

Józefina Hrynkiewicz  
Uniwersytet Warszawski  
Instytut Stosowanych Nauk Społecznych

## **Ocena**

### **Sektorowego Programu Operacyjnego**

#### **Administracja Sprawna i Służebna**

#### **Narodowy Plan Rozwoju 2007 -2013**

Projekt Programu nie zawiera wymaganych przez Zamawiającego ekspertyzę części. Dlatego w ocenie skupiam się na analizie treści merytorycznych Programu.

Ocena obejmuje poszczególne części Programu Operacyjnego:

1. Część diagnostyczna Programu zawiera bardzo krytyczną ocenę administracji publicznej. Krytyka odniesiona została do współcześnie ukształtowanych modeli administracji i etapów rozwoju (dobrych wizji) administracji publicznej. Przedstawiona krytyka oraz wskazane braki i słabości systemu nie mogą jednak stanowić punktu wyjścia do zarysowania programu zmian z następujących powodów:

- - przeprowadzona krytyka jest kompleksowa, obejmuje wszystkie aspekty działania administracji publicznej w państwie,
- - jest to krytyka mimo, pozorów szczegółowości, ogólnikowa i z tego powodu bardzo trudna do operacyjnego wykorzystania,
- - w krytycznej ocenie nie ma wskazanych pozytywnych aspektów działania administracji, które byłyby podstawą do konstruowania nowego modelu administracji publicznej.

Wszystkie aspekty krytycznej oceny administracji publicznej w Polsce są z pewnością słuszne, ale tak generalna krytyka nie daje podstaw do reformy lub zmiany, a wskazuje jedynie na potrzebę całkowitej likwidacji administracji publicznej. Jednakże likwidacja całej administracji i budowa administracji nowej, zgodnej z modelami teoretycznymi, jest zamiarem utopijnym prowadzącym do jeszcze większego chaosu organizacyjnego, niż krytykowany istniejący obecnie.

Wniosek wysunięty z przeprowadzonej diagnozy jest słuszny – potrzebna jest *kompleksowa reforma funkcjonowania administracji* (s.9), ale proponowany kierunek zmian nie został zarysowany jasno i jednoznacznie. Jak bowiem na operacyjne działania zamienić wniosek: *zapewnić skoordynowanie i spójność ustawodawstwa*, lub *przygotować i uchwalić ustawę – zasady ogólne prawa administracyjnego?* (s. 9).

Sumując część diagnostyczna Programu... ma charakter interesującego eseju, ale jest mało przydatna do konstruowania programu działań operacyjnych; bo jak można *spowodować, aby konstytucyjna zasada pomocniczości państwa przestała być zaklęciem a stała się praktyką?* (s. 10).

**Sumując część diagnostyczna Programu ...nie stanowi podstawy do określenia celu (celów) oraz do projektowania programu działań operacyjnych.**

## 2. Ocena celu głównego.

Cel główny Programu... jest określony bardzo ogólnie w formie jednozdaniowego hasła: *sprawna i przyjazna, wspierająca rozwój gospodarczy i społeczny*. Równie ogólnikowo sformułowane są trzy cele szczegółowe, wyrażone w formie pięciu przymiotników. Administracja ma zatem być w wyniku realizacji Programu: *służebna, profesjonalna i nowoczesna, przejrzysta i etyczna*.

## 3. Ocena priorytetów działania.

Ogólnikowe określenie celów szczegółowych stało się też powodem ogólnikowego określenia priorytetów działania, które określono wyrażeniami przymiotnikowymi mającymi wyrazić wzrost poziomu jakości działania administracji publicznej. Wysoka jakość ma obejmować cztery główne priorytety działania (sfery):

- - regulacji prawnych,
- - usług publicznych przy wzroście ich dostępności,
- - sprawność instytucji,
- - profesjonalizm kadry urzędniczej.

Przedstawiony w Programie... priorytet 1 – *jakość regulacji i legislacji* – w istocie sprowadza się do wykładu o warunkach tworzenia wysokiej jakości rozwiązań prawnych oraz

krytyki dotychczasowej praktyki stanowienia prawa. Trudno z wyrażoną w tej części krytyką nie zgodzić się, ale to nie może stanowić podstawy do stworzenia systemu tworzenia „dobrego”, wysokiej jakości prawa. Spodziewane rezultaty realizacji 1 priorytetu będą trudne do zmierzenia i oceny, gdyż w istocie nie ma sprawdzonych wskaźników i mierników jakości tworzenia prawa.

Przykład. Wymieniony wśród wskaźników monitorowania priorytetu „wskaźnik produktu”, jakim jest – *deregulacja nadmiernie uregulowanych obszarów aktywności gospodarczej i społecznej (s.16 – tabela)* – nie zawiera nawet enumeratywnie wymienionych dziedzin społecznych i gospodarczych, które wymagałyby takiej deregulacji. Program nie zawiera też wykazu dziedzin, które wymagałyby bardziej dokładnego uregulowania, choćby po to, aby bronić interesu obywatela; dotyczy np. tak istotnych i powszechnie „używanych” przez obywateli sfer, jak ochrona zdrowia, czy edukacja.

Wszystkie cele wyrażone w działaniu 1.1. (s.16) są „słuszne”, można ocenić, że zawsze słuszne i pozostaną słuszne, także po zrealizowaniu tego Programu. Trudno bowiem wyobrazić stan doskonałej administracji, doskonałego sądownictwa, doskonałej jakości prawa ogólnego i miejscowego. Zawsze aktualny pozostanie postulat wzrostu skuteczności, efektywności działania, itp. Urzeczywistnienie zasady pomocniczości i partycypacji wymaga nie tylko stworzenia prawa i instytucji, jest to wieloaspektowy bardzo skomplikowany proces społeczny, który nie tylko trudno zaprojektować, (jeśli to w ogóle jest możliwe), a jeszcze trudniej ten proces wdrażać). Koncepcja pomocniczości jest konsekwentnie wywiedziona z personalistycznej koncepcji człowieka, sformułowana w Encyklice *Quadragesimo Anno* przez Piusa XI w 1931 roku jest pewnym ogólnym pomysłem na kształtowanie porządku społecznego. Ale od ogólnej koncepcji filozofii społecznej do programu społecznego działania droga jest bardzo długa, a nie zawsze też możliwa do przebycia, w każdym razie nie do roku 2013, jak zakłada to program.

Realizacja Priorytetu, programie działania 1.1. zakłada utworzenie Centrów Partycypacji Społecznej, które będą *punktem konsultacji i doradztwa prawnego*, w którym praktykować będą studenci prawa, absolwenci prawa będą znajdować pierwszą pracę. Centrum ma wspomagać obywateli w podnoszeniu ich świadomości prawnej, wspierać aktywność i przedsiębiorczość. Ponadto ma monitorować jakość życia w miastach, w tym jakość usług publicznych (s.18). Powstaje pytanie: dlaczego monitorowanie usług ma obejmować tylko miasta, a nie cały kraj, a więc i wsie, gdzie mieszka 38% ludności. Ocena jakości usług np. społecznych (zdrowia, edukacji, opieki, wychowania itd.) jest przedsięwzięciem niezwykle

trudnym. Wymaga wypracowania metodologii oceny jakości usług, a trudno takie zadanie powierzyć praktykantom, czy absolwentom. Problematyka pomiaru i oceny jakości życia jest przedmiotem wielu poważnych dzieł naukowych, ale nawet ich pilne przestudiowanie nie daje wiedzy o stworzeniu systemu operacyjnego, możliwego do zastosowania przez studentów, a nawet absolwentów!

Pomysły na działania w ramach programu 1.1. związane z powoływaniem instytucji eksperckich do tworzenia prawa miejscowego, tworzenie punktów informacyjno-doradczych przy wojewódzkich sądach administracyjnych, czy utworzenie centrum partycypacji społecznej – wskazuje na przypadkowe poszukiwanie pomysłów na pożyteczne działania przez autorów programu. Trudno będzie osiągnąć przy pomocy takich działań oczekiwane rezultaty opisane na str. 19.

Beneficjentami programu mają być m.in. także jednostki administracji, które w ramach tego programu mają wypracować poprawę jakości i skuteczności swojego działania. Powstaje pytanie: dlaczego sądy administracyjne, jednostki administracji rządowej i samorządowej nie poprawiają jakości swojego podstawowego działania, oraz co zawierać ma program, który ma wpływać na zmianę ich zaangażowania w realizowanie koniecznej zmiany?

Kolejne działanie 1.2. w ramach 1 priorytetu to: *upowszechnienie stosowania ocen wpływu regulacji*. Określenie działania ma charakter niepełny, – na co ma mieć wpływ regulacji: na sprawność, efektywność działania, osiągnięcie celu, dla którego regulacje wprowadzono?

Działanie 1.2. nie ma prawidłowo określonego celu. Zastosowanie ocen wymaga przede wszystkim wypracowania:

- - przedmiotu oceny – trzeba określić, co ma być przedmiotem oceny,
- - kryteriów oceny – jak ma być dany przedmiot (działanie?, proces?, stan?) oceniany, jakie kryteria oceny będą uznawane za stan pożądany, niepożądany, za stan uznawany za standard, lub ponad standard, albo poniżej standardu?,
- - skutków oceny, – co z przeprowadzonej oceny ma wynikać dla ocenianego, (co ma poprawić, co zmienić, co pozostawić bez zmian).
- – jaka ocena wyrażać będzie stan pożądany; jak ten pożądany stan osiągnąć?

Działanie 1.3. Nie ma wskazanych dziedzin wymagających deregulacji. Projektowane w p. 1.3. działania powinny skupić się wyznaczeniu celów deregulacji, wypracowaniu spójnych

kryteriów deregulacji oraz – w wyniku pogłębionych badań wskazanie obszarów deregulacji. Zastosowanie w praktycznym działaniu proponowanych działań prowadzi do chaosu prawnego i organizacyjnego.

Działanie 1.4. Zwiększenie dostępu do wiedzy o regulacjach. Wsuniecie tego działania w zasadzie nie ma merytorycznego uzasadnienia, gdyż nie ma obecnie utrudnień w dostępie do jednolitych aktów prawnych, ani do aktów prawnych na etapie ich powstawania. Dostęp w sieci elektronicznej dla każdego, kto chce znać treść aktów jest nieograniczony (tak w wersji elektronicznej, jak i papierowej). Opis Działania 1.4. nie ma związku z przedmiotem działania

#### Priorytet 2. Wysoka jakość i dostępność usług publicznych.

Szczegółowa analiza treści Priorytetu 2 nie pozwala na stwierdzić, jaki jest cel tego priorytetu oraz na jakich działaniach program ten ma się koncentrować. W uzasadnieniu przytacza się kilka wcześniej realizowanych programów. Z informacji tej nie wynika jednak, czy wymienione programy będą kontynuowane, czy też wyniki tych programów posłużą jako punkty wyjścia do dalszych działań? W tekście myli się dwa pojęcia:

- pomiar oraz ocena. Nie wiadomo zatem, czy chodzi w tym programie o pomiar, (kto, ile, komu, kiedy?), czy też o ocenę (jak, w jaki sposób, na jakim poziomie?). W jednym akapicie (s. 28) mówi się o pomiarze usług publicznych. Ale w tym samym zdaniu i kolejnym akapicie rozważa się kwestie jakości – standardów. O co wie chodzi o ilość, czy o jakość usług publicznych?

Przedstawione programie operacyjnym założenie: „zakłada się, że w ramach priorytetu drugiego realizowane będą przedsięwzięcia zmierzające zarówno do wypełniania standardów świadczenia usług obowiązujących w przepisach prawa, jak i ustanawiania oraz wypełniania nowych” (s. 28), jest, co najmniej nieporozumieniem. Czyż do zobowiązania odpowiednich służb i władz publicznych, aby przestrzegały obowiązującego prawa (np. standardów sanitarnych, ekologicznych, ochrony pracy itp.) potrzebny jest operacyjny program strategiczny? A może wystarczy zawiadomienie odpowiednich władz (prokuratury!), że obowiązujące prawo jest łamane? Może wystarczy egzekwowanie obowiązującego prawa i istniejących procedur jego przestrzegania? Zakładanie, że stworzy się nowe, które będzie skuteczniejsze jest myśleniem życzeniowym, mało realistycznym. Ustanawianie standardów nie jest działaniem dowolnym – standardy wypracowane są w ramach wielu szczegółowych regulacji międzynarodowych (także UE, ale nie tylko) i poszukiwanie, a tym bardziej ustanawianie nowych jest zamierzeniem pozbawionym podstaw merytorycznych.

Zaprezentowanego tekstu nie wynika, co ma być celem priorytetu, dlaczego wskazany priorytet wybiera się.

Wątpliwości budzą też wskaźniki monitorowania priorytetu. Na przykład jako wskaźnika używać się będzie *liczby ogólnokrajowych systemów pomiaru usług publicznych*. Czy wskaźnikiem pozytywnej oceny ma być mała, czy duża liczba systemu pomiaru? Jeśli duża liczba to, czy systemy pomiaru mają być porównywalne? Czy też każdy „sam sobie” wypracuje oryginalny system pomiaru, całkowicie odmienny od pozostałych?

Działanie 2.2. Zgodnie z ustawą o języku polskim należy w Programie używać słów ze słownika języka polskiego, dlatego dla potrzeb Programu... trzeba przetłumaczyć słowo: *benchmarking*. Trzeba zwrócić uwagę, że rozwiązania społeczne, tym się różnią od technicznych, że dobrze funkcjonujące rozwiązanie w jednym środowisku może przynieść złe rezultaty w środowisku o odmiennych cechach. Poznawanie cudzych doświadczeń wpływa niewątpliwie na kształtowanie postaw kreatywnych, podczas, gdy implementacja cudzych rozwiązań może ograniczać kreatywności i obniżać motywację do poprawy stanu, ograniczać inicjatywy oddolne i poszukiwanie najlepszych w danych warunkach rozwiązań. Literatura socjologiczna pokazuje liczne przykłady różnych rezultatów zastosowania identycznych rozwiązań w środowiskach lokalnych o różnych cechach. Wielu (wymieniony także w tym dokumencie programów).

Działanie 2.3. Cel działania określony jest ogólnie. Prace w tym zakresie są przedmiotem bardzo obszerny nierealistyczny, gdyż wymaga stworzenia wielu baz danych, powiązania ich i możliwości wykorzystania danych z różnych baz oraz zmiany wielu ustaw. Obserwacja (od 1991 roku) prac nad wprowadzeniem stosunkowo prostego systemu elektronicznego, jakim jest system rozliczeń podatkowych, nakazuje sceptycznie odnosić się do tak zaprojektowanych działań. Zakres projektu działania 2.3. jest bardzo szeroki, sformułowany tak, jakby Autorzy nie zdawali sobie sprawy ze stopnia skomplikowania zagadnienia.

#### Zaprojektowane w ramach priorytetu drugiego działania

Niejasne są rezultaty realizacji priorytetu. Co ma bowiem oznaczać – *stworzenie płaszczyzny gromadzenia, analizowania i udostępniania danych o usługach publicznych*? Czy to oznacza, że istniejące systemy informacyjne, zbierania, przetwarzania i udostępniania danych są zawodne, są zbędne? Czy to oznacza, że obok istniejących systemów pomiaru stworzy się nowe? Czy istniejące systemy pomiaru zostaną zlikwidowane, jako całkowicie bezużyteczne? Czy też zostaną połączone stare z nowymi?

Każde ze zdań w tym programie zmusza do zadawania dziesiątków pytań, ponieważ w całym Programie Operacyjnym nie ma odniesienia do istniejących rozwiązań prawnych, instytucjonalnych, kadrowych, do systemów pomiaru, oceny i analizy. Traktując zaprezentowany Program Operacyjny, jako program do realizacji i oczekując jego efektów, można stwierdzić, że wprowadzenie tego Programu Operacyjnego wywoła kompletnych chaos prawny, organizacyjny i informacyjny.

Administracja publiczna jest tą dziedziną działania, która wyjątkowo jest nieodporna na działania chaotyczne, przypadkowe, niepowiązane ze sobą, nieszanujące ciągłości i dorobku. Program natomiast zakłada zmianę wszystkiego w administracji publicznej, bez powiązania z sytuacją obecnie istniejącą, bez zachowania ciągłości działania administracji, bez wskazania etapów i kolejności zmian.

Błażości i amatorskiego charakteru tekstu programu Operacyjnego... nie jest w stanie ukryci napuszony, urzędniczy język, ani dość uproszczone (prymitywne) tłumaczenie tekstów z języków obcych.

### Priorytet 3. Sprawność instytucjonalna.

Osiągnięcie sprawności instytucji jest postulatem i dążeniem stale aktualnym, ponad czasowym i ponad ustrojowym. Nie ma takiej instytucji, która nie mogłaby „czegoś” usprawnić, jeśli jest to instytucja, która działa i wypełnia określone funkcje. Zarówno założenie priorytetu trzeciego, zapisane w nim cele ogólne i częściowe mają charakter nader ogólnikowy. Niektóre z celów częściowych są wręcz nieporozumieniem; np. *budowanie klimatu wewnętrznej konkurencji pomiędzy jednostkami administracji w zakresie podnoszenia wewnętrznej sprawności instytucjonalnej urzędów*(s. 41). Jeżeli przez sprawność urzędów rozumieć ich zdolność do sprawnej, skutecznej i bezbłędnej obsługi obywateli – to tworzenie konkurencji między urzędami nie ma dla mnie, jako obywatela żadnego znaczenia, gdyż mieszkając na Mokotowie nie mogę sobie wybrać bardzo sprawnie działającego urzędu w Suwałkach, ponieważ w załatwianiu wszystkich ważnych życiowych spraw jestem „przywiązana” do urzędu miejscowego. Bardziej zatem interesuje mnie wypracowanie takich procedur obsługi mieszkańców, które będą sprawne – niezależnie od tworzenia warunków konkurencji. Inny przykład: po co ministerstwo edukacji ma konkurować z ministerstwem pracy? W czym ma konkurować i po w jaki celu?

Inny cel częściowy także budzi wiele zastrzeżeń: *podnoszenie jakości i trwałości uczestnictwa obywateli i zainteresowanych podmiotów w procesach decyzyjnych i zarządczych* (s.47). Zarządzanie wiąże się z podejmowaniem decyzji oraz odpowiedzialnością

za skutki podjętej decyzji. Jeżeli decyzja będzie dziełem zbiorowym *obywateli i podmiotów zainteresowanych*, to kto ma odpowiadać za jej skutki?

Sumując, zarówno cel ogólny priorytetu trzeciego, jak i cele cząstkowe mają charakter ogólnikowy. Uzasadnienie wyboru Priorytetu 3 zawiera generalną, ale bardzo powierzchowną krytykę działania administracji publicznej. Uwagi krytyczne formułowane są bez wskazania, jakiego szczebla administracji publicznej dotyczą. Zaprojektowane działania poziomem szczegółowości i konkretyzacji odpowiadają celom Priorytetu trzeciego – są ogólnikowe, niespójne i przypadkowe.

#### Priorytet 4. Profesjonalna Kadra Urzędnicza

Priorytet ten w opisie nie dotyczy zagadnień wymienionych w celu ogólnym i celach cząstkowych. Opis dotyczy zarządzania urzędem, a cele dotyczą kadry urzędniczej. Przedstawione cele cząstkowe odbiegają w większości od celu głównego. Tylko niektóre wskaźniki monitorowania odnoszą się do celu głównego.

Cel działania 4.1. w Priorytecie nie odpowiada założeniom działania sformułowanemu w tytule (*podnoszenie kompetencji urzędników administracji publicznej*), zaś celem działania 4.1. *jest wzrost kwalifikacji urzędników administracji publicznej poprzez wprowadzenie nowoczesnego i zintegrowanego systemu zarządzania kadrami (s.54)*. Uzyskanie wysokich kwalifikacji urzędników i wysokiej kompetencji poza zarządzaniem kadrami, wymaga solidnego systemu kształcenia – o czym w Programie nie ma mowy. Wymienione (s.58) działania związane z systemem zarządzania kadrami administracji publicznej są zaczerpniętym z dowolnego podręcznika zarządzania kadrami wykazem działań podstawowych w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Pominęto w nim jedna z funkcji, jaka jest zwalnianie pracowników.

W tekście *Programu Operacyjnego* brakuje wymienionych Autorów Programu. Przy postulowaniu przejrzystości działania administracji publicznej taka informacja jest nie tylko niezbędna, ale wręcz konieczna.

#### Wniosek.

Wstępny projekt sektorowego programu operacyjnego budzi poważne zastrzeżenia.

- - Jest to program bez wiarygodnej, opartej na faktach, liczbach, wynikach badań diagnozie obecnego stanu administracji publicznej.

- - Część diagnostyczna programu jest niespójna z pozostałymi częściami programu operacyjnego.
- - Nie ma w części diagnostycznej oraz w projekcie programu odniesienia do innych, wcześniej formułowanych i realizowanych programów.
- - W programie nie zastosowano zasad analizy SWOT. Krytyka administracji publicznej jest totalna, ale bardzo ogólnikowa. Z krytyki tej nie wynika niestety jakikolwiek program działania pozytywnego.
- - W ocenie Autorów – w systemie administracji publicznej wszystko trzeba zmienić, co jest postulatem utopijnym.
- - Cel główny, cele szczegółowe (cząstkowe) zostały określone ogólnikowo i niekiedy tylko odniesione do projektowanych działań.
- - Priorytety działania, cele główne priorytetów, uzasadnienie wyboru, spodziewane rezultaty, projektowane działania, wskaźniki monitorowania – są zbiorem przypadkowych, niespójnych i nieskoordynowanych zapisów.
- - Tekst Programu nie ma w ogóle części związanej z oceną środków potrzebnych do realizacji Programu.

Cały Program... nasuwa skojarzenia z tworzonymi w XIX wieku utopijnymi programami naprawy stosunków społecznych, tworzenia programów budowy „dobrego społeczeństwa”, publikowania „recept na społeczne dolegliwości”. Gdyby utopijne programy społeczne urzeczywistnić, to świat społeczny przypominałby opisany przez J. Koźmieleckiego w filozoficznej powiastce: „*Smutek spełnionych baśni*”. Marzyciele społeczni zawsze wiedzą lepiej, jak świat urządzić, jak ludzie mają żyć, do czego dążyć i czego pragnąć.

Józefina Hryniewicz

Warszawa, 1 sierpnia 2005 rok

:

