

# Aleksandra Makowska

---

## "Idea good governance" i jej wpływ na obsługę obywatela w urzędzie

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 56, 369-376

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Aleksandra Makowska<sup>1</sup>

## IDEA GOOD GOVERNANCE I JEJ WPŁYW NA OBSŁUGĘ OBYWATELA W URZĘDZIE

### Streszczenie

Idea good governance obecna jest w metodach oceny działalności administracji państwowej od lat 90. ubiegłego wieku. Badania prowadzone w Polsce potwierdzają, iż jej realizacja wpływa pozytywnie na przebieg kontaktów obywatela – urzędy publiczne.

### Pojęcie good governance i jego egzemplifikacja w prawie Unii Europejskiej

Idea dobrego rządzenia (ang. *good governance*) rozwinęła się w latach 90. ubiegłego wieku pod wpływem Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego – instytucji wspierających rozwój krajów trzeciego świata<sup>2</sup>. Udzielanie pomocy uzależnione zostało od spełnienia podstawowych zasad, takich jak: ochrona praw człowieka, przestrzeganie podstawowych reguł państwa demokratycznego, a przede wszystkim na tyle sprawne zarządzanie administracją publiczną, by przekazywane fundusze nie były marnotrawione. Większość ekspertyz prowadzonych przez wymienione instytucje wskazywały niestety na olbrzymie problemy w sprawnym administrowaniu, które przekładały się na niewielką skuteczność wykorzystania przekazywanej pomocy finansowej.

Dobre rządzenie w dokumentach BS i MFW zostało zdefiniowane jako: „Przejrzyste i odpowiedzialne zarządzanie zasobami ludzkimi, naturalnymi, gospodarczymi i środkami finansowymi dla celów sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju, w ramach politycznych, instytucjonalnych oraz środowiskowych, które stoją na straży praw człowieka, zasad demokracji i państwa prawa”<sup>3</sup>. Idea ta zakłada, iż dobre rządzenie to takie kierowanie zasobami państwa, które niesie ze sobą sprawiedliwy i zrównoważony rozwój danego kraju. Inne organizacje reprezentują bardziej techniczne podejście do ekonomii rządzenia państwem. MFW wskazuje na ekonomiczne aspekty

---

<sup>1</sup> Aleksandra Makowska – dr inż., Katedra Integracji Europejskiej i Marketingu Międzynarodowego, Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Łódzka.

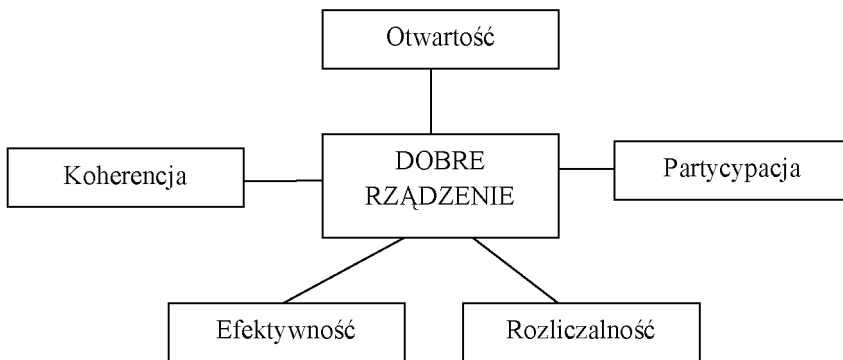
<sup>2</sup> G. Grosse, *Czy Polska potrzebuje dobrego rządzenia?*, Analizy i Opinie, Instytut Spraw Publicznych, nr 85, wrzesień 2008, s. 2.

<sup>3</sup> F. Bundschuhrieseneder, *Good governance: characteristics, methods and the Austrian examples*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 24E/2008, s. 27-28.

zarządzania, a mianowicie przejrzystości rachunków rządowych, efektywności publicznego zarządzania zasobami i stabilności otoczenia regulacyjnego dla działalności sektora prywatnego. Bardziej społeczne podejście zakłada budowę, wzmacnianie i wspieranie instytucji demokratycznych, a także tolerancji w społeczeństwie. OECD traktuje dobre rządzenie jako legitymizację władzy, odpowiedzialności politycznej rządu i poszanowania praw człowieka oraz rządów prawa<sup>4</sup>. Łącząc elementy zawarte w powyższych ujęciach, dobre rządzenie to uczestnictwo, legitymacja, przejrzystość, skuteczność, efektywność, odpowiedzialność, dyspozycyjność, przewidywalność i spójność działań administracji publicznej<sup>5</sup>.

