

## Konkluzje i rekomendacje

### Conclusions and recommendations

**Mariola Pytlak, Katarzyna Oldak – Jaczyńska**

**Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków**

W Raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (Boni 2009) wskazano, że „polskie instytucje publiczne, a zwłaszcza administracja, pozbawione są dynamizmu, kreatywności i zdolności reformowania się. Brakuje im mechanizmów, które motywują pracowników do zwiększania efektywności i do rozwiązań umożliwiających poszczególnym jednostkom rozliczanie zadaniowe”. Analiza literatury pozwala stwierdzić, że na funkcjonowanie polskiej administracji publicznej wpływają w znacznym stopniu wyodrębnienie administracji publicznej i jej hierarchiczne zorganizowanie połączone z organizacją resortową oraz działanie na podstawie procedur z jednoczesną centralizacją i silnymi relacjami politycznymi (Ziobrowska 2017). Wśród największych problemów administracji publicznej pojawia się korupcja i towarzyszący jej brak jasnych zasad odpowiedzialności, upolitycznienie i częste zmiany organizacyjne (głównie na szczeblu rządowym) oraz niedostateczna ilość dobrze przygotowanych kadr. Związana jest z tym niska efektywność i sprawność funkcjonowania, a coraz częściej również niska kultura działania administracji – narastający nepotyzm, protekcjonizm, proceduralizm z wykorzystywaniem instrumentów władczych oraz nadmierny formalizm (Rutkowski 2009). Mimo upływu czasu sytuacja ulega niewielkiej zmianie, a współczesna administracja nadal bardziej przypomina organizację biurokratyczną, niż organizację inteligentną. **Potwierdzają to również wyniki przeprowadzonego w powiecie pruszkowskim kompleksowego badania, którego wyniki zostały przedstawione w niniejszej monografii.**

Przed dalszymi rozważaniami warto uściślić, że „Istota dobrej administracji wyraża się w zaspokojeniu przez władze państwowe i samorządowe potrzeb obywateli, natomiast wyznacznikiem oceny administracji publicznej jest społecznie odczuwalny stopień zaspokojenia tych potrzeb. Poza tym administracja publiczna jest złożonym systemem organizacyjnym i odnoszą się do niej zasady i dyrektywy organizacyjnej racjonalności działania.

Struktury i funkcje administracji publicznej regulowane są zgodnie z przepisami prawa” (Gołębiowska, Zientarski 2016). W przytoczonej definicji istotne są trzy elementy:

- złożoność administracji jako systemu i jej mała elastyczność,
- konieczność zaspokojenia zmieniających się potrzeb społecznych,
- poddawanie stopnia ich zaspokojenia stałej ocenie społecznej.

Czynniki te powodują, że zmiana w administracji jest trudna – rzeczywista zmiana wymaga jednoczesnego spełnienia wielu różnorodnych warunków. Każdy z nich, sam w sobie jest stosunkowo prosty, kiedy jednak musi mieć miejsce zaspokojenie bardzo zróżnicowanych wymagań, może okazać się procesem długotrwałym (Calame 2016). Administracja publiczna zobowiązana jest do uzyskiwania określonych efektów dotyczących zbiorowego interesu obywateli. Współczesna administracja zbyt silnie skupiona jest na realizacji zadań, zapominając o obywatelu, któremu one służą. We współczesnym zarządzaniu rośnie zorientowanie na klienta, co w przypadku administracji publicznej oznacza nie tyle uzyskiwanie odpowiedniego poziomu efektywności, co uzyskiwanie efektów najważniejszych z punktu widzenia obywateli. Istotę takiego podejścia bardzo celnie ujęła J. Bourgon (2016) stwierdzając, że „Efekty w sferze polityki publicznej są konieczne, aby umocnić wiarygodność państw, efekty w sferze obywatelskiej wzmacniają ich legitymizację. Wiarygodność i legitymizacja zwiększają zaufanie obywateli do państwa, do instytucji publicznych i organów sektora publicznego oraz ich zaufanie do urzędników jako osób zaufania publicznego”. Takie podejście widoczne jest również w przypadku badania ankietowego przeprowadzonego w powiecie pruskowskim. Na jego podstawie wyciągnięto następujące wnioski:

1. W funkcjonowaniu administracji publicznej zachodzą zmiany, przy czym nie zawsze są one oceniane pozytywnie przez mieszkańców powiatu pruskowskiego. Może to oznaczać, że zmiany w strukturze administracji publicznej nie wpływają na poziom zadowolenia mieszkańców powiatu. Znaczna część mieszkańców powiatu uczestnicząca w badaniu nie potrafiła określić swojego stosunku do poziomu usług świadczonych przez administrację powiatu pruskowskiego. Co prawda liczba osób zadowolonych z funkcjonowania administracji publicznej była wyższa niż niezadowolonych, ale na podkreślenie zasługuje fakt, że na taki rozkład odpowiedzi może mieć wpływ brak istotnych zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej.

2. Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego są raczej w niewielkim stopniu zorientowani w strukturach urzędów administracji publicznej. Stąd, też pojawiają się problemy przy załatwianiu spraw administracyjnych podlegających organowi administracji publicznej.

Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego potrafią określić, w jaki sposób powinny funkcjonować jednostki administracji publicznej, ale nie mają wiedzy na temat formalnych wymogów, które muszą spełniać organy podczas podejmowanych działań. W związku z tym napotykają problemy podczas załatwiania spraw w aparatach administracji publicznej.

3. Problemem często spotykanym w jednostkach administracji publicznej jest opieszałość działania urzędników (załatwianie spraw w maksymalnie długim terminie), władcze zachowania urzędników wobec petentów (nadmierne wykorzystanie uprawnień i nadmierna obowiązkowość) oraz jednostronne wydawanie decyzji przy jednoczesnych nieścisłościach w ustaleniu odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Sprawną realizację zadań administracji publicznej warunkuje poziom wiedzy i kompetencji urzędników administracji publicznej oraz wyraźnie wyodrębnienie zależności między stanowiskami.

Mieszkańcy powiatu uczestniczący w badaniu ankietowym wskazali istotne rozwiązania, które pozwoliłyby na uzyskanie odpowiednich efektów przy jednoczesnym podniesieniu poziomu zadowolenia mieszkańców. Rozwiązania te można odnieść do konkretnych problemów, przy czym warto zwrócić uwagę, że ten sam problem wymaga zastosowania kilku różnych usprawnień, dotyczących zarówno kwestii organizacyjnych, jak i kadrowych:

1. Problem: **Formalne podejście urzędnika i wykorzystanie władczej pozycji**

**Długie oczekiwanie na załatwienie sprawy**

**Ograniczanie prawa dostępu do akt sprawy**

Rozwiązanie: **Jawność i przejrzystość działania administracji publicznej połączona ze zmianą odpowiedzialności za przebieg postępowania w danej sprawie.**

**Rozwój usług e-administracji**

Poprawa funkcjonowania administracji wymaga zarówno udostępnienia kompletnych informacji (za pomocą e-administracji i dostępu do informacji zgodnie z ich potrzebami), jak też realizacji w większym niż dotychczas zakresie prawa do czynnego uczestnictwa stron

w sprawie. W tym przypadku niezbędne byłoby jednakże wypracowanie rozwiązań uzupełniających odpowiedzialność urzędnika za efekty postępowania o odpowiedzialność wszystkich podmiotów współuczestniczących w sprawie. Uczestnicy badania podkreślali znaczenie biurokracji i związane z nią obowiązki w zakresie dostarczania dużej liczby odpisów

lub zaświadczeń. Ich brak może wiązać się z negatywnymi konsekwencjami, ale błędna decyzja urzędnika nie budzi po jego stronie żadnej odpowiedzialności. Administracja publiczna powinna zwrócić większą uwagę na sprawność przepływu dokumentów (nie wszystkie dokumenty muszą być dostarczane przez strony) oraz przepływ informacji między poszczególnymi wydziałami (stanowiskami). Tymczasem wskazywanym przez mieszkańców problemem jest niedostatecznie wykorzystanie przez urzędników dostępnych możliwości wykorzystania e-administracji oraz wykorzystania baz danych dostępnych dla różnych urzędów. Dobrym rozwiązaniem w tym przypadku byłoby zobligowanie urzędników do stosowania oświadczeń zamiast zaświadczeń oraz uproszczenie i przyspieszenie postępowania poprzez samodzielne gromadzenie dokumentacji dostępnej dla administracji.

## 2. Problem: **Kłopoty z ustaleniem właściwości rzeczowej organu**

### **Trudności ze zrozumieniem przepisów prawnych dotyczących spraw**

Rozwiązanie: **Dostęp do informacji**

#### **Upowszechnienie i ujednoczenie procedur działania administracji publicznej**

#### **Pomoc mieszkańcom w załatwianiu spraw**

Problemem występującym w administracji publicznej jest brak jednolitych i powszechnie rozumianych procedur postępowania administracyjnego w wielu jego dziedzinach. Prowadzi to przede wszystkim do wydłużania toku spraw i komplikowania ich procesu. Zalecaną rekomendacją w tej sytuacji byłoby utworzenie jednolitych procedur postępowania administracyjnego, które mogłyby być stosowane we wszystkich podmiotach administracji publicznej.

Niedostateczny dostęp do informacji powoduje, że zbyt mało osób orientuje się w kwestii przysługujących im praw lub obowiązków. Zgłaszając się do urzędu, petent spodziewa się uzyskania informacji oraz wskazania przez urzędników zakresu niezbędnych do wykonania czynności. Brak tych informacji może wiązać się z niedopełnieniem istotnych formalności. Takie podejście jest szczególnie ważne w sytuacji, kiedy – zgodnie z obowiązującym prawem

– oczekiwania stron w prowadzonej sprawie są zbyt duże. Kompetentne wyjaśnienie tych kwestii może pozwolić na uniknięcie sytuacji konfliktowych oraz utrzymaniem klienta w błędnym przekonaniu o posiadanych prawach. Zakres działań podejmowanych przez administrację publiczną powinien wyjść poza dotychczasowe badania satysfakcji i funkcjonujące proste platformy komunikacyjne z obywatelami, skupiając się na identyfikacji

i wyeliminowaniu barier utrudniających zdobywanie informacji i wyrażanie opinii przez osoby najsłabsze społecznie, w tym – najmniej wykształcone. Rozszerzeniu powinny ulec widoczne już obecnie w przestrzeni publicznej rozwiązania w zakresie tworzenia punktów pomocy mieszkańcom polegających na służeniu pomocą w wypełnianiu niezbędnej dokumentacji.

### 3. Problem: **Ograniczanie prawa dostępu do akt sprawy**

Rozwiązanie: **Umożliwienie większego wglądu i uczestnictwa interesantowi na każdym etapie postępowania administracyjnego oraz weryfikacji decyzji dotkniętej błędem na końcu postępowania.**

**Uwzględnienie opinii obywateli w zakresie najważniejszych ich zdaniem aspektów działań podejmowanych w sprawie.**

Problemem występującym w administracji publicznej jest brak możliwości śledzenia postępu w sprawie, co prowadzi do zmniejszenia zaufania społeczeństwa wobec organów administracji publicznej, obniżenia zadowolenia z działań organów administracji publicznej i zmniejszenia poczucia kontroli interesanta nad swoją sprawą. Rozwiązaniem w takiej sytuacji byłoby informowanie interesanta o postępach w jego sprawach na każdym etapie. Ponadto należałoby opracować odpowiednie procedury postępowania w przypadku decyzji dotkniętych błędem i dzięki temu umiejętnie te decyzje weryfikować.

Sprawność funkcjonowania administracji publicznej pozostaje w ścisłym związku z dostępem do informacji i przejrzystością działania administracji. Bardzo silny nacisk położony powinien zostać na nierozumiane w pełni pojęcie interesu publicznego oraz promowanie wartości publicznej. Czynny udział i uwzględnienie opinii obywateli możliwe jest tylko w sytuacji, kiedy osoby te znają zasady funkcjonowania administracji publicznej – z uwzględnieniem jej wszystkich konstytutywnych cech, co wymaga zapewnienia dostępu do jasnych, przejrzystych i co najważniejsze aktualnych informacji. Z przeprowadzonego badania wynika, że mieszkańcy nie do końca rozumieją pojęcia dobra publicznego i interesu publicznego (społecznego). Wydaje się, że konieczne jest wzmocnienie działań w zakresie edukacji społeczeństwa

i odwoływanie się nie tylko do obowiązków i praw jednostki, ale również wyjaśnienie kwestii związanych z interesem publicznym. Wydaje się jednak, że budowanie tej wiedzy nie jest możliwe przez administrację publiczną, ale wymaga wprowadzenia rozwiązań systemowych i edukacji dzieci i młodzieży. Propozycje w tym zakresie przekraczają zakres niniejszej pracy, a jedyne co można zaproponować to wyjaśnianie tej kwestii w każdej indywidualnej sprawie, np. w uzasadnieniu decyzji.

#### 4. Problem: **Niewłaściwe podejście urzędnika do klienta.**

##### **Formalne podejście urzędnika i wykorzystanie władczej pozycji**

Rozwiązanie: **Podniesienie zaufania do administracji i jej wartości poprzez zapewnienie odpowiedniego poziomu kadr tworzących jej struktury**

**Zwiększenie wymagań stawianych urzędnikom i podniesienie ich kwalifikacji**

**Uszczelnienie przepisów w zatrudnianiu kadrowym**

**Poprawa jakości obsługi**

**Zwiększenie dostępności do e-administracji**

Zmiany w zakresie zarządzania zachodzące w otoczeniu uwzględniają prokonsumenckie podejście do funkcjonowania wszystkich podmiotów, w tym również administracji publicznej. Oznacza to konieczność zatrudniania urzędników z wysokimi kwalifikacjami merytorycznymi (adekwatnymi do obowiązków) oraz umiejętnościami interpersonalnymi. Wymaga to dokonania zmian w selekcji pracowników oraz określanie wymagań osobowościowych oraz w zakresie posiadania tzw. kompetencji miękkich. Rozwiązaniem tego problemu mogą być na przykład publiczne konkursy oraz stworzenie warunków, w których na decyzję o zatrudnieniu będzie miało wpływ kilku nie będących ze sobą związanych członków administracji publicznej. Polecaną rekomendacją w tej dziedzinie byłoby ustawiczne szkolenie pracowników administracyjnego zarówno w dziedzinie administracji, prawa administracyjnego i procedur w nim obowiązujących, jak i szkolenia w zakresie elementów psychologicznych i umiejętności społecznych.

Zmiany te powinny być dokonane również w zakresie systemów oceniania pracowników podczas trwania ich zatrudnienia. W interesie administracji publicznej oraz osób korzystających z jej usług leży bowiem stworzenie takich warunków, w których pracownicy będą w stanie w sposób efektywny służyć nie tylko realizacji zadań politycznych, ale również

zaspokajać potrzeby społeczne. Dużym problemem jest również wspieranie określonej partii politycznej, która może decydować o sposobie załatwiania spraw w urzędach administracji publicznej. Zaproponowanym rozwiązaniem jest wprowadzony bez wyjątku zakaz udziału w partiach politycznych, w tym wygłaszanie oraz namawianie do przejścia do innej partii na każdym poziomie administracji publicznej. Wychodzącą poza schemat wydaje się być propozycja ograniczenia zatrudnienia w urzędach. Została uzasadniona wrażeniem chaosu spowodowanego przydzieleniem zbyt dużej ilości osób do danej sprawy.

Warto również zauważyć, że ankietowani wskazują na potrzebę przeprowadzania cyklicznych szkoleń wśród pracowników administracji. Zarzucają im często odczuwalny brak kompetencji. Znaczącym problemem w załatwianiu spraw jest unikanie przez urzędników rozwiązań możliwie najmniej uciążliwych dla stron. Należy przy tym uwzględnić, że urzędnicy wykonujący swoją pracę muszą działać na podstawie i w granicach przepisów obowiązującego prawa, jak również obowiązującego ich regulaminu, procedur i nałożonych obowiązków w ramach świadczonej pracy. Dlatego za dobre rozwiązanie w celu przyspieszenia i poprawy opinii na temat urzędów jest wprowadzenie e-wniosek, które można uzupełnić w domu, przy czym powinny być one wyposażone w dokładne i jasne instrukcje ich wypełniania z „aktywnymi” podpowiedziami odpowiedzi, które mają charakter ogólny (np. nazwa urzędu, adresy itp. itd.) – żeby maksymalnie ułatwić wypełnianie takiego dokumentu.

Wskazane rekomendacje zgodne są co do zasady z kierunkami zmian, które w swoich badaniach wskazał M. Kasiński (2011). Na podstawie analizy literatury autor ten doszedł do wniosku, że w administracji publicznej na uwagę zasługują trzy rozwiązania:

- ekonomizacja administracji,
- rozwój partycypacji obywatelskiej w administrowaniu,
- deregulacja obejmująca ograniczenie zakresu lub zmiana sposobu działania administracji,

W przypadku pierwszego ujęcia, zmiany w administracji publicznej dotyczyć powinny wprowadzania rozwiązań pozwalających na poprawę skuteczności i efektywności działania urzędników. Wynikające z przeprowadzonego badania rekomendacje są zgodne z zalecanymi w tym zakresie w literaturze przedmiotu rozwiązaniami, takimi jak (Kasiński 2011, Supernat 2004):

- zmniejszenie formalizmu, czyli mniejsze związanie prawem działania urzędników, co pozwoli im na większą swobodę decydowania, a w efekcie podniesie sprawność działania i szybkość wydawania decyzji,
- ocenianie urzędników za wyniki (jakość pracy, liczbę załatwionych spraw) w miejsce dotychczasowych kryteriów w postaci realizowania formalnych procedur,
- stworzenie rozwiązań pozwalających na urealnienie personalnej odpowiedzialności urzędników za podejmowane decyzje i popełniane błędy,
- elastyczność organizacji pracy.

Partycypacja społeczna w postępowaniu administracyjnym oznacza zwiększenie rekomendowanego w niniejszym badaniu udziału strony w procesach decyzyjnych w jego sprawie (adresata działań administracji publicznej). Jest to zatem w wąskim ujęciu wynikającym z niniejszego badania partnerstwo i podejmowania dialogu społecznego, ale również wskazywane przez M. Kasińskiego (2011) szerokie podejście uwzględniające organizowanie się w celu osiągnięcia wspólnych celów. W literaturze proponowane jest również rozwiązanie w postaci włączania się ludności w proces realizacji zadań publicznych (Kijowski 2010) – nie tylko poprzez referendum, ale również „inne formy uczestnictwa w administracji – wpływ inicjatywny, opiniodawczy, konsultacyjny i kontrolny na poziomie państwowym i lokalnym oraz udział w postępowaniach administracyjnych” (Kasiński 2011). Takie rozwiązania pozwoliłyby na oczekiwane społecznie efekty w zakresie jakości usług realizowanych przez administrację publiczną oraz rzeczywiste przywrócenie „służby publicznej” poprzez podporządkowanie administracji społeczeństwu (Kasiński 2011). Zwrócić należy jednakże uwagę, że takie rozwiązania powinny zostać poprzedzone podniesieniem świadomości społecznej oraz edukacji – wyniki badania pokazują bowiem znaczące braki w tym zakresie. Brak wiedzy na temat funkcjonowania administracji przy jednoczesnym wzroście uprawnień społeczeństwa mogłoby przynieść efekty odwrotne do zamierzonych – chaos, przedłużanie postępowań i zbędne tworzenie kolejnych procedur.

