

Aleksandra Makowska

Podstawy kształtowania relacji z klientami urzędów publicznych w świetle idei dobrego rządzenia

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 15, 113-121

2010

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ALEKSANDRA MAKOWSKA

Politechnika Łódzka

PODSTAWY KSZTAŁTOWANIA RELACJI Z KLIENTAMI URZĘDÓW PUBLICZNYCH W ŚWIETLE IDEI DOBREGO RZĄDZENIA

1. Idea dobrego rządzenia

Idea dobrego rządzenia (ang. *good governance*) rozwinęła się pod wpływem instytucji wspierających rozwój krajów trzeciego świata. Proces ten rozpoczęły w latach 90. ubiegłego wieku Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, chcąc sprawniej kontrolować zarządzanie funduszami przekazywanymi krajom rozwijającym się¹. Udzielanie pomocy było uzależniane od spełnienia podstawowych zasad, takich jak ochrona praw człowieka, przestrzeganie podstawowych reguł państwa demokratycznego, a przede wszystkim na tyle sprawne zarządzanie administracją publiczną, by przekazywane fundusze nie były marnotrawione. Większość ekspertyz prowadzonych przez wymienione instytucje wskazywało, niestety, na olbrzymie problemy w sprawnym administrowaniu, które przekładały się na niewielką skuteczność wykorzystania otrzymywanej pomocy finansowej. Dlatego też Doroczna Konferencja o Rozwoju Gospodarczym Banku Światowego w 1991 roku była w całości poświęcona dobremu rządzeniu. Pomogła ona w uruchomieniu ponad 600 inicjatyw powiązanych z reformą sektora publicznego w 90 krajach. Idea dobrego rządzenia od tego momentu rozwija się i rozpowszechnia wśród wielu krajów, nie tylko tych uznawanych za najslabiej rozwinięte.

¹ G. Grosse, *Czy Polska potrzebuje dobrego rządzenia?*, Analizy i Opinie, Instytut Spraw Publicznych, nr 85, wrzesień 2008, s. 2.

Dobre rządzenie w dokumentach BŚ i MFW zostało zdefiniowane jako: „Przejrzyste i odpowiedzialne zarządzanie zasobami ludzkimi, naturalnymi, gospodarczymi i środkami finansowymi dla celów sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju, w ramach politycznych, instytucjonalnych oraz środowiskowych, które stoi na straży praw człowieka, zasad demokracji i państwa prawa”². Idea ta zakłada zatem, iż dobre rządy to takie kierowanie zasobami państwa, które niesie ze sobą sprawiedliwy i zrównoważony rozwój danego kraju. Należy przy tym pamiętać o wzrastającej roli globalizacji w funkcjonowaniu poszczególnych państw i jej wpływie na planowane reformy systemu administracyjnego.

Inne definicje odnoszą się do bardziej technicznego podejścia do ekonomii rządzenia państwem. I tak MFW wskazuje na ekonomiczne aspekty zarządzania, a mianowicie przejrzystość rachunków rządowych, efektywność publicznego zarządzania zasobami i stabilność otoczenia regulacyjnego dla działalności sektora prywatnego. Bardziej społeczne podejście zakłada budowę, wzmacnianie i wspieranie instytucji demokratycznych, a także tolerancji w społeczeństwie. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) traktuje dobre rządzenie jako legitymizację władzy, odpowiedzialność polityczną rządu i poszanowanie praw człowieka oraz rządów prawa³.

Łącząc elementy zawarte w powyższych ujęciach, można podsumować, że dobre rządzenie to uczestnictwo, przejrzystość, skuteczność, efektywność, odpowiedzialność, dyspozycyjność, przewidywalność i spójność działań administracji publicznej⁴.

Dobre rządy jest w praktyce bardzo trudną do wdrażania strategią reformy sektora publicznego, gdyż obejmuje wszystkie sfery działania administracji publicznej i zakłada podniesienie efektywności funkcjonowania rządu. W chwili obecnej nawet organizacje, które rozpoczęły dyskusję nad *good governance*, są oskarżane o niedotrzymywanie stworzonych w tym zakresie standardów.

