

Jak usprawnić administracje

Trzecia Rzeczpospolita po 30 latach niepodległego bytu często pozostaje państwem niesprawnym zarówno w oczach rządzących, jak i obywateli. Administracja publiczna poza prostymi decyzjami o charakterze porządkowo- rejestracyjnym często nie radzi sobie z innowacyjnością, z zarządzaniem wielkimi projektami, z kontrolą własnej efektywności. Zmiany strukturalne, terytorialne, kompetencyjne, kadrowe nie prowadzą do powstania nowej jakości rządzenia. Aparat urzędniczy w wielu urzędach funkcjonuje jak wielki spowalniacz decyzji. Tych strategicznych określanych przez rząd i samorządy i tych bez których obywatele, przedsiębiorcy, wspólnoty nie mogą realizować własnych celów. Administracja zajmuje się – lepiej lub gorzej – bieżącym sterowaniem ruchem i likwidowaniem awarii. Prawie każdy projekt, który służy rozwojowi, innowacjom, sprostaniu wyzwaniom cywilizacyjnym i wychodzi poza rutynowe czynności napotyka wciąż na biurokratyczne bariery i często wymaga ustawodawstwa specjalnego. np przy okazji CPK. Trzeba wziąć to pod uwagę jako punkt wyjścia do rozważań o reformowaniu administracji publicznej. Miarą impasu, w którym znalazł się aparat państwowy po trzydziestu latach wolności jest fakt, że nowe pokolenie urzędników powtarza nawyki systemu w który wchodzi. Tyrania status quo i obojętność na potrzeby obywateli np. w grupie sędziów i lekarzy doprowadza do dziedziczenia patologicznych wzorów zachowań.

1. Pomimo utworzenia apolitycznego korpusu urzędniczego nie był on lojalny wobec demokratycznie wybranych władz państwowych. Wobec fiaska w tworzeniu apolitycznej administracji kolejne ekipy wołały powoływać własnych funkcjonariuszy i traktowały wyższe i średnie stanowiska w administracji rządowej i samorządowej – nie mówiąc o obsadzie spółek Skarbu Państwa – jako łup polityczny po wyborczym zwycięstwie. W rezultacie osiągnęliśmy stan, w którym sprawność aparatu zmalała do poziomu, w którym pewien minister spraw wewnętrznych, i to nie jako jedyny, uznał nasze państwo za teoretyczne.

2. Problem który próbujemy tu rozstrzygnąć to łączenie podległości służbowej z kompetencją. Jeżeli ministrem rządzi ministerstwo to znaczy, że nie ma on kompetencji do kierowania nim. Jeśli urzędnik nie potrafi podjąć decyzji bez zbędnej zwłoki w terminie, który określa kodeks postępowania administracyjnego, to znaczy,

że nie nadaje się na to stanowisko. Po kolejnych próbach usprawnienia państwa drogą zmian strukturalnych i kadrowych, warto skupić się na sposobach działania ludzi i instytucji, które wymuszą nowe relacje: politycy – administracja – obywatel.

3. Należy wrócić do polskiej wersji zasad postępowania administracji, zwanych np. w W Brytanii kodeksem Nolana i uwzględniając doświadczenia minionych dekad ponownie zdefiniować zasady postępowania funkcjonariusza państwa, które połączą konieczną apolityczność ze stabilnością pracy i awansu. Trudno przyjąć, że dopiero sąd ma zdecydować, czy lider jakiejś państwowej instytucji będzie nią nadal kierował nawet, gdy w sposób oczywisty się skompromitował. Często politycy nie przyjmują na siebie odpowiedzialności za własne działania lub zaniechania, choćby groziły one czy powodowały skutki negatywne.

4. Po drugie dzisiejsze środki komunikacji, cyfryzacja, powszechny dostęp do informacji, a przede wszystkim zarządzanie efektywnością przez wyznaczanie mierzalnych celów pozwalają osiągać sukces dzięki jakości, nie zaś ilości funkcjonariuszy. Zarządzanie wiedzą, innowacyjnymi pomysłami, nie mówiąc o realizacji strategicznych planów jest możliwe dopiero wtedy, gdy instytucja nie zjada zasobów na własne funkcjonowanie. Klasycznym błędem reform strukturalnych związanych z poszerzeniem reformy samorządowej było powołanie powiatów w liczbie i w zakresie kompetencji, które powodowały, że budżet tego szczebla wystarczał w wielu przypadkach na utrzymanie samego aparatu urzędniczego, a już nie na finansowanie zadań, dla których był powołany.

