

Misja administracji publicznej a motywy inicjowania zmian

<https://doi.org/10.33141/po.2007.11.05>

Wojciech Zieliński

Przeгляд Organizacji, Nr 11 (814), 2007, ss. 19-22

www.przeглядorganizacji.pl

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Wprowadzenie

Zarządzanie zmianą w administracji publicznej jest jednym z elementów podejścia określonego jako nowe zarządzanie publiczne. Polega ono na wdrażaniu w administracji nowoczesnych rozwiązań z zakresu zarządzania, szeroko stosowanych w przedsiębiorstwach, w celu osiągnięcia większej skuteczności i efektywności działania urzędów¹⁾.

Jednak specyfika administracji publicznej powoduje, że rozwiązania znane i sprawdzone w gospodarce nie mogą być zastosowane w sektorze publicznym bez dokonania znaczących modyfikacji.

Celem artykułu jest analiza znaczenia misji jako motywu podejmowania zmian w urzędach oraz analiza wpływu przepisów prawnych na kształt misji urzędu, w szczególności przepisów z zakresu finansów publicznych. W artykule postawiono tezę, że misja jako uzasadnienie do przeprowadzania zmian powinna mieć większe znaczenie w przypadku urzędów niż przedsiębiorstw, ze względu m.in. na mniejszą zmienność otoczenia urzędów, oraz inne kryteria sukcesu. Następnie dokonano analizy czynników wpływających na kształt misji urzędów. Ponadto w artykule zostanie udowodnione twierdzenie, że zmiany w urzędach są inicjowane przede wszystkim w celu osiągnięcia większej skuteczności realizacji celów określonych w ogólnie sformułowanej misji lub bezpośrednio w przepisach prawa. Zostanie także wykazane, że istniejący system finansów publicznych nie zachęca do wdrażania zmian, które za cel uznają osiągnięcie oszczędności i zwiększenie efektywności gospodarowania środkami.

Cele i misja urzędów administracji publicznej

Misję organizacji można zdefiniować jako główny, strategiczny cel istnienia organizacji lub uzasadnienie jej istnienia, często uzupełniony o informacje dotyczące najważniejszych wartości organizacji [na podstawie: Orgland, 1995, s. 75; Griffin, 1996, s. 202].

Podstawowym celem działania przedsiębiorstwa, z punktu widzenia właścicieli, jest maksymalizacja ich bogactwa – cel ten wywodzi się bezpośrednio z prawa własności. Najczęściej określa się główny cel działania przedsiębiorstw jako osiągnięcie zysku i wzrost ich wartości.

Cele działania urzędu są funkcją celów państwa. Wpływ celów państwa na cele urzędu, w pewnym uproszczeniu, został pokazany na rysunku.

Cele istnienia państwa przekładają się w sposób bezpośredni na cele działania administracji publicznej i pojedynczych urzędów. Każdy urząd formułując misję, na ogół definiuje najważniejszy cel swojego działania przez pryzmat przypisanych mu zadań ustawowych.

Poniżej zaprezentowano przykłady misji kilku urzędów:

Przykład 1.

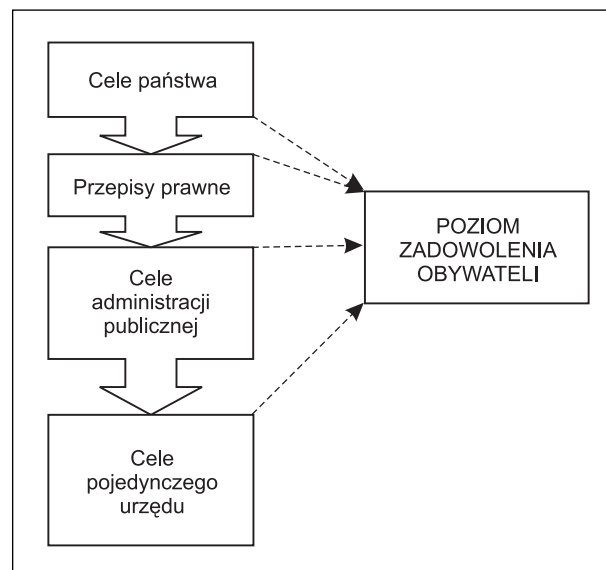
Misja Urzędu Marszałkowskiego województwa małopolskiego:

„Sprawny i skuteczny urząd regionalnej administracji publicznej realizujący z partnerami ustawowe i własne działania na rzecz rozwoju Małopolski”.

Przykład 2.

Fragment misji Ministerstwa Transportu:

„Ministerstwo Transportu zostało utworzone 5 maja 2006 r. w wyniku rozporządzenia Rady Ministrów o zmianie nazwy dotychczasowego Ministerstwa Transportu i Budownictwa. Do głównych obszarów działania ministerstwa należą kwestie związane z transportem drogowym, kolejowym, lotniczym oraz



Rys. Przełożenie celów państwa na cele urzędu
Źródło: opracowanie własne.

z telekomunikacją i pocztą. Ministerstwo Transportu szczególne znaczenie przywiązuje do rozwoju krajowej sieci infrastruktury drogowej. Ministerstwo odpowiedzialne jest także za sprawy dotyczące przepisów ruchu drogowego, bezpieczeństwa na drogach oraz warunków wykonywania transportu. Ministerstwo Transportu sprawuje nadzór właścicielski nad PKP SA i PKP PLK SA i wykonuje działania związane z nadzorem nad realizacją procesu restrukturyzacji PKP SA (...).

Przykład 3.

Misja Urzędu Skarbowego w Ostródzie:

„Oczekiwania naszych podatników są dla nas wyzwaniem. Zapewnienie sprawnej i profesjonalnej obsługi klienta w taki sposób, aby realizacja obowiązków podatkowych była powinnością satysfakcjonującą, a kontakt z pracownikami urzędu dawał poczucie zadowolenia. Rozwijanie pozytywnego wizerunku urzędu, sprzyjające podnoszeniu świadomości prawnopodatkowej, rozumieniu i akceptowaniu systemu podatkowego, czyli dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych przez podatników. Tworzenie wizerunku Urzędu otwartego, partnerskiego, służącego podatnikom swoją pomocą, ale również zdolnego do podjęcia szybkich i skutecznych kroków wobec podatników działających w sposób nieuczciwy w stosunku do systemu podatkowego”.

Przykład 4.

Misja Ministerstwa Sprawiedliwości:

„Misją Ministerstwa Sprawiedliwości jest sprawna obsługa ministra sprawiedliwości (...) w celu odpowiedniego wykonywania przez niego ustawowych zadań dotyczących resortu sprawiedliwości, zapewnianie resortowi sprawiedliwości warunków umożliwiających podnoszenie na wyższy poziom ochrony prawnej i bezpieczeństwa obywateli oraz dążenie do spełnienia wymagań klientów ministerstwa”.

Analiza przykładów misji urzędów pozwala stwierdzić, że najczęściej popełnianym błędem w ich formułowaniu jest brak umiejętności wskazania najważniejszego celu działania urzędu i jego zwięzłego zapisania.

W misjach formułowanych przez urzędy zwracają uwagę następujące elementy charakterystyczne:

- skuteczność – analiza wybranych przykładów misji urzędów pozwala stwierdzić, że często występują tam takie sformułowania, jak „sprawny”, „skuteczny”, „profesjonalny”, „podnoszenie dobrobytu”; brakuje natomiast odniesień do pojęć takich jak: „oszczędny”, „efektywny”, „tani”. Oznacza to, że urzędy na ogół dążą do jak najlepszej realizacji swoich zadań, bez względu na koszty;
- ustawowe zadania – zasada legalizmu zapisana w Konstytucji stanowi, że urzędy mogą działać tylko na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że nie jest dozwolone wypełnianie przez urzędy zadań pożytecznych dla obywateli, które jednak nie są przewidziane przez prawo. Misja urzędu musi wynikać z jego zadań ustawowych;
- uwzględnianie potrzeb klientów – w coraz większym stopniu urzędy odchodzą od używania słowa „petent” na rzecz słowa „klient”. Zmiana ta odzwier-

cedla wzrost świadomości służebnej roli administracji względem obywateli.

Niektóre misje urzędów zawierają wszystkie te elementy, o czym świadczy wyżej podany przykład misji Ministerstwa Sprawiedliwości.

Idealna misja każdego urzędu, sformułowana na odpowiednim poziomie ogólności i stanowiąca wspólny mianownik misji każdego urzędu, mogłaby brzmieć następująco – „skuteczna realizacja ustawowych zadań urzędu, w sposób przyjazny dla klientów administracji”.

Czynniki, z których wynika szczególność misji urzędów administracji publicznej, można streścić następująco:

- odmienność kryteriów sukcesu – nie są nimi kryteria finansowe, organizacje publiczne nie są poddane ryzyku eliminacji za pomocą konkurencji rynkowej;
- podmiotowość polityczna obywateli – obywatel będący w państwie demokratycznym podstawą prawomocnych rządów nie jest wyłącznie konsumentem usług publicznych;
- realizowanie zarządzania publicznego w ścisłych ramach prawa, zgodnie z zasadą legalizmu [Długosz, 2005, s. 237].

Misja jako czynnik uzasadniający zmiany w urzędach

Bezpośrednie powiązanie potrzeby wdrażania zmian z misją organizacji jest częstsze w administracji publicznej niż w przypadku organizacji gospodarczych. Dzieje się tak dlatego, że urzędy administracji publicznej nie są podatne na presję konkurentów, bo na ogół są monopolistami w zakresie świadczonych przez siebie usług. Mniejsza jest także presja klientów na sposób świadczenia usług przez państwo ze względu na brak prawnej równości stron (władcze uprawnienia urzędów). Poza tym urzędy funkcjonują w dużo bardziej stabilnym otoczeniu niż przedsiębiorstwa²⁾. Należy zauważyć, że nawet zmiany władz państwowych są z reguły bodźcem do reformowania tylko niewielkiej części domeny publicznej, najbardziej istotnej z punktu widzenia politycznego, podczas gdy w większości obszarów urzędy funkcjonują na zasadzie inercji. Zmiany polityczne w sposób bezpośredni przekładają się na zmianę funkcjonowania jedynie niewielkiej liczby najwyższych urzędów. Wśród czynników powodujących ograniczenie możliwości reakcji na zmienność otoczenia jest zasada legalizmu, która zabrania podejmowania działań niewynikających z prawa – co zmniejsza elastyczność działania urzędów i często uniemożliwia reakcje na zmiany w otoczeniu.

Natomiast na zmienność otoczenia przedsiębiorstw jako główny motywator zmian zwracają uwagę prawie wszystkie publikacje dotyczące zarządzania zmianą, np. Clarke [1997] oraz Masłyk-Musiał [2003]. Ze względu na wspomniane ciągle zagrożenie ze strony konkurentów, a także zmieniające się preferencje klientów oraz bardzo dynamiczny rozwój nowych technologii można stwierdzić, że to przedsiębiorstwa funkcjonują w warunkach bardziej niestabilnego otoczenia niż urzędy.

Pozycja monopolistyczna, brak zagrożenia bankructwem oraz pewniejsze otoczenie powodują, że jedynym uzasadnieniem wprowadzania zmian w organizacjach publicznych jest lepsze wypełnianie misji. Jak stwierdza Ostroff [2006, s. 142], „efektywna i skuteczna realizacja misji jest tym, za co płacą podatnicy”.

Należy także zwrócić uwagę na inny istotny czynnik natury psychologicznej, motywujący kierowników urzędów do wdrażania zmian – odmienna hierarchia celów kierowników urzędów i przedsiębiorstw. Dla tych pierwszych korzyści materialne są mniej ważne niż dla menedżerów przedsiębiorstw i w większym stopniu akcentują oni wartość służby publicznej, na co zwraca uwagę Kożuch [2004]. Dobrze ilustrują to badania porównawcze wynagrodzeń w przedsiębiorstwach i urzędach przeprowadzone przez firmę Hay Group, które wskazują, że o ile wynagrodzenia na stanowiskach wspomagających i specjalistycznych w administracji publicznej i w dużych firmach są porównywalne, o tyle na najwyższych stanowiskach dyrektorów departamentów i dyrektorów generalnych wynagrodzenia w administracji publicznej stanowią jedynie kilkanaście procent wynagrodzenia na podobnym stanowisku w przedsiębiorstwie³⁾. Dane te wskazują wyraźnie, że pozafinansowa motywacja do pracy menedżerów publicznych musi być bardzo silna, jeżeli nie decydują się oni na przejście do sektora prywatnego, tym bardziej że stabilność zatrudnienia na najwyższych kierowniczych stanowiskach w administracji jest bardzo niska. W związku z bardziej ideowym nastawieniem menedżerów publicznych do wykonywanej pracy, nie jest zaskakujący fakt, że realizacja misji, nawet kosztem efektywności działania, ma priorytet.

B. Kożuch [2004, s. 92; 97] twierdzi, że często misje organizacji publicznych formułowane są w sposób bardzo ogólny, szeroki i niejasny. Dzięki temu można łatwo wykazać chociaż częściową realizację założonych celów oraz bronić własnej pozycji w obliczu porażki. Twierdzenie te nie zostało potwierdzone przez autora w trakcie analizy kilkunastu przykładów misji polskich urzędów. Podawane cele na ogół dosyć konkretnie definiowały cele działania urzędu, ale trzeba przyznać, że często popełniano błąd polegający na wyliczeniu wielu celów, zamiast ograniczyć się do wyboru najważniejszego z nich. Przykładem może być misja Ministerstwa Gospodarki Morskiej, gdzie po bardzo ogólnym pierwszym zdaniu następuje szczegółowe wyliczenie jego zadań ustawowych, bez podjęcia próby wyboru najważniejszego z nich.

Zasada legalizmu a motywy inicjowania zmian

Wiele urzędów w ogóle nie formułuje misji swojego działania, czerpiąc cele działania bezpośrednio z obowiązującego prawa. Zasada legalizmu, zgodnie z którą dozwolone jest tylko to, co wynika z prawa, powoduje, że nie jest możliwe formułowanie misji organizacji oraz celów szczegółowych sprzecznie z obowiązującym prawem⁴⁾. Co więcej, cele urzędów nie mogą być tak sformułowane,

żeby wykraczały poza uprawnienia zawarte w przepisach prawa. Odwrotnie – formułowanie celów działania, tak aby obejmowały one węższy obszar, niż wynikałoby z zadań ustawowych, także nie jest możliwe. Dowolność w formułowaniu misji urzędu polega tylko na tym, że można dokonać hierarchizacji zadań przewidzianych przez prawo i w sposób szczególnie zaakcentować niektóre z nich. Można zatem stwierdzić, że najczęstszą, bezpośrednią, przyczyną wdrażania zmian w administracji publicznej są zmiany w prawie, które wprost przekładają się na zmianę celów działania urzędów. Można wyliczać wiele pośrednich przyczyn inicjowania zmian, wywołujących zmiany w przepisach prawnych, np.:

- wola polityczna,
- presja otoczenia (obywatele, przedsiębiorstwa),
- zobowiązania międzynarodowe i funkcjonowanie w coraz bardziej umiędzynarodowionym otoczeniu.

Jednak ze względu na fakt, że obiektem analizy są motywy wdrażania zmian w ujęciu mikro, dotyczące jednego urzędu, można ograniczyć się jedynie do omówienia bezpośrednich przyczyn zmian w urzędzie, czyli najczęściej zmian prawnych.

Każdy kierownik urzędu ma pozostawione pewne pole manewru (dużo węższe niż kierownik przedsiębiorstwa), które pozwala mu na wdrażanie zmian usprawniających, według własnego uznania – ale tylko w zakresie, na jaki pozwala prawo. Inicjowanie zmian, które nie są narzucone przez przepisy prawne, zależy m.in. od:

- poleceń zwierzchników,
- dobrej woli kierownika urzędu,
- konieczności reakcji na zmieniające się otoczenie.

Ostatni z wymienionych czynników jest jednak najmniej ważny, ponieważ brak reakcji na zmieniające się otoczenie (z wyjątkiem otoczenia politycznego) na ogół nie skutkuje likwidacją urzędu, który ma pozycję monopolisty naturalnego.

Podsumowując, można stwierdzić, że misja w sposób bardzo bezpośredni i bardzo silny zależy od zadań ustawowych urzędu.

Prymat skuteczności nad efektywnością

Zasady rządzące finansami publicznymi powodują, że kierownik urzędu nie ma motywacji do zwiększania efektywności działania i wdrażania zmian oszczędnościowych. Jedną z głównych, nieformalnych, zasad finansów publicznych brzmi: „wydatkowanie zaplanowanych środków w 100% jest lepsze niż poczynienie oszczędności”. Wydatkowanie środków publicznych zgodnie z procedurami ma priorytet nad wydatkowaniem oszczędnym. Praktyka planowania budżetowego pokazuje bowiem, że zawsze punktem wyjścia przy projektowaniu budżetu na kolejny rok jest budżet roku poprzedniego. Niepełne wydatkowanie środków powoduje ryzyko, że w kolejnym roku zostaną przyznane mniejsze środki. Do braku oszczędności w wydatkowaniu środków „zachęcają” także następujące przepisy ustawy o finansach publicznych:

- art. 154, ust. 1, pkt 2 daje możliwość blokowania wydatków w sytuacji stwierdzenia nadmiaru środ-

ków (np. na skutek poczynienia oszczędności przez urząd);

- art. 157, ust. 1 stanowi, że niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa co do zasady wygasają z upływem roku budżetowego (a więc „nie opłaca się” gromadzić oszczędności, bo i tak muszą być zwrócone do budżetu);
- art. 148, ust. 4 co do zasady zabrania dokonywania przeniesień wydatków, w efekcie których wzrosłyby uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy (zaoszczędzonych środków nie można przeznaczyć na wzrost wynagrodzeń);
- art. 35, ust. 1 stanowi, że wydatki mogą być ponoszone tylko na cele i w wysokości określonej w ustawie budżetowej i planie finansowym (co powoduje, że nie można zmienić przeznaczenia zaoszczędzonych kwot).

Co prawda ten sam artykuł (35, ust. 3) wskazuje, że wydatki publiczne powinny być „dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów”, jednak ustawa o finansach publicznych nie zawiera instrumentów mogących służyć weryfikacji realizacji tego zapisu. Ponadto należy zauważyć, że zapis ten sugeruje, że nie należy czynić oszczędności, lecz w pełni wykorzystywać dostępne środki. Zapis, który sprzyjałby oszczędnemu gospodarowaniu pieniędzmi, powinien brzmieć – „z zachowaniem zasady uzyskiwania założonych efektów jak najniższym kosztem”.

Można zatem stwierdzić, że ze względu na istniejący system finansów publicznych kierownicy urzędów, jeżeli zdecydują się na przeprowadzenie zmian, kierują się raczej potrzebą wypełniania misji lub zadowolenia zwierzchników, a nie potrzebą poczynienia oszczędności. Obowiązujące przepisy nie dość, że nie nagradzają za oszczędne wydatkowanie środków publicznych, to powodują, że niepełne wykorzystanie przyznaných środków może mieć negatywne konsekwencje.

Powyższe rozważania zdecydowanie wskazują na prymat skuteczności nad efektywnością działania w polskiej administracji. Odmienne podejście jest czasami stosowane w krajach anglosaskich, gdzie od urzędów wymaga się osiągnięcia założonych rezultatów jak najniższym kosztem. Jednak nawet tam nie istnieją mechanizmy bezpośrednio uzależniające wysokość otrzymanych środków od osiągniętych rezultatów⁵⁾.