2. *Good governance* w Unii Europejskiej i w Polsce

Odnosząc się do idei *good governance*, kraje Unii Europejskiej starały się przez wiele lat stworzyć model dobrego rządu dostosowany do wymagań wspólnego funkcjonowania na jednolitym rynku. Starania te zaowocowały

² F. Bundschuhrieseneder, *Good governance: characteristics, methods and the Austrian examples*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences” 24E/2008, s. 27–28.

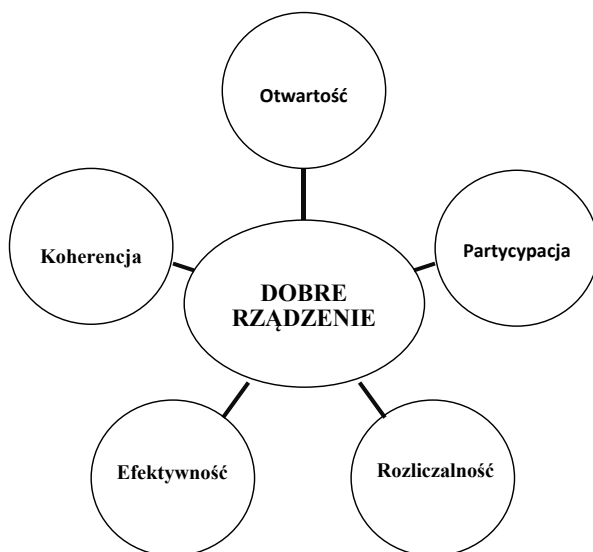
³ OECD, *Managing cross levels of government*, OECD, Paris 1997, s. 60.

⁴ F. Bundschuhrieseneder, *Good governance...*, s. 28.

w 2001 roku wpisem do Białej Księgi pięciu głównych kryteriów odnoszących się przede wszystkim do funkcjonowania polityk europejskich, a także do poprawy rządzenia w państwach członkowskich.

Otwartość oznacza maksymalne otwarcie instytucji unijnych na obywateli i dla opinii publicznej. Głównym elementem tej reguły jest Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej.

Udział obywateli Unii w pracach administracji znalazł swoje odzwierciedlenie w regule **partycypacji**. Zakłada ona współdziałanie z obywatelami państw członkowskich na wszystkich szczeblach zarządzania sferą publiczną i na wszystkich etapach realizacji polityk wspólnotowych. Udział ten jest realizowany przede wszystkim przez zwiększający się wpływ organizacji pozarządowych i społecznych na działania administracji (tzw. dialog obywatelski), jak również przez udział pracodawców i przedstawicieli związków zawodowych (tzw. dialog społeczny).



Rys. 1. Kryteria dobrego rządzenia według UE

Źródło: G. Grosse, *Czy Polska potrzebuje dobrego rządzenia?*, Analizy i Opinie, Instytut Spraw Publicznych, nr 85, wrzesień 2008, s. 3.

Kolejne kryterium – **rozliczalność** – odnosi się do wyraźnego podziału władzy między instytucje publiczne i wzmocnienia tym samym ich legitymizacji sprawowania władzy. Działanie to ma na celu bezpośredni wpływ na zwiększenie poziomu demokratyzacji życia publicznego w krajach członkowskich.

Powyższe kryteria nie będą **efektywne**, jeśli do wyznaczonych celów polityk nie zostaną przeznaczone proporcjonalne środki oraz przy założeniu, iż działania wyższego szczebla administracji uzupełniają, a nie zastępują działań szczebla niższego.

Uzupełnieniem tych czterech kryteriów jest **koherencja**, czyli integracja zarządzania zarówno poszczególnymi politykami publicznymi (europejskimi i krajowymi), jak i poziomami zarządzania publicznego.

Kryteria te znalazły kontynuację w myśleniu i zarządzaniu instytucjami unijnymi w postaci Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, który został przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001 roku. Kodeks ten odnosi się do artykułu 41 **Karty Praw Podstawowych** uchwalonej w grudniu 2000 roku w Nicei. Zakłada on, iż każda osoba ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje i organy Unii. Ogólne postanowienia karty zakładają prawo każdej osoby do bycia wysłuchaną, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację, oraz prawo do dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, a także obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. Każda osoba ma prawo domagania się od Wspólnoty, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Każda osoba może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków traktatowych i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

W Polsce *good governance* znalazło swoje odniesienie w sformułowaniu pierwszego Celu Narodowej Strategii Spójności (NSS – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia). Ten dokument strategiczny określa priorytety i obszary wykorzystania oraz sposób wdrażania funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007–2013. Znalazło się w nim sformułowanie mówiące o poprawie jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowy mechanizmów partnerstwa⁵. Zakłada się w NSS, iż „głównym celem działań na rzecz wzmocnienia potencjału administracyjnego w Polsce jest przygotowanie polskiej administracji do realizacji jej podstawowej roli, jaką jest kreowanie warunków do rozwoju społeczno-gospodar-

⁵ Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa maj 2007, s. 45–48.

czego państwa. W tym zakresie najistotniejszą kwestią jest wzmacnianie umiejętności wypracowania i wdrażania długofalowych strategii i programów, przy poszanowaniu zasady partnerstwa. Cel ten jest spójny z celami Strategii Lizbońskiej postulującymi lepsze kształtowanie polityk i ich realizacji w celu tworzenia warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia⁶.

Szczegółowe sformułowania z NSS znajdują swoje miejsce w działaniach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007–2013. Jest to przede wszystkim priorytet 5, który nosi tytuł „Dobre rządzenie”. Składają się na niego następujące działania:

- 5.1. Wzmacnianie potencjału administracji rządowej.
- 5.2. Wzmacnianie potencjału administracji samorządowej.
- 5.3. Wysoka jakość usług świadczonych przez wymiar sprawiedliwości.
- 5.4. Rozwój potencjału trzeciego sektora.
- 5.5. Państwo partnerskie.

Poprawa zdolności regulacyjnych administracji publicznej ma na celu:

- uproszczenie krajowych aktów prawnych,
- usprawnienie systemu wdrażania dyrektyw UE,
- optymalizację systemu oceny skutków regulacji,
- wdrożenie systemu pomiaru kosztów administracyjnych,
- usprawnienie procesu stanowienia prawa miejscowego oraz aktów administracyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw zakłada:

- skrócenie średniego czasu oczekiwania na rejestrację działalności gospodarczej z 31 do 7 dni,
- redukcję obciążeń administracyjnych przy zakładaniu działalności gospodarczej o 25%,
- skrócenie o 20% średniego czasu trwania postępowania w sprawach gospodarczych.

Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości ma doprowadzić do:

- modernizacji zarządzania finansowego: wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym u wszystkich dysponentów środków budżetowych;

⁶ Tamże, s. 45.

- usprawnienia zarządzania zasobami ludzkimi poprzez wdrożenie nowego systemu kształtowania wynagrodzeń we wszystkich jednostkach administracji rządowej;
- objęcie 65% administracji rządowej, 75% urzędów marszałkowskich, 60% urzędów na szczeblu powiatu i gminy działaniami w zakresie poprawy standardów zarządzania wewnątrz tych jednostek;
- zmniejszenie o 20% liczby spraw rozpatrywanych przez sądy w terminie powyżej 12 miesięcy poprzez poprawę procesów zarządzania w wymiarze sprawiedliwości.

Budowa potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych ukierunkowana na wzmocnienie ich aktywnego uczestnictwa w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej winna być nakierowana na następujące efekty:

- wzrost efektywności mechanizmów konsultacyjnych i współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie stanowienia i realizacji polityk publicznych i regulacji prawnych,
- zwiększenie do 15% odsetka organizacji pozarządowych korzystających z sieci wsparcia, umacniającej ich zdolności do realizacji zadań publicznych,
- wzrost o 250% liczby powiatów objętych bezpłatnym poradnictwem prawnym i obywatelskim,
- wsparcie 100% reprezentatywnych 31 organizacji partnerów społecznych w zakresie budowania ich potencjału.

Środki przeznaczone na realizację wszystkich celów Priorytetu 5 to 610 854 094 euro.

3. Wpływ idei *good governance* na relacje obywatel – urzędy publiczne w Polsce

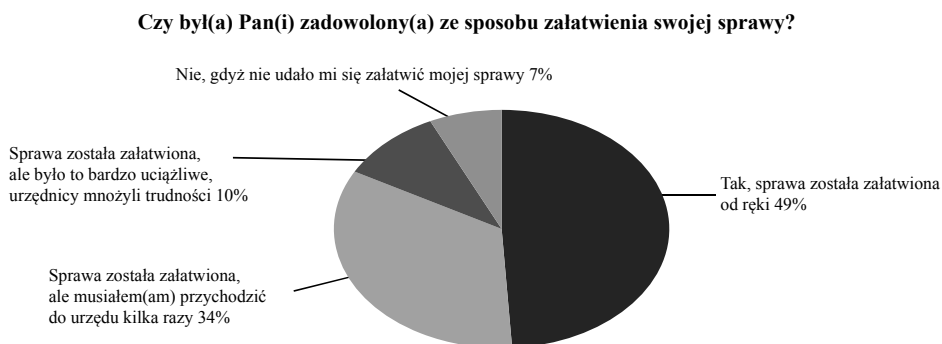
Centrum Badań Opinii Publicznej (CBOS) przeprowadza ciągle badania dotyczące funkcjonowania polskich urzędów na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. W roku 2007 CBOS przeprowadziło po raz kolejny badania „Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce”⁷, które objęły grupę 870 obywateli Polski i dotyczyły ogólnej oceny wszystkich urzędów funkcjonujących w Polsce. Pytano obywateli, czy urzędy działają sprawnie i realizują swoje zadania szybko i terminowo, czy są nakierowane na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę klientów. Obszar zainteresowań badaczy

⁷ CBOS, *Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce, Raport z badania sondażowego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*, CBOS, Warszawa, grudzień 2007, s. 3–19.

objął także kwestie dotyczące samych klientów: czy znają swoje prawa, czy wiedzą, jak są podejmowane decyzje w ich sprawach, czy znają strukturę urzędów i wiedzą, jak się po nich poruszać. Okazuje się, iż według klientów urzędy są nakierowane na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę klientów. Zaś struktura urzędów ułatwia sprawne poruszanie się w nich. Problemem pozostaje znajomość swoich praw, terminowość i szybkość działania urzędów oraz znajomość reguł rządzących podejmowaniem decyzji przez urzędników. Sytuacja ta praktycznie nie zmieniła się w ciągu ostatniego roku.

Dodatkowe, niekorzystne dla administracji wyniki badań mówią o bardzo krytycznym ocenianiu przez Polaków pracy samych urzędników. Są oni określani jako przekupni, działający chętniej dla znajomych i rodziny oraz mało zaangażowani w swoją pracę. Obraz ten ankietowani nieco poprawili stwierdzeniem, iż urzędnicy coraz lepiej znają się na swojej pracy i są życzliwi. Oceny te widocznie zmieniły się na korzyść urzędników w ciągu ostatniego roku.

Powyższe wyniki uzupełnia badanie „Z wizytą w urzędzie – doświadczenia związane z załatwianiem spraw urzędowych”, w którym badano stopień zadowolenia klientów z wizyt w różnych urzędach. Niemal połowa obsługowanych w różnego typu urzędach była w pełni zadowolona z okresu załatwienia swojej sprawy (rys. 2). Najszybciej udawało się rozwiązać problemy w urzędach, które są ze swojej natury najbliższe petenta – urzędach dzielnicowych i gminnych. Najtrudniej zaś było w ZUS-ie i urzędach wojewódzkich. Jest to najprawdopodobniej wynik łatwości przeprowadzenia kontroli pracy przez przełożonych w mniejszych urzędach i położeniu w nich większego nacisku na zadowolenie klienta.



