

Administracja publiczna jako bariera rozwojowa Polski

Autor tekstu: **Szymon Chojnowski**

Według międzynarodowych statystyk i analiz prestiżowych organizacji i instytucji, które z reguły mają bardziej obiektywny ogląd sytuacji w Polsce od nas samych, to właśnie nieefektywna administracja publiczna (obok zawilego systemu prawnego i podatkowego) stanowi największą bolączkę przedsiębiorców i obywateli. Problemy z decyzjami administracyjnymi, podatkami lokalnymi, wypełnianiem PIT i innych dokumentów, kontaktem z urzędnikami, kontrolami skarbowymi można by mnożyć w nieskończoność.

Analizując standardy i efektywność aparatu urzędniczego w Polsce można odnieść wrażenie, że mamy do czynienia ze złożoną sytuacją, na którą rzutuje kilka głównych czynników: pozostawiający wiele do życzenia system prawny czyli samo otoczenie administracji (luki legislacyjne, wielość interpretacji, skomplikowane procedury i język), zaszłości historyczne z okresu PRL, jak też kultura organizacji i brak faktycznej odpowiedzialności urzędników za podejmowane decyzje.

Bank Światowy wprowadził na początku lat 90tych pojęcie „dobrego rządzenia” (good governance), a pod koniec lat 90-tych opracował listę jego wskaźników. Polska w badaniu tych wskaźników, podobnie jak w innych badaniach efektywności administracji publicznej, otrzymuje od wielu lat niskie oceny, mimo pewnej poprawy. We wspomnianym badaniu BS^[1] polska administracja wypadła niekorzystnie zwłaszcza w zakresie przejrzystości działania sfery publicznej, jakości regulacji, egzekwowania prawa, jak i efektywności oraz skuteczności realizacji zadań publicznych przez administrację. Wszystkie mierniki BS dotyczące Polski sytuują nas za UE15 (tzw. „stara piętnastka”), a także za większością nowych członków UE.

Spśród sześciu wymiarów rządzenia najniższe oceny osiągnęliśmy w dziedzinie ograniczania korupcji i rządów prawa.

Także ocena społeczna administracji publicznej jest negatywna, a zatem można stwierdzić, że wnioski są podobne na podstawie zarówno badań krajowych, jak i międzynarodowych. W regularnie prowadzonych rankingach Transparency International^[2], szeregujących państwa ze względu na skalę postrzeganej korupcji, Polska nadal sytuuje się na odległej pozycji (38 miejsce w 2013 roku). W badaniach CBOS^[3] od wielu lat sytuacja wygląda jednoznacznie pomimo stopniowej poprawy (45% zaufania obywateli do administracji publicznej wg badań z 2012 roku), a respondenci wskazują na korupcję, protekcję i nepotyzm. Innym istotnym obrazem jakości administracji w Polsce są badania otoczenia instytucjonalnego dla działalności gospodarczej, obejmujące warunki instytucjonalne i prawne dla inwestycji (obciążenia administracyjne, sprawność instytucji egzekwujących przestrzeganie prawa). Za miarodajny uchodzi m.in. ranking Doing Business, zgodnie z którym (edycja 2014)^[4] Polska znajduje się na odległym 45 miejscu, za większością krajów Unii Europejskiej. Owszem, rokrocznie następuje poprawa oceny także w tym badaniu, ale sytuacja pozostawia wiele do życzenia, zwłaszcza gdy przyjrzymy się szczegółowym danym — na przykład w dziedzinie systemu podatkowego (113 pozycja), rozpoczynania działalności gospodarczej (116 pozycja), czy uzyskiwaniu pozwoleń budowlanych (88 pozycja).

Po pierwsze: objawy i właściwa diagnoza

Odwołując się do metafor medycznych, nieefektywna administracja jest niczym rak wszechobecny w „systemie immunologicznym kraju”; a jak wiadomo rak może występować w różnych stadiach, od stanu uśpionego po złośliwy, który niszczy zdrowy organizm. Niesprawna administracja może być taka jak rak w zaawansowanym stadium, niszczący zdrowe tkanki (w tym przypadku społeczne).