5. Trzecim kierunkiem reformowania jest pozyskiwanie rozwiązań drogą zakupów publicznych projektów czy też programów, co wymaga zmian w prawie zamówień publicznych. Przekonanie, że sama administracja wygeneruje rozwiązania problemów jest naiwnością, potrzebna jest dla niej pomoc ze strony ekspertów. Administracja ma zatem skupić się na tym, czego obywatele, ich organizacje czy grupy ekspertów nie mogą dokonać same – na wsparciu organizacyjnym projektów. Omnipotencja władzy prowadzi do marnotrawstwa środków i przerostów kontroli nad efektywnym działaniem obywateli i ich instytucji.

6. Czwartą zasadą usprawniania państwa jest konsekwentne delegowanie kompetencji zgodnie z zasadą subsydiarności. Władza jest kompetencją kompetencji i sztuką wymuszania na innych, by realizowali cele, które uzyskały demokratyczną

legitymację. Strategiczne cele państwa wymagają realizacji ważnych projektów służących rozwojowi i bezpieczeństwu kraju. Ich realizacja wymaga nadzoru ze strony państwa czyli administracji. Ale sama realizacja projektów może być delegowana podmiotom zewnętrznym. Powstawanie sieci kolejowych, autostrad, dróg i portów czy zarządzanie przemysłem zbrojeniowym pokazuje, że administracja publiczna jest ostatnią instytucją, która potrafi efektywnie realizować takie cele, nawet jeśli ma je w nazwie. Kolej to nie jest środek transportu – mówi popularne powiedzenie – to stan umysłu. Co dopiero, gdy przejdziemy do zarządzania nauką czy kulturą i zamiast stymulować ich rozwój, administracja podejmie kolejną próbę zarządzania nimi.

7. W minionych latach dokonaliśmy wielkiego skoku cywilizacyjnego, również poprawiła się sprawność administracji. Przypominamy więc, że wielkie idee rodzą się nie w urzędach, lecz w umysłach jednostek. A miarą wielkości narodów jest to, czy potrafią się wokół nich zorganizować, czy zwycięża współdziałanie dla realizacji wspólnych celów i czy instytucje publiczne budują kapitał zaufania i utrwalają dobre praktyki. Piątym krokiem na drodze reformy służby publicznej jest sprofesjonalizowanie prac nad planami strategicznymi państwa w taki sposób by jednocześnie wykorzystać entuzjazm obywateli oraz zapewnić pamięć instytucjonalną.

8. Sektor administracji w Polsce to niemal 700. tysięczna armia cywilnych funkcjonariuszy państwa. Jeśli nie zapewnimy im godziwych warunków płacy za dobre wykonywanie obowiązków przegramy historyczne zwycięstwo sprzed trzydziestu lat.

9. We wszystkich państwach gdzie funkcjonuje profesjonalna administracja ma ona obowiązek przestrzegania apolityczności. U nas jak pokazuje doświadczenie ostatnich lat ze względu na charakter narodowy oraz źle pojętą wolność obywateli nie ma na to szans. Proponujemy zniesienie dożywotniego zatrudnienia w administracji. Obecnie obowiązująca nieusuwalność urzędników lub zarezerwowanie dla nich wyższych stanowisk to funkcjonalne przeżytki, które przypominają przywileje z epoki feudalizmu. Nieusuwalność należy zastąpić 5 letnimi kontraktami. Nie idzie w żadnym razie o powszechną wymianę kadr ale o możliwość egzekwowania apolityczności urzędników. Polityk odpowiada przed społeczeństwem zarówno kiedy pracuje na szczeblu rządowym jak i samorządowym. Z tej racji musi mieć możliwość doboru kadr z którymi pracuje. Potrzebna jest także możliwość doboru ludzi których kompetencje są aktualnie potrzebne. Dziś kwalifikacje osób zatrudnionych wiele lat temu często nie

odpowiadają potrzebom bieżącym urzędów. Postulujemy zastąpienie służby cywilnej służbą kontraktową.