Podsumowanie

Różnice w celach działania urzędów administracji publicznej i przedsiębiorstw powodują, że menedżerowie publiczni, podejmując decyzję o wdrożeniu zmian, kierują się odmiennymi motywami niż menedżerowie przedsiębiorstw. Kierownicy urzędów, decydując się na wdrożenie zmian, znacznie częściej niż dyrektorzy przedsiębiorstw kierują się potrzebą skutecznego wypełniania misji urzędu. A misja urzędów na ogół silnie akcentuje trzy czynniki: skuteczność, legalizm oraz podmiotowość klientów, nie wspominając o efektywności działania. Sposób definiowania misji w decydującym stopniu

zależy od ustawowych zadań urzędu, pozostawiając bardzo wąskie pole manewru w jej definiowaniu kierownikowi urzędu. Powiązanie misji urzędu z zapisami prawnymi jest tak silne, że niekiedy ich kierownicy w ogóle nie formułują misji, czerpiąc inspirację do wdrażanych zmian bezpośrednio z przepisów prawnych. Ze względu na zasady rządzące finansami publicznymi, skuteczna realizacja misji ma absolutny priorytet nad efektywnością. Kolejnym wnioskiem jest niewielka potrzeba uwzględniania przez kierowników urzędów, przy planowaniu wdrażania zmian, wymagań stawianych przez otoczenie, chyba że poprzez otoczenie rozumiane są uwarunkowania polityczne i system prawny.

Wojciech Zieliński

doktorant w Kolegium Zarządzania i Finansów
Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

PRZYPISY

- 1) Szerzej o definicji zarządzania publicznego pisze m.in. B. Kożuch [2004].
- 2) Zdaniem B. Kożuch [2004, s. 91], organizacje publiczne funkcjonują w mniej stabilnym otoczeniu niż organizacje biznesowe, ze względu na silne powiązanie z polityką. Zdaniem autorki, pogląd ten jest niewystarczająco uzasadniony.
- 3) *Wynagrodzenia w administracji publicznej w Polsce i w Europie. Hipoteza na temat motywacji i jakości służby cywilnej w Polsce*. Raport Hay Group 2006.
- 4) Art. 7 Konstytucji RP stanowi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.
- 5) Zasada ta obowiązuje nie tylko w Polsce. Przykładem może być ocena skuteczności programów rządowych w USA za pomocą skomplikowanego narzędzia o nazwie PART. Okazuje się, że negatywna ocena nie wiąże się automatycznie z przyznaniem mniejszych środków w kolejnych latach.

BIBLIOGRAFIA

- [1] CLARKE L. (1997), *Zarządzanie zmianą*, Gebethner i Ska, Warszawa.
- [2] DŁUGOSZ D. (2005), *Kadry w administracji publicznej*, [w:] Hausner J. red., *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- [3] GRIFFIN R.W. (1996), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- [4] KOŻUCH B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- [5] MASŁYK-MUSIAŁ E. (2003), *Organizacje w ruchu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- [6] ORGLAND M.Y. (1995), *Strategic Change: Initiating, Managing and Sustaining Fundamental Change in Complex Organisations – An in Depth Case Study of Transnational Corporation*, Difo-Druck GmbH, Bamberg.
- [7] OSTROFF F. (2006), *Change Management in Government*, „Harvard Business Review”, May.
- [8] RANGAN V.K. (2004), *Lofty Missions, Down-to-Earth Plans*, „Harvard Business Review”, March.

Summary

The aim of this paper is to discuss the relations between goals/mission of public administration organizations and the motifs of implementing change. Author represents the view, that the implementation of change projects aimed at increasing the effectiveness of mission implementation is far more important than change efforts aimed at increasing efficiency. He also discusses the degree to which legal acts have impact on public offices' missions.