

Cz. V Zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej - propozycje usprawnienia

Vol. V Changes in the functioning of public administration - proposals for improvement

Mariola Pytlak; Katarzyna Ołdak – Jaczyńska

Wyższa Szkoła Kultury Fizycznej i Turystyki, Pruszków

Streszczenie

Cel: Określenie zamian zachodzących w administracji oraz wskazanie propozycji usprawnień funkcjonowania administracji publicznej

Material i metody: Udział w badaniu wzięło 800 mieszkańców powiatu pruszkowskiego. Badanie trwało w okresie od 24 sierpnia do 9 października 2020 roku. Kwestionariusze przekazywane były losowo przez zaprzyjaźnionych pracowników urzędów i instytucji administracji powiatowej, podczas bezpośredniego kontaktu z osobą załatwiającą sprawę.

Wyniki: Zmiany w administracji postrzegane są stosunkowo rzadko, ale wśród osób je dostrzegających przeważa opinia pozytywna.

Wnioski: Zakres proponowanych zmian wynika bezpośrednio ze zidentyfikowanych problemów działania administracji publicznej. Wśród proponowanych przez mieszkańców rozwiązań najczęściej wskazywane jest podniesienie przejrzystości funkcjonowania administracji oraz poprawa sprawności działania poprzez przyspieszenie załatwiania spraw i pomoc udzielaną mieszkańcom.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, zmiany, usprawnienia funkcjonowania.

Summary

Objective: Determining changes taking place in administration and identifying proposals for improving the functioning of public administration

Material and methods: 800 inhabitants of the Pruszków district took part in the study. The study lasted from August 24 to October 9, 2020. The questionnaires were submitted randomly by friendly employees of offices and district administration institutions, during direct contact with the person handling the matter.

Results: Changes in the administration are relatively rare, but positive opinions prevail among those who notice them.

Conclusions: The scope of the proposed changes results directly from the identified problems in the operation of public administration. Among the solutions proposed by residents, the most frequently mentioned are increasing the transparency of administration and improving efficiency by accelerating the resolution of matters and providing assistance to residents.

Keywords: public administration, changes, operational improvements.

Wprowadzenie

Funkcjonowanie administracji wiąże się z koniecznością postępowania według określonych reguł wyznaczonych przez obowiązujące prawo. Na tej podstawie tworzone są profesjonalne standardy postępowania administracji publicznej, upowszechniane dobre wzorce

i wprowadzane sankcje za działanie podejmowane niezgodnie z posiadanymi kompetencjami oraz uprawnieniami. Mimo rosnącej profesjonalizacji administracji publicznej, coraz bardziej widoczny jest spadek społecznego zaufania do jej działań (Filipiak 2016). Wiąże się to nie tylko ze zmianami w samej administracji, ale również wzrostem oczekiwań społecznych w stosunku do administracji, w tym również w zakresie norm etycznych (Strategia 2017).

Profesjonalizm administracji publicznej to nie tylko transparentność, ale również wzrost oczekiwań w obszarze etyki realizacji zadań oraz uzyskiwania kompleksowych informacji o podejmowanych działaniach. Zmiany w oczekiwaniach społecznych oraz wzrost świadomości społecznej wpływa na konieczność podniesienia jakości usług oferowanych przez organy publiczne. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego oznacza również wzrost znaczenia reguł prawnych i dostępność zrozumiałej informacji. Tylko wówczas możliwe jest dokonanie prawidłowej oceny funkcjonowania administracji publicznej. Z kolei przejrzystość wzmacnia kontrolę obywatelską oraz zwiększa wiarygodność państwa. Z punktu widzenia obywateli szczególne znaczenie ma nie tylko postawa urzędnika przy wykonywaniu zadań, ale przede wszystkim uzyskiwane efekty – a zatem sprawność działania i szybkość załatwiania spraw przy zachowaniu bezbłędności podejmowanych decyzji. Te elementy są przede wszystkim oceniane przez społeczeństwo (Filipiak 2016, Bertok, Maesschalck 2009).