Mając styczność z różnej maści administracją i aparatem urzędniczym w Polsce — począwszy od urzędów skarbowych, urzędów wyspecjalizowanych po urzędy miejskie — można odnieść wrażenie, że jest to poważna bariera rozwoju kraju. Mamy jako obywatele do czynienia z pewnym specyficznym rodzajem mentalności urzędniczej, gdy trudno się skomunikować ze względu na język komunikacji i procedury (np. często okazuje się, że jakaś sprawa leży poza właściwością urzędnika czy urzędu albo jesteśmy odsyłani do regulaminów, statutów i innych dokumentów).

W omawianym kontekście zasad panujących w administracji publicznej socjologia ekonomiczna zajmuje się między innymi problematyką kultury organizacji. Szeroko zakrojone, wyczerpujące

badania nad polską administracją są niezbędne, tak jak i wyciągnięcie z nich wniosków oraz transponowanie standardów administracyjnych z sektora prywatnego do publicznego. W każdym pojedynczym przypadku (urzędu miasta, gminy, skarbowego etc.) należałoby dokładnie zbadać jego wewnątrz struktury i działanie - najlepiej przy pomocy obiektywnych audytorów zewnętrznych (wyłonienie kilku firm audytorskich pozwoliłoby uniknąć oskarżeń o ustawianie przetargów).

Po drugie: Program naprawy i rehabilitacja

Wewnętrzne rozprężenie panujące w wielu urzędach, brak odpowiedniego nadzoru i weryfikacji zadań i obowiązków pracowniczych, brak odpowiedniej kultur organizacji, brak faktycznej i finansowej odpowiedzialności za podejmowane decyzje i wreszcie opieszałość, złudne poczucie bezpieczeństwa pracowników i organiczna niechęć do zmian — wszystko to powoduje, że nasza administracja dryfuje. Trzymając się terminologii medycznej: chory organizm mimowolnie poddaje się, a przyczyny choroby trudno zidentyfikować.

Gdybyśmy mieli rozważyć właściwą terapię, to administracja publiczna w Polsce dramatycznie potrzebuje uproszczenia struktur i rozwiązań oraz transparentności działań. Dziś mamy zupełnie odrębny aparat celników, urzędników urzędów skarbowych, kontroli skarbowej, urzędników administracji centralnej lokalnej etc. Każdy urząd rządzi się swoimi prawami, statutem, regulaminem, procedurami i przepisami. W KPRM jest powołany Departament Służby Cywilnej, który powinien stanowić ciało nadrzędne wobec wszystkich urzędów. W praktyce jednak tak nie jest, bo każdy urząd stanowi państwo w państwie, cierpi na brak przejrzystości działań, dostępności dokumentów czy klarowności polityki zatrudniania. Dominuje raczej aura tajemniczości i niejasności. Wiele dokumentów, nawet jeśli są dostępne na stronach internetowych, to na przykład nie są aktualizowane. W rezultacie obywatel pozostawiony jest sam sobie — w gąszczu zawichości i żargonu urzędniczego.

Ciekawym źródłem dobrych praktyk w administracji publicznej są badania i raporty organizacji OECD takie jak Government at Glance. ^[5] Według niej, podstawowe zasady dobrze działającej administracji to transparentność, elastyczność oraz wiedza urzędników. Są to rzeczywiście kluczowe pojęcia w omawianej dziedzinie i nawet jeśli wydają się oczywiste, to jednak w polskich realiach mamy tu wiele do nadrobienia. Polska administracja od wielu lat ma dostęp do tych materiałów OECD promujących dobre praktyki w innych krajach, jednak nie są one wykorzystywane.

Do najważniejszych rozwiązań służących poprawie działania administracji publicznej należą: różnorodne i specjalistyczne programy obowiązkowych, regularnych szkoleń i warsztatów w tym psychologicznych, językowych, informatycznych, obsługi klienta), uproszczenie wewnętrznych regulaminów i procedur nastawienie na efektywność i realizację celów), rewizja polityki zatrudnienia, by uczynić ją transparentną i pozwalającą wyłaniać najlepszych fachowców oraz wprowadzenie regularnych przeglądów zatrudnionych pracowników restrukturyzacja, umożliwienie transferów, przesunięć, faktycznej ewaluacji stanowisk). Obecnie często mamy do czynienia z niemalże dożywotnimi posadami osób z ograniczoną wiedzą specjalistyczną — pracownikami niereformowalnymi i zdemoralizowanymi, bez znajomości języków obcych, uprawiającymi swój zawód jako „sztukę dla sztuki”, czyli w nieuzasadnionym samozadowoleniu i spełnieniu, w oderwaniu od faktycznej użyteczności i realizacji zadań.

