przeszedł, wiele osiągnął, ale nadal nie wie którądy winien zmierzać by dojść do celu. A może sam nie wie dokąd zmierza?

DAWNE ORGANIZACJE	ORGANIZACJE NOWEGO TYPU
Nastawienie na sprawność albo na cel	Budowanie wizji – perspektywa długofalowa
Hierarchiczne	Organizacja płaska, zdecentralizowana
Integracja wertykalna	Integracja sieciowa
Sztywne i sformalizowane	Elastyczne, adaptacyjne, przystosowujące się do zmian
Nastawione na najbliższe, wewnętrzne otoczenie	Nastawione na wszystkich partnerów
Nastawione na produkt, efekt	Nastawione na klienta, obywatel jako klient
Nastawione na jakość produktu	Nastawione na jakość całości organizacji i jej sposobów funkcjonowania (TQM)
Preferujące sprawność i stabilność	Preferujące innowacyjność i przedsiębiorczość

Źródło: za K. Szczerski, *Porządki biurokratyczne*, Kraków 2004, na podst.: J. Wind, R. Holland, *Pace-Setting 21<sup>st</sup> Century Enterprise*, Wharton Phil., 1994.

## Literatura

1. Czaputowicz J. (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, EIPA/Europejski Instytut Spraw Administracji Publicznej, PWN, Warszawa 2008.
2. Bugdol M., Krawczyk T., *Ocena systemu zarządzania jakością w administracji publicznej*, „Problemy Jakości” 2003, nr 10.

3. Dębicki M., *Slużby publiczne w świecie korporacji. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżeryzmu jako narzędzia administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2002/2003, nr 5.
4. *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej*. Raport początkowy. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008.
5. Pitras-Goc B. (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków 2008.
6. Kamiński Z.A., *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, EIPA/Europejski Instytut Spraw Administracji Publicznej, PWN, Warszawa 2008.
7. *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*. Opracowanie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
8. Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004.
9. Matheson A., *Modernizacja sektora publicznego. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi*, „Służba Cywilna” 2003/2004, nr 7.
10. Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie w polskim samorządzie terytorialnym*, SGII, Warszawa 2005.
11. Szczerski K., *Porządki biurokratyczne*, Kraków 2004.
12. Wysocki S., *Jak poprawić jakość działania administracji publicznej?*, „Służba Cywilna” 2000, nr 2.

## Summary

### PUBLIC ADMINISTRATION IN POLAND IN WAY TO MODERN MODEL OF MANAGEMENT

A closer look at the administration reforms going on in Poland since 1990 leaves no doubt that they focused on systemic and structural changes, with function changes being a consequence of changed competences and tasks. It is difficult, however, to find any solid arguments to prove that the reform of the system brought about any significant change in the functioning of the administration and that the bureaucratic model was replaced by a managerial approach to public governance. The present paper points to symptoms of changes, regarding quality management systems as a tool to create a new image of public administration. There are presented opinions of citizens, officials, information on the structure of the administration and employment. It is pointed that the requirements of internal administration (including the need to create strategies of action or so-called rationalization of public expenses) and social requirements (including giving real information to citizens, friendly attitude, clearness of procedures) force systemic actions which improve the level of governance in administration (or as they say, some politicians and experts „quality of governance”).