



# Dlaczego powinniśmy doskonalić jakość działania urzędów JST

Bogusława Urbaniak, Uniwersytet Łódzki



# Przyjmuje się trzy ujęcia w nauce o administracji publicznej



- **Polityczne** – eksponuje znaczenie odpowiedzialności publicznej
- **Prawnicze** – postrzega administrację publiczną jako działalność normowaną prawem i poddaną rządowi prawa, które chroni indywidualne wolności i prawa obywateli
- **Menedżerskie** – eksponuje znaczenie profesjonalnego zarządzania, które ma znaczący wpływ na poprawę efektywności funkcjonowania administracji publicznej (*New Public Management*);



# W kierunku menedżerskiego doskonalenia administracji publicznej (niektóre wyróżniki)

- powinna być nastawiona **na wyniki**, czyli na jakość świadczonych usług; kierownicy powinni definiować mierzalne standardy lub wskaźniki oceny i wg nich oceniać podległych pracowników;
- w ramach akcentowania jakości świadczonych usług zwraca się uwagę na kompleksowe **zarządzanie jakością** (TQM); jednak zbyt duży nacisk działań w administracji publicznej na wyniki może doprowadzić do niedoceniaenia doskonalenia zarządzania procesami oraz doskonalenia procedur.



# W kierunku menedżerskiego doskonalenia administracji publicznej (niektóre wyróżniki)

- akcentuje dużą odpowiedzialność wobec społeczeństwa – drogą do tego celu jest większe zwrócenie uwagi na interesantów, traktowanych jako **klientów**, których potrzeby należy znać i zaspokajać; w polskiej literaturze wskazuje się na konieczność ustalenia właściwych granic konsumenckiej proaktywności administracji publicznej (J. Supernat);
- traktowanie interesantów jako klientów może być drogą poprawy efektywności i etyki administracji (*putting customers first*);
- powinna być poddana **deregulacji** – możliwość korzystania z posiadanych zasobów zgodnie z przekonaniem o najlepszych sposobach działania;



# W kierunku menedżerskiego doskonalenia administracji publicznej ( niektóre wyróżniki)

- potrzeba efektywniej gospodarować powierzonymi zasobami rzeczowymi i finansowymi;
- powinno się stwarzać pracownikom administracji publicznej warunki do przejawiania inicjatywy, aby mogli lepiej służyć interesantom; akcent na ciągłe uczenie się;
- potrzeba „uwolnienia” kierownictwa, czyli zawierzenia im, że wiedzą jak zarządzać, aby najlepiej realizować wyznaczone cele;
- akcent na partycypację – demokratyczne formy dialogu między organem administracyjnym a obywatelami – adresatami usług publicznych;
- nowe role kierownictwa mające poprawić wizerunek administracji publicznej

# W kierunku menedżerskiego doskonalenia administracji publicznej ( niektóre wyróżniki)



- wprowadzenie do administracji publicznej **rozwiązań właściwych** **adhokracji** (przeciwieństwo biurokracji), takich jak: niski stopień sformalizowania, praca w oparciu o zespoły, tworzone odpowiednio do potrzeb, mniej hierarchii, dążenie do wykorzystania wiedzy i pomysłowości wszystkich pracowników, wykorzystuje powiązania sieciowe, szeroko wykorzystuje technologie informatyczne



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Nowe role kierownictwa przewidziane w ramach koncepcji *New Public Management*

- **budowniczy konsensu** – wsłuchuje się w zróżnicowane interesy różnych grup społecznych i stara się odpowiednio je uwzględnić w procesie decyzyjnym;
- **popularyzator spraw lokalnych**;
- **interpretator wartości lokalnych** – identyfikuje istotne wartości w życiu całej społeczności lokalnej (nie pojedynczych grup);
- **wzór etycznego postępowania** – kierownik przykładem doskonałości w służbie publicznej i etycznym zachowaniu;
- **współwykonawca władzy lokalnej** poprzez budowę silnej sieci połączeń ze społecznością lokalną.





# Jakość – systemy zarządzania jakością – zalety tego narzędzia

najpierw należy przygotować politykę  
jakości, a to stwarza okazję do analizy  
szczegółowych warunków działania,  
prognoz oraz sformułowania celów  
strategicznych oraz udoskonalenia  
procesów komunikacji



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY





# System zarządzania urzędu administracji publicznej powinien opierać się na podstawowych zasadach:



- przyjaznym nastawieniu do interesantów przychodzących do urzędu, rozwoju umiejętności pracowników,
- przejrzystości struktury i procedur działania,
- określeniu czynników wpływających na jakość usług,
- ustalenia podstawowego standardu świadczonych usług,
- monitorowaniu realizacji standardu,
- określeniu sposobu reagowania „naprawczego”, gdy standardy usług nie są realizowane.