Poza wymienionymi, radykalnymi działaniami w celu poprawy funkcjonowania administracji publicznej szczególnie istotnym aspektem jest informatyzacja procedur w duchu „user-friendly” (strony przyjazne użytkownikom i obsługiwane domyślnie), ponieważ obecnie wiele spraw obywatele i przedsiębiorcy mogą tylko teoretycznie załatwiać przez internet. Dlaczego teoretycznie? Dlatego, że strony internetowe administracji lokalnej i centralnej zorganizowane są w sposób chaotyczny i skomplikowany, zresztą tak samo jak sama administracja — istnieje zbyt wiele odnośników do dokumentów aktualnych i nieaktualnych, a układ stron jest nieczytelny. W celu sprawdzenia przykładowych funkcji e-administracji wystarczy odwiedzić kilka portali i spróbować wyszukać potrzebne informacje i formularze:

MF www.finance.mf.gov.pl/systemyUinformatyczne/eUdeklaracje/formularze,

ZUS www.zus.pl/default.asp?p=1&id=1083,

ARiMR www.arimr.gov.pl/dlaUbeneficjenta/systemUteleinformatycznyUarimr.html,

UM Krakowa www.bip.krakow.pl/?bip_id=1&mimi=319.

Z perspektywy nowego użytkownika (nie wspominając o obcokrajowcach czy osobach starszych) strony te są praktycznie niemożliwe do obsługi. Polska e-administracja jest podobnie zagmatwana jak sama administracja — różne urzędy posiadają różne klucze dostępu, e-podpisy, loginy, formularze i inne kanały weryfikacji tożsamości, a potem są jeszcze dziesiątki dokumentów

i zapisów, przez które nie da się przebrnąć bez pomocy prawnika czy specjalisty w danej dziedzinie. Zgodnie ze statystykami OECD (Government at Glance 2013), Polacy znacznie rzadziej niż przedstawiciele innych krajów OECD korzystają z e-formularzy (24 miejsce spośród 30 badanych państw) i to w różnych grupach wiekowych, w tym najmłodszy użytkownicy do 24 roku życia.

Przy omawianiu informatyzacji usług administracyjnych trzeba dodać też wątek, o którym zbyt rzadko się wspomina — e-administracja jest postrzegana jako zagrożenie dla samej administracji, bo wiele stanowisk pracy w urzędach staje się niepotrzebnych, a w przyszłości ten trend może być jeszcze bardziej wyraźny. Coraz więcej zatrudnia się informatyków, programistów, specjalistów IT, ale z drugiej strony nie zwalnia się osób zbędnych w strukturach administracji publicznej w związku z przejmowaniem wielu funkcji przez e-administrację.

Terapia śmiechem, czyli przerost formy nad treścią

Żeby obraz polskiej administracji nie był tak dojmująco smutny, warto pochylić się nad tą sytuacją z uśmiechem i wyobrazić sobie, że mamy do czynienia z filmem Stanisława Barei. Piętnowanie absurdów i wyśmiewanie ich przyczynia się niekiedy do zastanowienia u decydentów i wysnucia wniosków. Panujące w urzędach nastroje dobrze oddają różne komiczne sformułowania.

Wśród nich są „administracja do obsługi administracji” i „zastępca dyrektora w biurze dyrektora biura dyrektora generalnego”. To tylko zabawne metafory skomplikowanych wewnętrznych struktur urzędniczych, rozbudowanych wydziałów, niekiedy nawet kilku-kilkunastu departamentów o charakterze stricte administracyjnym i usługowym wobec urzędników). Okazuje się, że znaczny, żeby nie powiedzieć przeważający, procent urzędników w urzędzie X lub Y mogą stanowić pracownicy biur kadrowych, szkoleń, księgowości, obsługi medialnej, informatycznych, biur dyrektorów generalnych i ich zastępców, ślusarze, hydraulicy, sekretarki, kierowcy itp. itd. Outsourcing jest ciągle w pewnych placówkach publicznych nieznanym pojęciem.

Innym zabawnym sformułowaniem jest „kopia z kopii” — chodzi tu o dominującą od dekad doktrynę papierologii polegającą na przywiązaniu do wszystkiego, co jest na papierze i ma pieczęć. Wniosek o naprawę krzesła lub przydzielenie wiatraczka wymaga często podpisu dyrektora departamentu, a bywa, że i kilku innych przełożonych.