Dobre rządzenie jest w praktyce bardzo trudną do wdrażania strategią reformy sektora publicznego, gdyż obejmuje wszystkie sfery działania administracji publicznej i zakłada podniesienie efektywności funkcjonowania rządu. Obecnie nawet organizacje, które rozpoczęły dyskusję nad *good governance*, są oskarżane o niedotrzymywanie stworzonym w tym zakresie standardom.

Odnosząc się do idei *good governance* stworzonej przez Bank Światowy, kraje Unii Europejskiej starały się przez wiele lat stworzyć model dobrego rządzenia dostosowany do wymagań wspólnego funkcjonowania na jednolitym rynku. Starania te zaowocowały w 2001 roku wpisem do Białej Księgi pięciu głównych kryteriów odnoszących się przede wszystkim do funkcjonowania polityk europejskich, a także do poprawy rządzenia w państwach członkowskich.



**Rys. 1.** Kryteria dobrego rządzenia według UE.

**Źródło:** G. Grosse, *Czy Polska potrzebuje dobrego rządzenia?*, Analizy i Opinie, Instytut Spraw Publicznych, Nr 85, wrzesień 2008, s. 3.

Otwartość oznacza maksymalne otwarcie instytucji unijnych na obywateli i dla opinii publicznej. Głównym elementem tej reguły jest Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej omówiony w dalszej części niniejszego pracowania.

<sup>4</sup> *Managing cross levels of government*, OECD, Paris 1997, s. 60.

<sup>5</sup> F. Bundschuhrieseneder, op. cit., s. 28.

Udział obywateli Unii w pracach administracji znalazł swoje odzwierciedlenie w regule partycypacji. Zakłada ona współdziałanie z obywatelami państw członkowskich na wszystkich szczeblach zarządzania sferą publiczną i na wszystkich etapach realizacji polityk wspólnotowych. Udział ten jest realizowany przede wszystkim poprzez zwiększający się wpływ organizacji pozarządowych i społecznych na działania administracji (tzw. dialog obywatelski), jak również przez udział pracodawców i przedstawicieli związków zawodowych (tzw. dialog społeczny).

Kolejne kryterium – rozliczalność – odnosi się do wyraźnego podziału władzy między instytucje publiczne i wzmocnienie tym samym ich legitymizacji sprawowania władzy. Działanie to ma na celu bezpośredni wpływ na zwiększenie poziomu demokratyzacji życia publicznego w krajach członkowskich.

Powyższe kryteria nie będą efektywne, jeśli do wyznaczonych celów polityki nie zostaną przeznaczone proporcjonalne środki oraz przy założeniu, iż działania wyższego szczebla administracji uzupełniają, a nie zastępują działań szczebla niższego. Uzupełnieniem tych czterech kryteriów jest koherencja, czyli integracja zarządzania poszczególnymi politykami publicznymi (europejskimi i krajowymi), jak i poziomami zarządzania publicznego.

Kryteria te znalazły kontynuację w myśleniu i zarządzaniu instytucjami unijnymi w postaci Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, który został przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. Kodeks ten odnosi się do Artykułu 41 Karty Praw Podstawowych uchwalonej w grudniu 2000r. w Nicei. Zakłada on, iż każda osoba ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje i organy Unii. Ogólne postanowienia karty zakładają prawo każdej osoby do bycia wysłuchaną, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację, oraz prawo do dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, a także obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. Każda osoba ma prawo domagania się od Wspólnoty naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Każda osoba może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków traktatowych i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku. Prawa te zostały przeniesione do Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej.

Założenia te pozwalają obywatelom Unii czuć się pełnowartościowymi członkami wspólnoty europejskiej i dają nadzieję na traktowanie ich uczciwie, sprawiedliwie i ze wszech miar pomocne. Zasady te są wprowadzane do ustawodawstwa polskiego, jednak trudna droga legislacyjna, jak i brak porozumienia w parlamencie skutecznie hamuje ten proces. Opierają się na zapisie prawa do dobrej administracji zawartego w artykule 41 Karty Praw Podstawowych. Zakłada on, iż:

1. „Każda osoba ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje i organy Unii.
2. Prawo to obejmuje:
  - prawo każdej osoby do bycia wysłuchaną, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację,
  - prawo każdej osoby do dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej,
  - obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.
3. Każda osoba ma prawo domagania się od Wspólnoty naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.
4. Każda osoba może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków traktatowych i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku”<sup>6</sup>.

## Podstawy idei dobrego rządzenia w Polsce

Przełożenie idei dobrego rządzenia na warunki polskie opiera się na pięciu kryteriach definiowanych przez instytucje UE. Są to:

1. Transparentność administracji:
  - szersza informacja publiczna o działaniach wszystkich instytucji publicznych: sprawy bieżące, plany działań, pomysły, inicjatywy, wyniki prowadzonych działań, wyniki monitoringu,
  - informowanie o sprawach publicznych, procesach decyzyjnych, politykach publicznych,
  - przeciwdziałanie korupcji.
2. Partycypacja społeczna:
  - wzmacnianie instytucji organizujących partnerstwo,
  - rozwój odpowiednich kompetencji administracji niezbędnych do takiej współpracy,
  - stymulowanie potencjału podmiotów społecznych umożliwiających kooperację z instytucjami publicznymi.
3. Rozliczalność administracji:
  - wzmocnienie weryfikowalności obietnic społecznych i ściślejsze powiązanie działań polityków z pracą administracji,
  - wprowadzenie do debaty wyborczej tematyki merytorycznej odnoszącej się do poprawy polityk i usług publicznych,
  - klarowne określenie kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów i instytucji,

---

<sup>6</sup> Karta Praw Podstawowych UE.

- zarządzanie sieciowe między różnymi segmentami administracji oraz kooperacja z partnerami społecznymi, wybranie lidera sieci i stworzenie modelu zarządzania nią,
  - wzmocnienie systemu oceny poszczególnych polityk publicznych, monitoringu i raportowania,
  - wzmocnienie osobistej odpowiedzialności urzędników za skutki działań publicznych.
4. Efektywność:
- poprawa potencjału państwa w zakresie polityki na arenie europejskiej,
  - rozwój nauki i innowacyjnej gospodarki oraz poprawa jej konkurencyjności międzynarodowej,
  - rozwój nowoczesnych polityk regionalnych.
5. Koherencja polityk publicznych: Potrzeba wzmocnienia instrumentów koordynacji i synergii między różnymi działaniami publicznymi, a także między wieloma instytucjami oraz szczeblami zarządzania publicznego.

W Polsce *good governance* znalazło swoje odniesienie w sformułowaniu Celu 1. Narodowej Strategii Spójności (NSS – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia). Ten dokument strategiczny określa priorytety i obszary wykorzystania oraz sposób wdrażania funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007–13. Znalazło się w nim sformułowanie mówiące o poprawie jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowy mechanizmów partnerstwa<sup>7</sup>. W NSS zakłada się, iż „głównym celem działań na rzecz wzmocnienia potencjału administracyjnego w Polsce jest przygotowanie polskiej administracji do realizacji jej podstawowej roli, jaką jest kreowanie warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. W tym zakresie najistotniejszą kwestią jest wzmacnianie umiejętności wypracowania i wdrażania długofalowych strategii i programów przy poszanowaniu zasady partnerstwa. Cel ten jest spójny z celami Strategii Lizbońskiej postulującymi lepsze kształtowanie polityk i ich realizacji w celu tworzenia warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”<sup>8</sup>.

Wprowadzanie idei *good governance* w polskich urzędach przebiega dość opornie i w tej chwili znajduje swoje odzwierciedlenie w realizacji tzw. dobrych praktyk. Opierają się one na poprawie jakości pracy urzędów związanym z wprowadzaniem norm jakościowych wynikających z modelu Common Assessment Framework – CAF (Powszechny Model Oceny), który powstał na podstawie modelu doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM)<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa maj 2007, s. 45-48.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 45.

<sup>9</sup> A. Władyka, *Powszechny model oceny (CAF)*, MISTiA na Szlaku, nr 1(20)/2009, s. 8.

## Ocena funkcjonowania polskich urzędów w świetle dotychczasowych badań

Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadza ciągle badania dotyczące funkcjonowania polskich urzędów na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Corocznie CBOS przeprowadza badania pt. „Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce”<sup>10</sup>, które dotyczą ogólnej oceny wszystkich urzędów funkcjonujących w Polsce. Badaczy interesuje, czy urzędy działają sprawnie i realizują swoje zadania szybko i terminowo, czy są nakierowane na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę klientów. Obszar zainteresowań badaczy objął także kwestie dotyczące samych klientów: czy znają swoje prawa, czy wiedzą, jak są podejmowane decyzje w ich sprawach, czy znają strukturę urzędów i wiedzą, jak się po nich poruszać. Poruszane w badaniu problemy pokrywają się z założeniami dobrego rządu opisanymi w artykule. Okazuje się, iż według klientów urzędy są nakierowane na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę klientów. Zaś struktura urzędów ułatwia sprawne poruszanie się w nich. Problemem pozostaje znajomość swoich praw, terminowość i szybkość działania urzędów oraz znajomość reguł rządzących podejmowaniem decyzji przez urzędników. Sytuacja ta praktycznie nie zmieniła się w ciągu ostatnich lat.

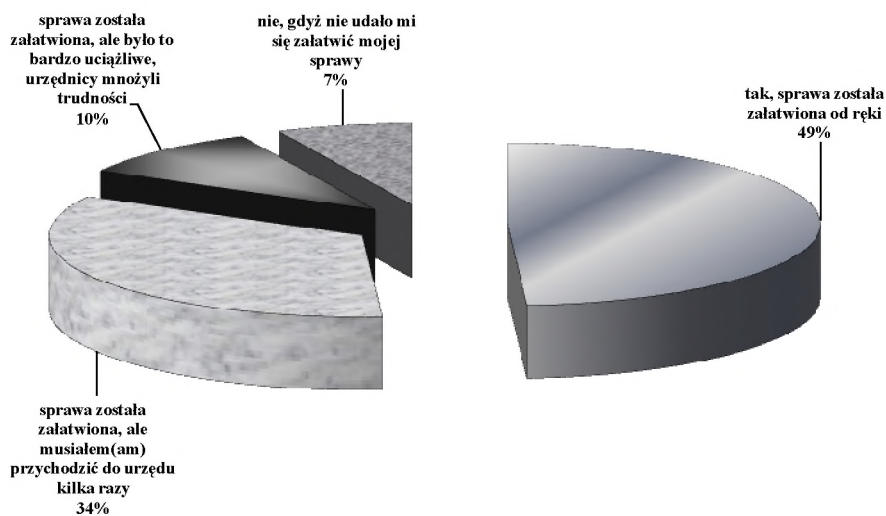
Dodatkowe, niekorzystne dla administracji, wyniki badań mówią o bardzo krytycznym ocenianiu przez Polaków pracy samych urzędników. Są oni określani jako przekupni, działający chętniej dla znajomych i rodziny oraz mało zaangażowani w swoją pracę. Obraz ten ankietowani nieco poprawili stwierdzeniem, iż urzędnicy coraz lepiej znają się na swojej pracy i są życzliwi. Oceny te widocznie zmieniły się na korzyść urzędników ciągu ostatniego okresu.

Inne badanie, dotyczące oceny sytuacji i stosunku do władz lokalnych, wskazuje, iż obywatele zauważają poprawę w jednostkach administracji samorządowej w zakresie poprawy obsługi w urzędach, co wynika także z poprawy jakości komunikacji między petentem a urzędnikiem<sup>11</sup>.

Powyższe wyniki uzupełnia badanie „Z wizytą w urzędzie – doświadczenia związane z załatwianiem spraw urzędowych”, w którym badano stopień zadowolenia klientów z wizyt w różnych urzędach. Niemal połowa obsługowanych w różnego typu urzędach była w pełni zadowolona z okresu załatwienia swojej sprawy (rys. 2). Najszybciej udawało się rozwiązać problemy w urzędach, które są ze swojej natury najbliższej petenta – dzielnicowych i gminnych.

<sup>10</sup> *Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce, Raport z badania sondażowego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, CBOS, Warszawa grudzień 2007, s. 3-19.*

<sup>11</sup> *Ocena sytuacji i stosunek do władz lokalnych w: Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategię, komunikat z badań, CBOS, Warszawa, styczeń 2008, s. 10.*



Rys. 2. Zadowolenie ze sposobu załatwienia swojej sprawy w urzędach

Źródło: *Z wizytą w urzędzie – doświadczenia związane z załatwianiem spraw urzędowych*, CBOS, Warszawa 2007, s. 2-3.

Najtrudniej zaś było w ZUS-ie i urzędach wojewódzkich. Jest to najprawdopodobniej wynik łatwości przeprowadzenia kontroli pracy przez przełożonych w mniejszych urzędach, jak i położeniu w nich większego nacisku na zadowolenie klienta.

Najpoważniejsze zarzuty, jakie Polacy kierują pod adresem urzędników, to załatwianie spraw głównie ze względu na znajomości lub protekcję (51% wskazań) oraz brak zaangażowania w swoją pracę i niepoświęcanie wystarczającej uwagi interesantom (43%). Pozostałe zarzuty, chociaż wskazywane rzadziej, również są istotne. Prawie dwie piąte badanych (38%) uważa, że urzędnicy nastawieni są raczej na własną wygodę w pracy niż na rozwiązywanie spraw klientów. Niemal tyle samo (37%) ocenia, że urzędnicy są przekupni, że wręczenie prezentu lub łapówki przyspiesza załatwienie sprawy. Mniej więcej co trzeci ankietowany (35%) określa pracę urzędników jako nierzetelną, niedokładną i niesumienną, a tylko nieco mniejsza grupa (31%) zarzuca urzędnikom przewlekanie załatwiania spraw i celowe ich opóźnianie. Co czwarty respondent (27%) uważa, że urzędnicy są nieżyczliwi dla interesantów, a co piąty (20%) podaje w wątpliwość ich kompetencje. Należy jednak zauważyć, że w powyższych aspektach bilans ocen pracowników urzędów wypada raczej pozytywnie niż negatywnie – szczególnie w kwestiach kompetencji i życzliwości w stosunku do interesantów.



Pozostałe badania pracy urzędów i urzędników w polskich instytucjach<sup>12</sup> potwierdzają coraz bardziej pozytywne ich postrzeganie przez klientów i można założyć, iż trend ten utrzyma się w najbliższym czasie dzięki zmianom wprowadzanym w różnych urzędach.

Oznacza to, iż w działaniach polskich urzędów widać wpływ Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, lecz nie objął on na razie w pełni postępowania urzędników polskich instytucji publicznych. Z pewnością zaczyna on mieć coraz większy wpływ na budowanie strategii komunikacji obywatel – urzędnik na różnych szczeblach administracji publicznej.

### **THE IDEA OF GOOD GOVERNANCE AND ITS IMPACT ON SERVICING CITIZENS IN PUBLIC OFFICES**

#### **Summary**

Since the '90s of the 20<sup>th</sup> century the idea of good governance has been incorporated in the public administration activity appraisal. The research conducted in Poland confirms its positive influence on the citizen – public offices relationship.

---

<sup>12</sup> CBOS, *O urzędach i urzędnikach w Polsce*, 10.2007 r.; *Oceny sytuacji i stosunek do władz lokalnych*, 01.2008 r.; *Czy obywatele mają wpływ na sprawy publiczne*, 01.2008 r.; *Zaufanie społeczne w latach 2002-2008*, 02.2008 r.; *Oceny instytucji publicznych*, 03.2009r., CBOS, Warszawa.