Material i metody

Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego zapytani zostali o zmiany, jakie zachodziły ich zdaniem w administracji publicznej w ciągu ostatnich trzech lat. Również w tym przypadku zastosowano skalę Likerta, przy czym uproszczono ją i ograniczono do trzech wartości – pozytywna (zmiana na lepsze), negatywna (zmiana na gorsze) i neutralna (nie zauważyłem zmian). Dodano dodatkowo wariant odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Dzięki temu respondenci, którzy nie potrafili odpowiedzieć na to pytanie w sposób jednoznaczny, nie mogli go pominąć (Jezior 2013).

W analizie zbiorczej wykorzystane zostały wyniki wyjściowe z ośmiu kwestionariuszy pozwalających na ocenę jednej z ośmiu cech administracji publicznej. Na podstawie wypełnionych ankiet utworzono jedną tabelę zbiorczą dla każdego pytania, następnie przeprowadzono analizę i dyskusję uzyskanych wyników. W badaniu wzięło udział 800 mieszkańców powiatu pruszkowskiego.

Ostatnie pytanie miało charakter otwarty i wiązało się z koniecznością wskazania rozwiązań, które umożliwiłyby wyeliminowanie zidentyfikowanych problemów.

Forma pytania miała aktywizować mieszkańców powiatu do udzielenia rozbudowanej odpowiedzi i dawała możliwość uzyskania bogatszych informacji. Uczestnicy badania nie zostali w tym przypadku ukierunkowani (brak kafeterii), a ich odpowiedzi wynikały zarówno z treści wypełnianej ankiety, jak też własnych doświadczeń w kontaktach z administracją. Takie podejście jest wyraźnie widoczne w przypadku, kiedy mieszkańcy – obok rozwiązań problemów wskazanych w ankiecie – określali sposoby dotyczące poprawy funkcjonowania administracji jako systemu.

Wyniki

Zmiany zauważyło 44,5% uczestników badania, w tym 28,5% na lepsze, a 16,0% na gorsze. Zmian nie zauważyło 35,9% uczestników badania. Co piąta osoba (19,6%) nie umiała dokonać jednoznacznej oceny. Nie można wykluczyć, że na ocenę zmian w funkcjonowaniu administracji wpływ miała sytuacja pandemii i trwających od marca utrudnień w dostępie do usług administracji publicznej. W badaniu CBOS (Cybulska 2018) zmiany zachodzące w administracji publicznej w okresie 2015-2018 pozytywnie oceniło 27,0% Polaków, negatywnie – 5,0%. Zmian nie zauważyła połowa Polaków. Oceny były zróżnicowane w poszczególnych subpopulacjach, przy czym tylko w przypadku władztw i przymusu administracyjnego liczba ocen negatywnych (23,0%) przeważała nad pozytywnymi (19,0%).

Tabela 1. Zmiany w administracji publicznej w ocenie mieszkańców powiatu pruszkowskiego z uwzględnieniem poszczególnych cech.

Wyszczególnienie	tak, na lepsze	tak, na gorsze	nie zauważyłem/łam zmian	trudno powiedzieć
wyodrębnienie i porządkowanie organizacyjne	39	11	27	23
wyodrębnienie kompetencyjne	43	21	19	17
władztwo i przymus administracyjny	19	23	47	11
trwałość decyzji administracyjnej	35	21	23	21
stabilność i pewność istnienia	11	6	55	28
apolityczność	29	17	38	16
legalizm	31	14	37	18
poszanowanie interesu publicznego	21	15	41	23
Razem	228	128	287	157
% (N=800)	28,5	16,0	35,9	19,6

Przebadani mieszkańcy powiatu pruszkowskiego mieli wskazać również rozwiązania, które umożliwiłyby wyeliminowanie zidentyfikowanych problemów. Rozwiązania zostały pogrupowane, wskazując kilka obszarów, które zdaniem mieszkańców powiatu uczestniczących w ankiecie wymagałyby zmian.

Tabela 3. Propozycje zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej.

Propozycje zmian	% odpowiedzi
Nie wiem	15,1
Brak możliwości dokonania zmian	14,1
Podniesienie przejrzystości funkcjonowania administracji	11,9
Przyśpieszenie załatwiania spraw	11,6
Pomoc mieszkańcom w załatwianiu spraw	10,8
Poprawa jakości obsługi	10,5
Umożliwienie czynnego uczestnictwa w sprawie	10,4
Podniesienie kwalifikacji pracowników	9,6
Zmiana kryteriów zatrudniania urzędników	9,6
Zwiększenie wymagań stawianych urzędnikom	8,4
Rozwój usług e-administracji	3,5
Zmiana funkcjonowania całej administracji	2,1

W analizie uwzględniono również odpowiedzi, które nie wnosiły propozycji usprawnień funkcjonowania administracji publicznej. Odpowiedź *nie wiem* wpisało do kwestionariusza łącznie 15,1% uczestników badania. Brak możliwości dokonania zmian wskazało 14,1% (odpowiedzi *nic nie da się zrobić; dużo do zrobienia, ale niemożliwe do przeprowadzenia; nie możliwe; nie da się w Polsce; nie z tym rządem; nic nie możemy zrobić; tego się nie da zmienić*). Z kolei 2,1% osób wyraziło przekonanie, że dla poprawy funkcjonowania niezbędna jest zmiana całej administracji (odpowiedzi: *zmiana funkcjonowania całego urzędu; należałoby zmienić wszystko*). Szczególną uwagę zwracały odpowiedzi w kwestionariuszach dotyczących oceny cechy poszanowania interesu publicznego przez administrację publiczną – łącznie 37,0% ankietowanych nie rozumiało tego pojęcia (odpowiedzi: *nie wiem co rozumieć przez dobro publiczne, nie wiem co to jest interes publiczny, nie wiem co to jest interes społeczny, nie rozumiem pojęcia dobro publiczne*). Potwierdza to poprzednie spostrzeżenia o konieczności wprowadzenia rozwiązań w zakresie przekazywania informacji.

Dyskusja

Uczestnicy badania oczekiwali od administracji publicznej **podniesienia przejrzystości funkcjonowania administracji** – rozwiązania w tym zakresie zaproponowało 12,1% mieszkańców powiatu biorących udział w badaniu. To rozwiązanie byłoby skuteczne w przypadku trzech cech: wyodrębnienie i uporządkowanie organizacyjne (36,0% odpowiedzi w tej grupie ankietowanych), wyodrębnienie kompetencyjne (35,0%) oraz trwałość decyzji administracyjnej (23,05). W tym ostatnim przypadku wskazywano również, że temu celowi służyć będzie *upowszechnienie procedur stosowanych przez poszczególne organy*. W przypadku oceny stabilności i pewności istnienia jeden z uczestników zaproponował rozwiązanie w postaci *przypisania stanowiskom konkretnych spraw i przekazanie pełnej informacji na ten temat np. na stronie internetowej lub w wydanej informatorze np. jako dodatku do prasy lokalnej*. We współczesnej administracji niezbędne jest odpowiednie zorganizowanie systemu udostępniania informacji na temat podstaw funkcjonowania administracji publicznej, z przywołaniem podstaw prawnych oraz zapewnieniem ich fizycznej dostępności (dostępności do publikacji aktów normatywnych w formie elektronicznej).

Mieszkańcy proponowali również rozwiązania, które ich zdaniem doprowadzą do **przyśpieszenia załatwiania spraw** (11,6%). Na pozytywne oddziaływanie *skrócenia terminów oczekiwania na załatwienie sprawy* jako czynnika wpływającego na rozwiązanie problemów ze sprawnym funkcjonowaniem administracji wskazało 43,0% osób oceniających władztwo i przymus administracyjny, 39,0% osób oceniających administrację pod względem legalizmu (ze zwróceniem uwagi na *terminowe załatwianie spraw*) oraz 11,0% ankietowanych w ankiecie dotyczącej wyodrębnienia i uporządkowania organizacyjnego administracji.

Ważne miejsce wśród proponowanych zmian zajmują kwestie związane z jakością usług oraz relacjami urzędnik – obywatel. Mieszkańcy wskazali rozwiązania dotyczące trzech obszarów:

1. **Pomoc mieszkańcom w załatwianiu spraw** (10,8%). Propozycje w tym zakresie przyjmowały różne formy. Było to zatem oczekiwanie wprowadzenia rozwiązań w zakresie pomocy mieszkańcom (23,0% osób oceniających wyodrębnienie i uporządkowanie organizacyjne administracji publicznej) – w tym również stworzenie punktu przyjmowania podań (19,0% osób oceniających wyodrębnienie kompetencyjne). Mieszkańcy proponowali również ograniczenia w zakresie formalnego podejścia w załatwianiu spraw (19,0% osób oceniających legalizm działania administracji) oraz ograniczanie zakresu obowiązków nakładanych na uczestników i przejęcie ich części przez

administrację (17,0% oceniających poszanowanie interesu publicznego przez administrację publiczną).

2. **Poprawa jakości obsługi** (10,5%). Taką potrzebę wskazało wprost 23,0% osób oceniających stabilność i pewność istnienia administracji publicznej. Wśród proponowanych w tym obszarze rozwiązań pojawiły się oczekiwania dotyczące wzrostu poziomu życzliwości urzędników (27,0% osób oceniających władztwo i przymus administracyjny), zmianę podejścia pracowników do klientów – wzmocnienie zdolności interpersonalnych i umiejętności w zakresie obsługi klientów (17,0% osób oceniających trwałość decyzji administracyjnej) oraz bardziej czytelne wyjaśnienia dotyczące prawa do wzruszenia decyzji w drodze wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej lub wzruszenia decyzji ostatecznej (17,0% osób oceniających trwałość decyzji administracyjnej).
3. **Umożliwienie czynnego uczestnictwa w sprawie** (10,4%). Najwięcej osób zwróciło uwagę na wprowadzenie rozwiązań, których efektem będzie zapewnienie wysłuchania opinii osób załatwiających sprawy w urzędzie (43,0% osób oceniających władztwo i przymus administracyjny) oraz partnerskie traktowanie obywateli w procedurze załatwiania sprawy (21,0% w tej samej grupie). Umożliwienie uczestniczenia stronom w sprawie w większym zakresie wskazało 19,0% oceniających trwałość decyzji administracyjnej. Mieszkańcy proponowali również umożliwienie obywatelom wzięcia udziału w weryfikacji decyzji dotkniętych wadami z powodu nieprawidłowego działania urzędnika (8,0% osób oceniających trwałość decyzji administracyjnej).

Zmiany proponowane zostały również w zakresie zatrudniania pracowników i stawianych ich wymagań. Mieszkańcy mieli również zastrzeżenia do wiedzy i kompetencji urzędników oraz ich umiejętności w zakresie komunikacji. Rozwiązania w zakresie zatrudnienia urzędników dotyczyły również zmniejszenia liczby urzędników. Mieszkańcy zwrócili uwagę na trzy istotne obszary wymagające zmian i zaproponowali w tym zakresie konkretne rozwiązania:

1. **Zmiana kryteriów zatrudniania urzędników** (9,6%). Zaproponowane rozwiązania dotyczyły zarówno ograniczenia zatrudnienia w urzędach (29,0% osób oceniających wyodrębnienie kompetencyjne), jak też wprowadzenie jasnych kryteriów zatrudniania (25,0% osób oceniających apolityczność). Do tego ostatniego rozwiązania nawiązują również oczekiwania dotyczące wyeliminowania nepotyzmu (23,0% uczestników, osób

oceniających wyodrębnienie i uporządkowanie organizacyjne administracji publicznej.

2. **Podniesienie kwalifikacji pracowników (9,6%).** Podniesienie kwalifikacji wskazało 21,0% osób oceniających wyodrębnienie i uporządkowanie organizacyjne administracji publicznej, a doszkolenie pracowników – 27,0% osób oceniających wyodrębnienie kompetencyjne. W przypadku legalizmu 29,0% uczestników badania w tej grupie wskazało, że doszkolenie pracowników powinno dotyczyć umiejętności wykładni przepisów prawa.
3. **Zwiększenie wymagań stawianych urzędnikom (8,4%).** Uczestnicy badania proponowali w tym zakresie zwiększenie skuteczności działania urzędników (27,0% oceniających legalizm działania administracji publicznej). Proponowane było również wzmocnienie kontroli i nadzoru nad urzędnikami poprzez wprowadzenie konsekwencji za aktywne zaangażowanie urzędników w działalność polityczną (21,0% oceniających apolityczność administracji publicznej) oraz wzmocnienie odpowiedzialności urzędniczej (19,0% osób oceniających wyodrębnienie i uporządkowanie organizacyjne administracji).

Niewielka grupa osób zwróciła uwagę na **rozwój usług e-administracji (3,5%)**. Na zmiany w zakresie wzmocnienia i udoskonalenia usług e-administracji zwróciło uwagę 17,0% osób oceniających wyodrębnienie kompetencyjne administracji i 11,0% oceniających władztwo i przymus administracyjny.

Uzyskane wyniki są zgodne z tendencjami zauważonymi w innych badaniach i dyskutowany w literaturze przedmiotu. Na szczególną uwagę zasługuje przy tym traktowanie legalizmu jako podstawowego wyznacznika działania administracji publicznej, ale jednocześnie jako jednego z wielu – a nie jedyne – kryterium oceny sprawności, efektywności i racjonalności działania administracji. Mieszkańcy powiatu pruszkowskiego podkreślają konieczność realizacji tej zasady, ale w powiązaniu z ograniczeniem jednostronnego działania urzędników – proponują rozszerzenie partycypacji społecznej. Jako podsumowanie propozycji zgłaszanych przez mieszkańców powiatu pruszkowskiego w zakresie usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej przytoczyć można opinię M. Kasińskiego (2011), który stwierdza, że „Jedni proponują zmiany umiarkowane, – z utrzymaniem podstawowych założeń administracji pod rządami prawa. Proponują oni doskonalenie struktur i zasad funkcjonowania administracji, ich ewolucję „ku dobrej administracji”.

Inni uznają konieczność zmian rewolucyjnych, opartych na postulowanym paradygmacie „nowej administracji publicznej” – sprawnej, to znaczy skutecznej, korzystnej i efektywnej (w sensie rachunku ekonomicznego)”. Podkreślić należy, że nie jest to opinia odosobniona, bowiem podobne rozwiązania proponowane są również przez innych autorów (Niewiadomski, Cieślak 2003).

Bibliografia

1. Bertók J., Maesschalck J. (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, OECD Conference Centre, Paris, s. 55.
2. Cybulska A. (2018), *Co zmieniło się w naszej miejscowości? Komunikat z badań Nr 92/2018*, CBOS, Warszawa, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_092_18.PDF
3. Filipiak B.Z. (2016), *Problemy i wyzwania związane z zachowaniem standardów integralności w administracji publicznej krajów OECD*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 273, s. 62-74.
4. Jezior J. (2013), *Metodologiczne problemy zastosowania skali Likerta w badaniach postaw wobec bezrobocia*, Przegląd socjologiczny, nr 62, s. 117-138.
5. Kasiński M. (2011), *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” vol. 14, nr 1, s. 215-222.
6. Niewiadomski Z., Cieślak Z. (red.) (2003), *Prawo do dobrej administracji*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa.

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

wydawnictwo@ans.pruszkow.pl

Adres autora: m.pytlak@onet.pl, k.oldak_jaczyńska@kancelaria-koj.pl