Jak wiadomo, pisma urzędnicze to istna gratka dla językoznawców, bo liczba zdań podrzędnie złożonych mogłaby konkurować tylko z książkami Prousta, a znalezienie w nich podmiotu i orzeczenia okazałoby się niekiedy karkołomnym zadaniem. Ilekroć otrzymuję jakąś decyzję administracyjną z urzędu miasta, odpowiedź na moje zapytanie, uzasadnienie czy wykładnię urzędu skarbowego (pozostającą czasem w sprzeczności do interpretacji innego urzędu skarbowego), to siadam wygodnie w fotelu i płaczę ze śmiechu. Niestety, konstrukcje gramatyczne, nowomowa i całe to urzędnicze „masło maślane” rzutuje na odbiorców, którzy czują się po prostu bezradni i sfrustrowani. Jest to nie tylko brak zrozumienia dla obywatela czy przedsiębiorcy, ale też wykorzystywanie swojej przewagi informacyjnej. Wszystkie te skomplikowane procedury, wytyczne i dokumenty uzasadniają utrzymywanie fikcyjnych i niepotrzebnych stanowisk pracy urzędników, bo tylko autorzy absurdalnych i skomplikowanych procedur potrafią je zrozumieć.

Podsumowanie

Analizując rozmaite badania opinii społecznej i badania międzynarodowe, wniosek o nieefektywności polskiej administracji publicznej nasuwa się sam. Zarówno przeglądy Banku Światowego, OECD, jak i Transparency International potwierdzają problem niesprawnej administracji w Polsce. Inne krajowe badania wśród obywateli i przedsiębiorców także wskazują na rozczarowanie w tej dziedzinie. Nasze urzędy i urzędnicy, niezależnie od szczebla i zasięgu działania, hierarchii i specjalizacji, pozostawiają wiele do życzenia. Owszem, niesprawiedliwie byłoby twierdzić, że z wszystkimi urzędami/urzędnikami są problemy, bo z pewnością można znaleźć pozytywne przykłady. Jednak, obraz całościowy jest pesymistyczny. Zawile interpretacje podatkowe, uciążliwe kontrole skarbowe, opóźnienia w wydawaniu różnego typu pozwoleń i decyzji, nadmiar procedur i kruczków prawnych — to tylko przykłady codziennych zmagania i wyzwania Polaków, dla których cały ten system jest nieprzyjazny i niekiedy wręcz paraliżujący.

Administracja publiczna jest de facto barierą rozwojową w Polsce ze względu na zawilgości wewnętrzne, brak przejrzystości działania organów, nieprzyjazne podejście do obywateli i przedsiębiorców. Opisanie w niniejszym tekście przejawy dryfowania administracji wymagają radykalnych rozwiązań w celu zwiększenia jej efektywności: zdecydowanego przyspieszenia

informatyzacji urzędów i uproszczenia reguł, restrukturyzacji, przeglądu polityki zatrudnienia, reformy programu szkoleń oraz transponowania sprawdzonych standardów z sektora prywatnego do publicznego.

[1] Bank Światowy, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

[2] Transparency International, <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

[3] 3 CBOS, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_033_12.PDF

[4] 4 Doing Business 2014, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/poland>

[5] OECD, <http://www.oecd.org/gov/48243471.pdf>

Szymon Chojnowski

Specjalista public relations - w teorii i praktyce. Pracował m.in. dla National Geographic Channel, magazynu Razem i w mediach lokalnych. Absolwent Collegium Civitas i Podyplomowego Studium PR przy UW i PAN. Doktorant Szkoły Głównej Handlowej

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 20-08-2014 Ostatnia zmiana: 26-08-2014)

[Oryginał.](#) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,9716>)

Contents Copyright © 2000-2012 Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2012 Michał Przech

Właścicielem portalu Racjonalista.pl jest Fundacja Wolnej Myśli.

Autorem portalu jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tego portalu i jakiegokolwiek jego części.

Wszystkie elementy tego portalu, wliczając w to strukturę katalogów, skrypty oraz inne programy komputerowe są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tego portalu oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tego portalu i nie korzystać z jego zasobów.

Informacje zawarte na tym portalu przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów portalu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na portalu. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki prezentuje.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych

portalu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl