

Administracja publiczna

Reformy administracji publicznej

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/

Reforma – co to takiego?

- „Reform means change in a direction advocated by some groups or individuals. It does not necessarily mean improvement” (Rubin, 1992)
- Czyli „reforma to zmiana [administracji publicznej] w kierunku popieranym przez pewne grupy lub jednostki. **Niekoniecznie oznacza poprawę** [sprawności działania administracji publicznej]”

Nieustające reformy – aspekty wyborczo-polityczne

- „procesy reformowania administracji publicznej mają charakter nieustający”
- Wyjaśnienie (Izdebski & Kulesza):
 - Hasło **"Zmiany na lepsze"** jest częstym i zawsze chwytliwym **zawołaniem wyborczym, a najłatwiej odnieść je do administracji** (łatwiej niż do gospodarki i kwestii polepszenia bytu uboższych warstw społecznych), tym bardziej że synonimem administracji w odczuciu społecznym są takie pojęcia, jak "urząd", a z nim razem biurokracja, mitręga urzędowa, marnotrawstwo pieniędzy publicznych czy korupcja
 - **odpowiednio nagłościony pomysł reorganizacji administracyjnej bywa jednym z najtańszych sposobów na upuszczenie nagromadzonego niezadowolenia społecznego**

Pozapolityczne wyjaśnienie nieustannych reform

- „Administracja publiczna wykonuje we współczesnym świecie zadania tak ważne dla prawidłowego funkcjonowania życia zbiorowego, że **stale musi dotrzymywać kroku zmianom zachodzącym w środowisku społecznym, któremu służy**”

Rodzaje reform – według ich przedmiotu (tego co reformowane)

- Zmiana struktury jednostek AP (reorganizacja)
 - łączenie, dzielenie, wydzielanie nowych
 - Redefinicja charakteru i zakresu działania istniejących jednostek
 - Powoływanie nowych jednostek, likwidowanie istniejących
- Zmiany zasięgu terytorialnego lub rozmieszczenia przestrzennego
- Zmiany trybu działania (reformy proceduralne)
- Zmiany dotyczące personelu administracyjnego (np. więcej elementów modelu stanowisk)

Reformy proceduralne według ich uwarunkowań

- Zmiany w trybie działania jednostek AP spowodowane mogą być
 - zmianami w prawie
 - bez zmian ustawodawczych, wywołane (negatywnymi) ocenami funkcjonowania jednostki lub szczególnej procedury
 - **postępem technologicznym i technicznym** (np. wpływ komputeryzacji i internetyzacji na reformy wprowadzające e-administrację)

Skala reform

- **Reformy poszczególnych jednostek**, np. reorganizacja w danym ministerstwie,
- **Reformy całych działów administracji publicznej**, np. reforma systemu opieki zdrowotnej, systemu edukacji
- **Reformy wielu działów administracji publicznej jednocześnie**, np. cztery reformy rządu J. Buzka
- **Reformy o charakterze horyzontalnym**, przenikające przez większość działów administracji, np. zmiany o charakterze decentralizacji państwa, prywatyzacji wykonywania zadań publicznych

Złożoność reform i konieczność ich planowania

- każde z tych różnorodnych przedsięwzięć [reformatorskich] ma rozliczne aspekty
 - organizacyjne
 - prawne i administracyjne
 - finansowe
 - personalne
 - techniczne
 - edukacyjne i promocyjne
- a zatem wymaga stosownych przygotowań, poczynając od precyzyjnego ustalenia planu działania

Rodzaje reform według poziomów myślenia i działania reformatorskiego

- **Poziom modernizacyjny** – reformy uzasadniane poprzez konieczność usprawnienia administrowania w znaczeniu technicznym
- **Poziom mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi** – korekty w systemie administracji publicznej bez zasadniczej zmiany całości
- **Poziom transformacji ustrojowej** – zmiana podstaw ładu politycznego, ustroju gospodarczego, panujących wartości

Wyjątkowość naszej transformacji

- Tymczasem transformacja zachodząca w Europie Środkowej i Wschodniej ma bardzo rzadką i szczególną charakterystykę, **jest globalna**, polega bowiem na próbie równoczesnego odbudowania
 - wolności politycznej,
 - własności prywatnej i warunków gospodarki rynkowej,
 - a także wartości i mechanizmów państwa obywatelskiego

Metoda przeprowadzania radykalnych reform

- **Selektywny radykalizm** - przebudowa administracji publicznej powinna być zatem
 - radykalna w sferze koncepcji
 - wybiórcza i pragmatyczna w realizacji
- „Bez jednoznacznej i radykalnej wizji zmian i ich zasadniczych celów, polityka małych i średnich kroków, przytłoczona koniecznościami dnia codziennego, utknie znowu w powszechnej niemożności”

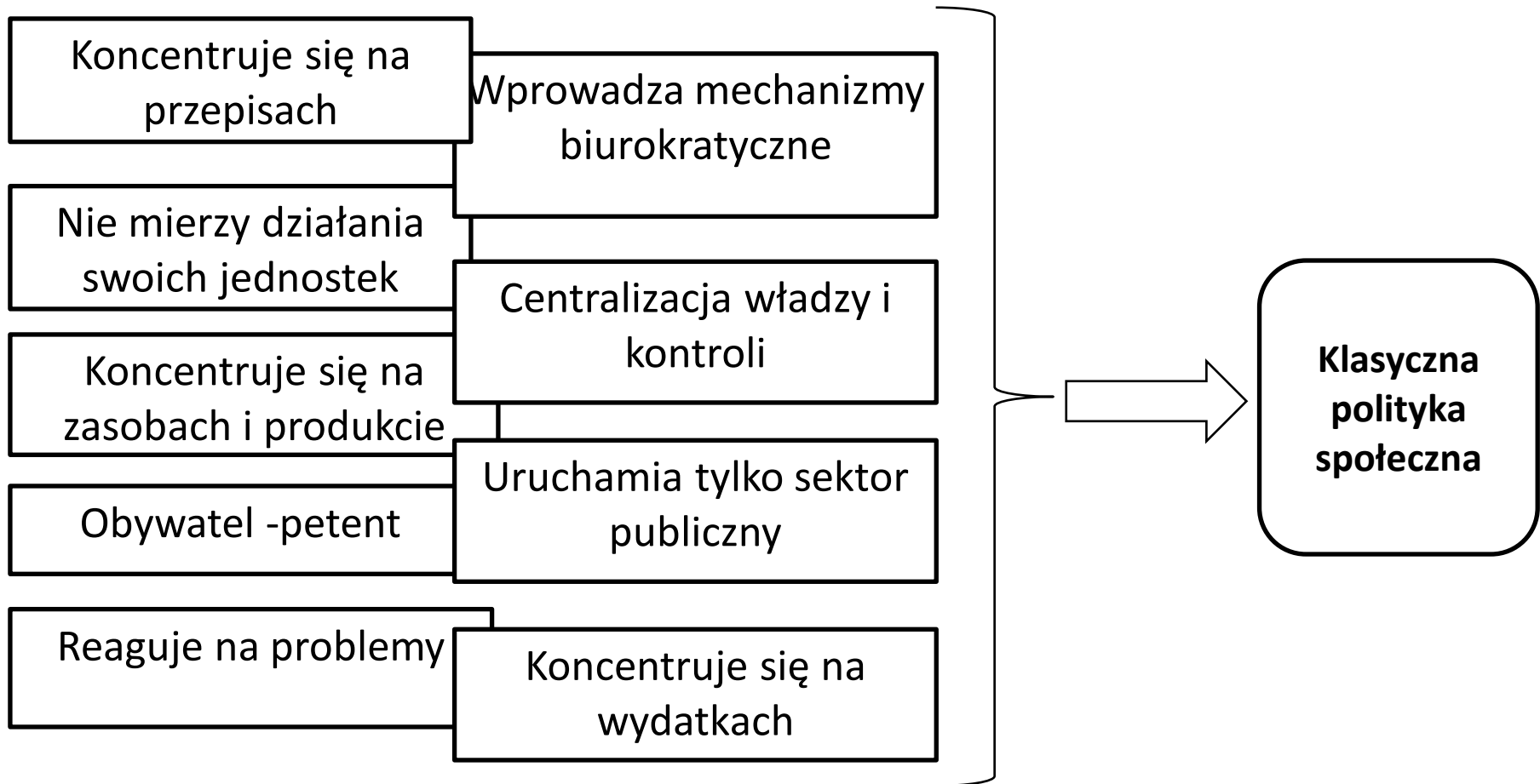
Konserwatyzm struktur a dynamizm zmian

- Cechą wszystkich struktur i zachowań administracyjnych „jest - zawsze i wszędzie - **daleko posunięty konserwatyzm, niechęć do zmian i bezwład**, co sprawia, że wobec reform, szczególnie o zasadniczym charakterze materia administracyjna wytwarza potężny opór”
- „**Dlatego dynamizm zmian musi być silniejszy niż dynamika układu, którego zmiany mają dotyczyć**” (dynamizm rządów postsolidarnościowych jako podstawa sukcesu reform w Polsce)

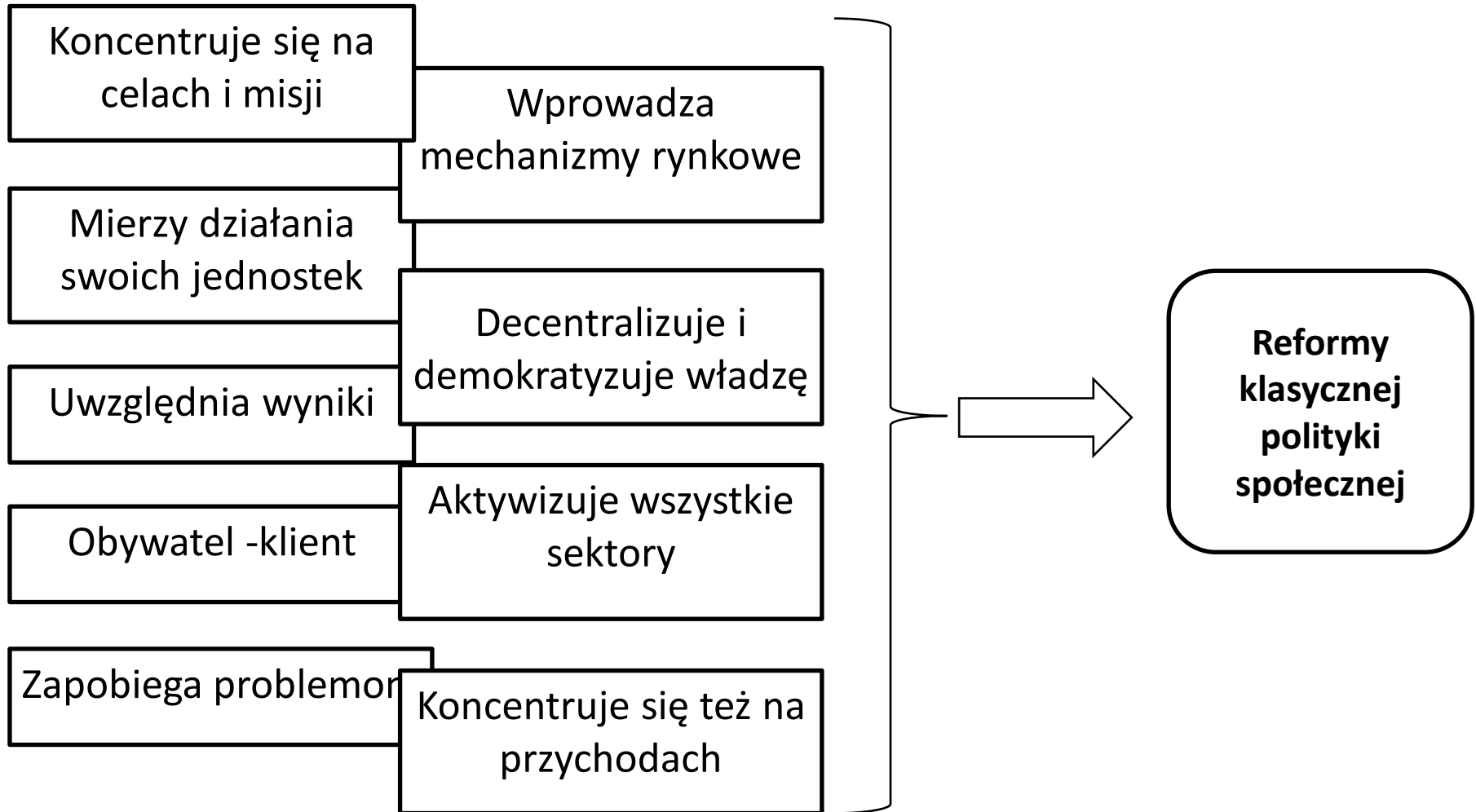
Kierunki reform wspólne dla wielu państw – nowe zarządzanie publiczne

- **Większy nacisk na sprawność** (*performance*) w szczególności poprzez pomiar wyników działania administracji
- **Preferowanie lekkich, płaskich, małych, wyspecjalizowanych form organizacyjnych**, a nie dużych i wielofunkcyjnych form
- Zastąpienie relacji hierarchicznych przez **relacje kontraktowe (umowy)** jako podstawowa zasada koordynacji działań
- **Szerokie zastosowanie mechanizmów typu rynkowego**, w tym konkurencyjnych przetargów, rankingów ocen i płac uzależnionych od wydajności pracy
- Nacisk na to, żeby **traktować użytkowników usług jak „konsumentów”** i zastosowanie ogólnych technik poprawy jakości, np. TQM (Total Quality Management)