Rys. 2. Zadowolenie ze sposobu załatwienia swojej sprawy w urzędach

Źródło: CBOS, *Z wizytą w urzędzie – doświadczenia związane z załatwianiem spraw urzędowych*, Warszawa 2007, s. 2–3.

Pozostałe badania pracy urzędów i urzędników w polskich instytucjach⁸ potwierdzają coraz bardziej pozytywne ich postrzeganie przez klientów i można założyć, iż trend ten utrzyma się w najbliższym czasie dzięki zmianom wprowadzanym w różnych urzędach.

Oznacza to, iż w działaniach polskich urzędów widać wpływ Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, lecz nie objął on na razie w pełni postępowania urzędników polskich instytucji publicznych. Z pewnością zaczyna on mieć coraz większy wpływ na budowanie strategii komunikacji obywatel-urzędnik na różnych szczeblach administracji publicznej.

Komunikacja jest jednym z elementów budowania relacji klient – firma (w tym wypadku obywatel – urząd). Jej rozwój w znaczącym stopniu może pomagać we wzmacnianiu więzi między wymienionymi uczestnikami. Z pewnością istotnym działaniem jest rozbudowa e-urzędu, który zgodnie z tworzącymi się na rynku potrzebami klientów uzupełnia drogi kontaktu obywatel – urząd. Nadal jednak działanie tego medium jest minimalne i, niestety, ze strony urzędów traktowane jako działanie zbędne.

W regułach *good governance* tkwi ogromny potencjał do wzmacniania relacji obywatel – urząd. Otwartość oznaczać powinna jasność reguł działania, łatwość kontaktu, możliwość wpływania obywateli na styl pracy urzędów – czyli wpływ klienta na komunikację, produkt i dystrybucję urzędu. Partycypacja to nic innego jak dopuszczenie klienta do współuczestniczenia w pracy urzędu – czyli tworzenie klienta lojalnego i wzbogacającego relacje. Rozliczalność oraz efektywność mogłyby prowadzić do lepszego rozumienia obowiązków przez urzędników i zwiększenia ich efektywności czasowej oraz kosztowej. Koherencja winna doprowadzić do ściślejszej współpracy między urzędami, co zawsze daje oszczędności finansowe i czasowe dla pracowników i obywateli. Wprowadzenie reform mających na celu urealnienie tych reguł jest bardzo trudne, ale możliwe przy pewnym poziomie odwagi politycznej rządzących.

Wymienione reguły są szansą na poprawę działalności polskich urzędów, które napotykają bardzo silny opór zarówno ze strony samych pracowników, jak i, niestety, klientów urzędów.

⁸ CBOS, *O urzędach i urzędnikach w Polsce*, październik 2007; *Oceny sytuacji i stosunek do władz lokalnych*, styczeń 2008; *Czy obywatele mają wpływ na sprawy publiczne*, styczeń 2008; *Zaufanie społeczne w latach 2002–2008*, luty 2008; *Oceny instytucji publicznych*, marzec 2009, CBOS, Warszawa.

**THE BASICS FORMING RELATIONSHIPS BETWEEN CUSTOMERS
AND PUBLIC OFFICES UNDER THE IDEA OF GOOD GOVERNANCE**

Summary

Good governance is in practice very difficult to implement public sector reform strategy, because it covers all spheres of public administration and improves the efficiency of the government operation. At the moment, even organizations that have begun the discussion concerning good governance are accused of failing the standards created in this area. The problems concern primarily a misunderstanding of basic good governance principles, as well as political actions taken by the government.

Translated by Aleksandra Makowska