Trzecie zaproponowane przez M. Kasińskiego rozwiązanie usprawniające funkcjonowanie administracji publicznej wiąże się z deregulacją działalności administracji publicznej, w tym w szczególności odejście od oczekiwanego społecznie formalizmu i nadmiernego regulowania prawnego administracji. W niniejszym badaniu sformułowano rekomendacje, które zbieżne są również z tym kierunkiem zmian, głównie z postulatami:



- odchodzić od bezpośredniego stosowania środków przymusowych na rzecz współpracy i partnerstwa z adresatami oraz uzyskiwaniem akceptacji dla stosowanych rozwiązań (Stefaniuk 2009),
- tworzenie warunków pozwalających na budowanie zaufania do administracji – nie tylko z rekomendowanych w niniejszym badaniu środowiska społecznego, ale również ze strony ustawodawstwa (Kasiński 2011),
- uelastycznienie pracy poprzez pozostawienie organom ograniczonego zakresu tzw. „luzów decyzyjnych” przy utrzymaniu klauzul generalnych i zasad ogólnych – w oparciu o podnoszone w niniejszym badaniu kwestie dobra wspólnego i interesu publicznego (Boć 2004).

Reasumując podkreślić należy, że współczesna administracja powinna ewoluować od pojęcia władzy publicznej do służby publicznej. Rosnąca partycypacja społeczna i oczekiwania w zakresie czynnego udziału w prowadzonych sprawach nakłada na administrację obowiązek przygotowania się do nowej roli jako partnera w postępowaniach administracyjnych. Organy administracji publicznej powinny dążyć w tym kierunku, stwarzając możliwości nieustannego kształcenia kadry.

## Bibliografia

1. Boć J. (2004), *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław s. 367 i n.
2. Boni. M., (2009), *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, [http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/001\\_PL\\_2030\\_wyzwania\\_rozwojowe.pdf](http://kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/001_PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf) (20.10.2020).
3. Bourgon J. (2016), *Obywatel w centrum reform sektora publicznego* [w:] J. Czaputowicz (red), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, Kontrast, Warszawa, s. 23-39.
4. Calame P. (2016), *Proces reformy w administracji publicznej* [w:] J. Czaputowicz (red), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, Kontrast, Warszawa, s. 11-22.
5. Gołębiowska A., Zientarski P.B. (2016), *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, s. 11-29.
6. Kasiński M. (2011), *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” vol. 14, nr 1, s. 215-222.
7. Kijowski D.R. (2010), *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, s. 9.
8. Rutkowski M. (2009), *Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego*, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3, s. 69-79.
9. Stefaniuk R.A. (2009), *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, s. 148.
10. Supernat J. (2004), *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Olszanica 23–26 maja 2004, Rzeszów, s.469 i n.
11. Ziobrowska J. (2015), *Strategia Sprawne Państwo 2020 wobec współczesnych problemów sektora publicznego w Polsce*, *Barometr Regionalny*, nr 4, s. 43-49.

© Autors and Akademia Nauk Stosowanych im. Haliny Konopackiej w Pruszkowie,

[wydawnictwo@ans.pruszkow.pl](mailto:wydawnictwo@ans.pruszkow.pl)

Adres autora: [m.pytlak@onet.pl](mailto:m.pytlak@onet.pl); [k.oldak\\_jaczynska@kancelaria-koj.pl](mailto:k.oldak_jaczynska@kancelaria-koj.pl)