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Co to znaczy dobrze zarządzać np. urzędem administracji samorządowej ?



Dobre zarządzanie oznacza m.in.:

- dostarczanie dobrej jakości usług,
- zwiększenie dostępu do danej kategorii usług, np. otwarcie urzędu w godzinach popołudniowych,
- zmniejszenie liczby decyzji zaskarżanych z powodu ich wadliwości prawnej,



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Bank Światowy przyjmuje 6 wskaźników dobrego rządzenia (*Worldwide Governance Indicators*)

- **Prawo wyrażania opinii i wpływ obywateli,**
- **Polityczna stabilność i brak przemocy,**
- **Efektywność administracji publicznej,**
- **Jakość stanowionego prawa,**
- **Rządy prawa,**
- **Kontrola korupcji.**



# Pozycja Polski wg danych dla 2006 r.

- Według informacji za 2006 r. opublikowanych przez Bank Światowy Polska pogorszyła swoją pozycję w każdym z 6 wymiarów w porównaniu do roku 1998 i 2002
- Transparency International Polska opublikowało dane dotyczące indeksu percepcji korupcji (skala od 0 do 10) za 2007 r.; wartość **4,2** („0” oznacza bardzo skorumpowany) jest efektem poprawy w stosunku do lat poprzednich (ale „wróciliśmy” do 1999 r.); miejsce Polski – 61 wśród 180 krajów badanych



# Efektywna administracja to organizm, który dzięki zarządzaniu:

- zna i rozumie kierunek, w którym podąża,
- funkcjonuje dzięki świadomej i dobrze zorganizowanej kadrze urzędników,
- potrafi szybko i skutecznie reagować na pojawiające się wyzwania społeczne i gospodarcze,
- umiejętnie korzysta z dostępnej wiedzy i doświadczeń w celu poprawy jakości swojego działania.



# Efektywna i nowoczesna administracja dla obywateli i innych podmiotów prawa oznacza taką, która:

- pełni służebną rolę,
- w swoich działaniach kładzie nacisk na upraszczanie procedur
- I podnoszenie jakości usług





# Zdecentralizowany, samorządowy pion administracji publicznej

Jakość działania urzędów JST jako jednostek pomocniczych w wykonywaniu zadań JST ma znaczący wpływ na załatwianie spraw dotyczących społeczności lokalnych i regionalnych a także zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty.



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Wzrost znaczenia demokracji lokalnej

Akcentuje się w dokumentach sygnowanych przez Komisję Europejską wzmocnienie władzy wykonawczej samorządu lokalnego i regionalnego, przejście od *local government do local governance*;



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY





# Ewolucja administracji publicznej

Wymiary oceny	Tradycyjna administracja publiczna	Nowe zarządzanie publiczne	Responsywne <sup>1</sup> / zarządzanie
Relacje obywatel – władza publiczna	posłuszeństwo	Uprawnienie (do usługi)	partnerstwo
Odpowiedzialność administracji wobec	polityków	klientów	obywateli, interesariuszy
Główne zasady działania	zgodność z regułami i procedurami	efektywność i rezultaty	otwartość, przejrzystość, partycypacja
Kryteria sukcesu	nakład	wynik	proces
Kluczowy atrybut	bezstronność	profesjonalizm	współkreowanie

<sup>1</sup>/reagujące, wrażliwe na, reakcja systemu po otrzymaniu sygnału. Źródło: World Public Sector report 2006, UN cyt. za [http://www.zds.kprm.gov.pl/userfiles/polska2030\\_09.pdf](http://www.zds.kprm.gov.pl/userfiles/polska2030_09.pdf)