Klasyczny rząd i klasyczna polityka społeczna



Przedsiębiorczy rząd i nowa polityka społeczna

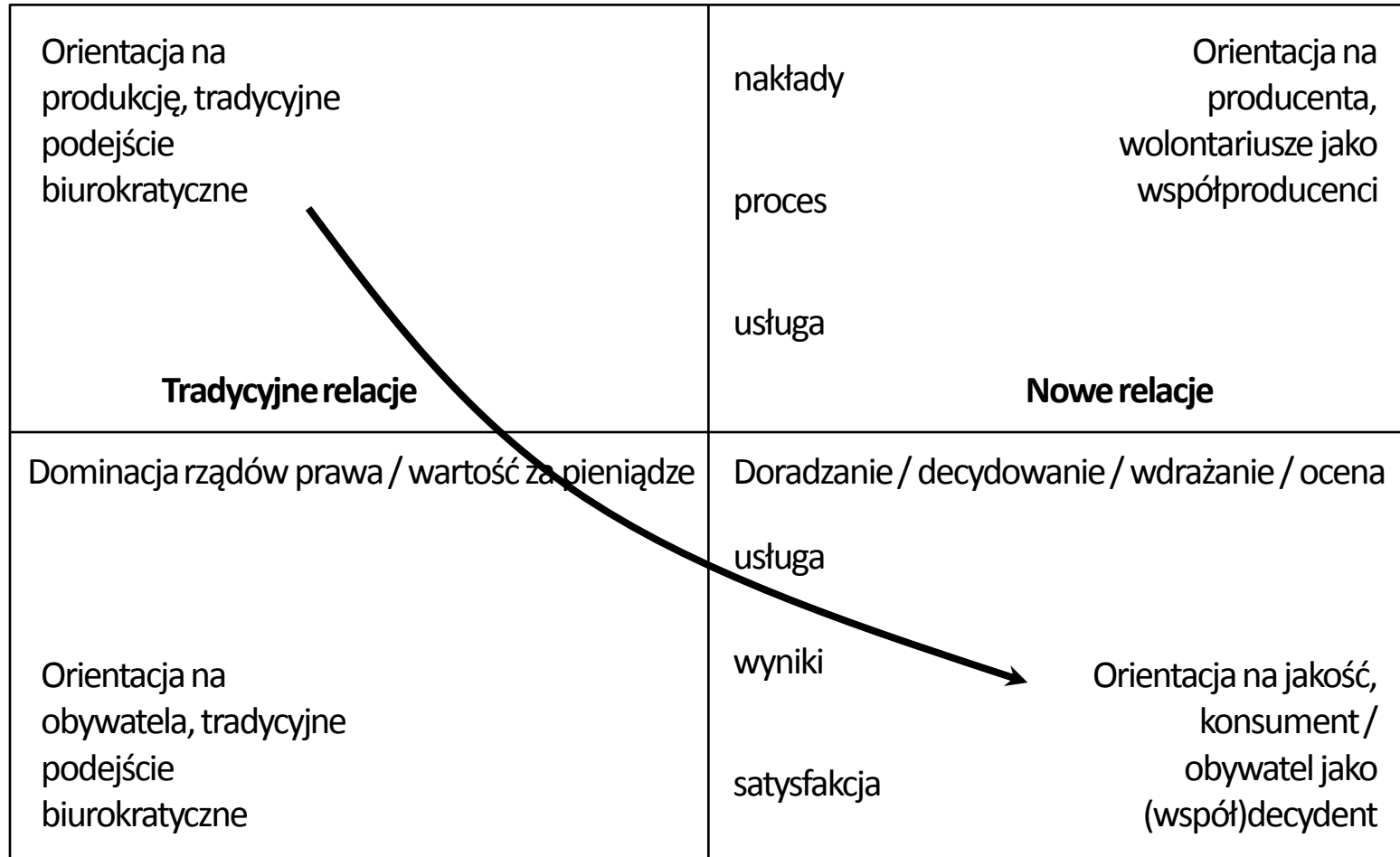


Rewolucja organizacyjno-administracyjna w polityce społecznej



Kierunek - jakość usług

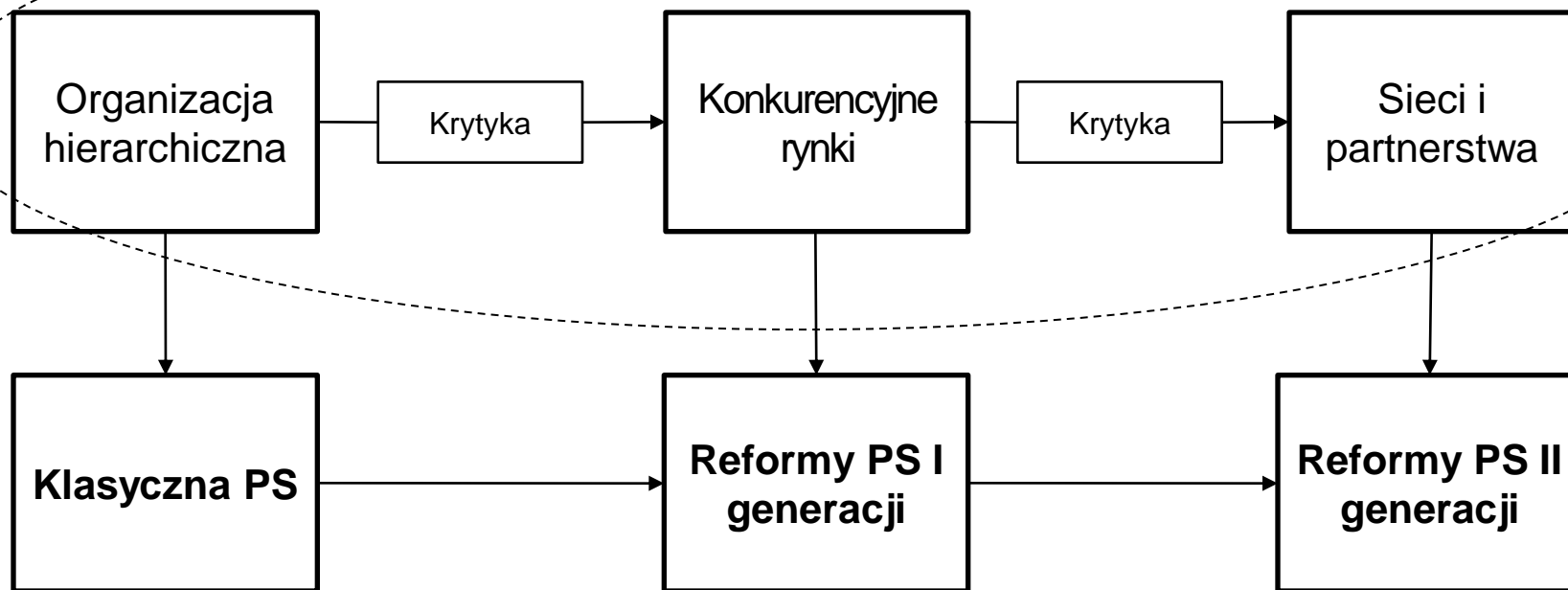
Orientacja na producenta (usługodawca)



Orientacja na konsumenta (obywatel)

Od hierarchii do sieci

Mechanizmy koordynacji ludzkich działań
w sferze życia zbiorowego



Który model uczynić podstawą reform?

Model	Główne przesłanie	Najbardziej powszechne mechanizmy koordynacji
Nowe zarządzanie publiczne	Uczynić państwo bardziej wydajnym i wrażliwym na konsumentów poprzez metody zbliżone do tych stosowanych w firmach prywatnych	Mechanizmy typu rynkowego , wskaźniki sprawności, konkretne cele, konkurencyjne umowy, quasi-rynki
Neo-Weberowskie państwo	Modernizacja tradycyjnego aparatu państwa, aby był bardziej profesjonalny, wydajny, wrażliwy na potrzeby obywateli. Państwo ma swoje odrębne reguły, metody i kulturę	Władza wykonywana przez zdyscyplinowaną organizację hierarchiczną złożoną z bezstronnych urzędników
Sieci	Uczynić państwo lepiej poinformowanym, bardziej elastycznym i mniej wykluczającym poprzez działanie samo-organizujących się sieci a nie poprzez hierarchię i/lub mechanizmy rynkowe	Sieci niezależnych interesariuszy (<i>stakeholders</i>)
Współrzędzenie (<i>governance</i>)	Uczynić państwo skutecznym i akceptowalnym poprzez włączenie szerokiego zakresu podmiotów społecznych w tworzenie polityki i jej realizację . Pewne wersje tego modelu opierają się na podejściu sieciowym, większość preferuje poziome struktury	Sieci i partnerstwa pomiędzy interesariuszami