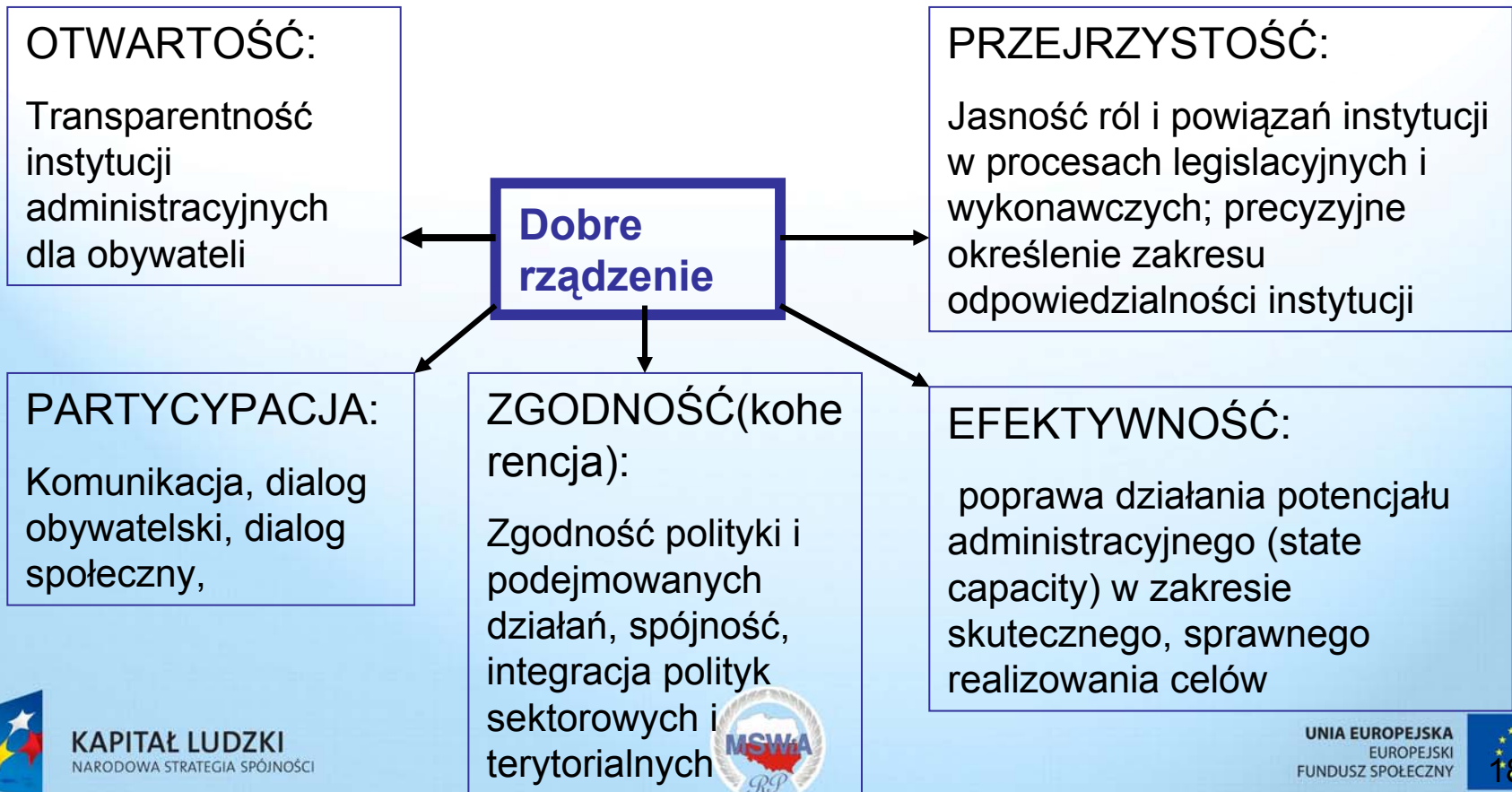
KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Kryteria dobrego rządzenia działalność (*good governance*) wg Komisji Europejskiej (Biała księga z 2001r.)



# W perspektywie do 2030 r.

([http://www.zds.kprm.gov.pl/userfiles/polska2030\\_09.pdf](http://www.zds.kprm.gov.pl/userfiles/polska2030_09.pdf))

- ma być wprowadzony budżet zadaniowy, a więc wprowadzenie planowania zadaniowego,
- odejście od tradycyjnie pojmowanej hierarchicznej administracji,
- wprowadzenie przejrzystej rozliczalności konkretnych jednostek organizacyjnych oraz urzędników z zadań,
- wprowadzenie efektywnego systemu wynagrodzeń.





# Dobre rządzenie (*good governance*)

Jednym z głównych odniesień dla pojęcia *dobrego rządzenia* jest kwestia

## ZDOLNOŚCI ADMINISTRACYJNEJ (POTENCJAŁU ADMINISTRACYJNEGO),

niezbędnego do efektywnego realizowania działań publicznych wobec zmieniających się warunków zewnętrznych i wewnętrznych; w literaturze pojęcie to nazywane jest *state capacity* (por. T. G. Grosse)

Reformy dotyczące zasady *dobrego rządzenia* powinny zostać przeprowadzone z uwzględnieniem miejscowego kontekstu administracyjnego oraz lokalnymi uwarunkowaniami i celami rozwojowymi



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Identyfikacja słabych i mocnych stron administracji samorządowej

Najpierw:

diagnoza lokalnego potencjału administracyjnego – w odniesieniu do przyjętych celów strategicznych poszczególnych polityk

Później:

- refleksja nad możliwościami podwyższenia state capacity
- wybór zasad dobrego rządzenia
- projektowanie zmian administracyjnych



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Podwyższanie state capacity

Planowanie reform administracyjnych współcześnie nie może ograniczać się tylko do kontekstu lokalnego ale z uwagi na procesy globalizacji – do międzynarodowego; najważniejsze wyzwania międzynarodowe – stymulowanie rozwoju innowacyjnego, konkurencyjnej gospodarki



# Efektywność jako kryterium *dobrego zarządzania*

Kryterium „efektywność”  
obejmuje zasadę:

- **proporcjonalności** – zakłada ona proporcjonalność instrumentów dostarczania usług i polityk publicznych do zakładanych celów, co oznacza realizację optymalną i oszczędną

Kryterium „efektywność”  
obejmuje zasadę:

- **subsydiarności** – oznacza ona powstrzymywanie się od działań wyższego poziomu administracji na korzyść prac wykonywanych na niższych poziomach zarządzania



# Propozycja najważniejszych warunków dobrego zarządzania w polskiej administracji( wg T.G.Grosse)- oparta na propozycjach Komisji Europejskiej

- **Transparentność administracji**
- **Partycypacja społeczna**
- **Rozliczalność administracji**
- **Efektywność - wzmacnianie potencjału administracyjnego**
- **Koherencja polityk publicznych**





# Główne kryteria *dobrego rządzenia*

## •Transparentność administracji

Instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej; chodzi o szerszą informację publiczną o działaniach wszystkich instytucji publicznych, bieżących pracach, strategach, programach, pomysłach, inicjatywach; kolejny składnik tego kryterium to **przygotowanie systemu przeciwdziałania korupcji**, jego istotnym elementem jest publikowanie informacji o procedurach, uczestnikach procesów decyzyjnych, mechanizmach wydatkowania funduszy publicznych, wynikach funkcjonowania instytucji

## •Partycypacja społeczna

Szeroki udział społeczeństwa w pracach administracji, na wszystkich poziomach władz publicznych, a także na głównych etapach realizacji polityk publicznych; Komisja Europejska kładzie nacisk na udział organizacji pozarządowych w pracach organów administracji (dialog obywatelski), przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych; chodzi o podjęcie systematycznych działań w kierunku wzmocnienia instytucji organizujących partnerstwo, ważne jest wyznaczenie podmiotów odpowiedzialnych za organizację procesu partycypacji



# Główne kryteria *dobrego rządzenia*

## • Rozliczalność administracji

nie tyle chodzi o wzmocnienie mechanizmów rozliczania władz publicznych przez obywateli, ale precyzyjnego określenia zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienia podziału władz między ustawodawczą i wykonawczą

## • Efektywność

Dotyczy poprawy działania potencjału administracyjnego w zakresie skutecznego, sprawnego realizowania celów polityk publicznych. Dwie dodatkowe zasady:

- Proporcjonalności
- Subsydiarności



# Główne kryteria *dobrego rządzenia*

- **Koherencja** – dotyczy integracji zarządzania różnymi politykami publicznymi, tak europejskimi jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych; ponadto dotyczy integracji polityk sektorowych i terytorialnych (szczególnie polityki spójności)



# Rekomendacje

- Najpierw trzeba zdiagnozować sytuację, w której się znajdujemy – „Gdzie jesteśmy?”
- Znając zasady którymi mamy się kierować należy przystąpić do strategicznego podejścia do poprawy zarządzania
- Nie wszystkie reformy mogą być wdrażane jednocześnie
- Szczególnie ważne jest zdiagnozowanie potencjału administracyjnego do realizacji określonych polityk, usług publicznych



# Rosną wyzwania przed administracją publiczną

**Kadry !!!!!**



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY





# Dziękuję za uwagę



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



*Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*