

Zmiany w stosowanych przez polską administrację publiczną metodach i narzędziach

Wstęp

1. Spróbujmy odpowiedzieć sobie na pytanie; kto tak naprawdę ustala cele różnych instytucji publicznych? Doświadczenie uczy nas, że cele te rzadko ustalane są na zewnątrz instytucji przez ich politycznych zwierzchników. Nie mają oni na to ani czasu ani ochoty, a często również brakuje im profesjonalnej wiedzy. Eksperci od zarządzania publicznego są zgodni: przy braku profesjonalnego politycznego nadzoru – polegającego na zdefiniowaniu realnych celów oraz skutecznym monitorowaniu stopnia ich osiągnięcia - cele instytucji publicznych ustalane są **wewnątrz nich**¹. I tu zaczyna pracować znane w teorii zarządzania zjawisko przemieszczania celów. Często bywa tak, że biurokratyczne instytucje administracji publicznej, stopniowo, niemal niedostrzegalnie przenoszą ciężar swojej działalności z celów publicznych na zupełnie inne. Celem działania jednostki organizacyjnej jest wtedy wewnętrzny rozwój, przejawiający się w dążeniu do poszerzenia zakresu działalności oraz oczywiście przyznanego jej budżetu. Często mówi się - w tym kontekście - o zmiennych i stałych celach organizacji. Zmienne to te cele, które dotyczą świata zewnętrznego, np. zaspakajanie potrzeb określonej klienteli, natomiast cele stałe wiążą się przede wszystkim z przetrwaniem organizacji i jej wewnętrznym ładem. Powiedzmy sobie otwarcie: bardzo często urzędy administracji publicznej tworzą własne kultury i ideologie i stosownie do nich określają stawiane przed nimi zadania. A przy okazji kontrolując procesy selekcji i awansów personelu, skutecznie wpajają tą ideologię nowym pracownikom.

Przestrzegam przed traktowaniem tego problemu na płaszczyźnie teorii spiskowej. Nikt nigdy z nikim w takich sprawach się nie umawia. Działania, które opisuję powyżej – obserwowane są na całym świecie – jako spontaniczne działania społeczne wewnątrz organizacji mających łatwy dostęp do zasobów (budżet), działających w obszarze pozbawionym konkurencji (administracja) oraz pozbawionych skutecznego systemu zarządzania. Często na proces, który opisuję powyżej, nakłada się - w przypadku administracji zorganizowanej według zasady przedmiotowej (u nas jest to tak zwana administracja specjalna) - jeszcze jeden proces. Administracje specjalne, z powodu bezustannego nacisku ze strony grupy społecznej, której mają służyć, tracą zdolność do bezstronnego reprezentowania interesów swojej klienteli. A to może oznaczać tylko jedno:

¹ B. Guy Peters "Administracja publiczna w systemie politycznym", Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999.

przedkładanie interesów swoich klientów nad interes publiczny nawet kosztem popadnięcia w konflikt z pozostałymi segmentami władzy publicznej.

2. Zarządzanie nowej generacji, pozwalające wyjść poza historyczny model biurokracji weberowskiej, wymaga systemowego podejścia, w którym jednostka organizacyjna traktowana jest jako układ wzajemnie powiązanych elementów zmierzających do realizacji precyzyjnie określonego celu. Również grupa jednostek organizacyjnych, podległych lub nadzorowanych przez ministra powinna być traktowana jako określony - branżowy - system. System jest czymś więcej niż zwykłą sumą elementów składowych, w dobrze zorganizowanym i zarządzanym systemie występuje tak zwane zjawisko synergii. Należy też zdawać sobie sprawę, iż według współczesnych badań, ponad dziewięćdziesiąt procent z ogólnej liczby problemów występujących w systemie (jednostce organizacyjnej lub branżowym zbiorze tych jednostek) leży po stronie nadanego przez kierownictwo systemu zarządzania, zaś tylko kilka procent problemów spowodowanych jest błędami ludzi pracującymi w systemie².

Doświadczenia sprawności działania sektora prywatnego uczą nas, że – aby zachować posiadaną skuteczność – organizacje muszą uczyć się z szybkością, co najmniej równą szybkości następowania zmian w ich otoczeniu, lecz aby być innowacyjne, muszą uczyć się jeszcze szybciej. Obowiązuje hasło: „Jeśli nie stajesz się lepszy - przestajesz być dobry”. Mówiąc bowiem w największym skrócie, wyzwanie jakie stoi przed Polską sprowadza się do tego, aby władza publiczna była dla państwa i jego obywateli dobrym narzędziem - aby skutecznie wspierała wysiłek społeczeństwa starającego się znaleźć dobre miejsce w europejskiej i światowej społeczności.

Kierunki działań

3. Administracja publiczna, dostarczać powinna – jawnie i skutecznie – dobra i usługi publiczne, oraz zapewniać odpowiednie warunki dla działalności gospodarczej. Postulat sprawności wymaga, aby systemy administracji publicznej były zarazem otwarte, demokratyczne, skuteczne i wydajne. Uzyskanie sprawnej administracji we wszystkich, przedstawionych powyżej, kontekstach jest w każdym czasie i dowolnym miejscu na Ziemi, ekstremalnie trudnym wyzwaniem dla klasy politycznej i ekspertów.

Początkową metodą reformowania administracji publicznej, w większości krajów postsowieckich, była głównie „reformacja poprzez akty normatywne”. Strategie reform przyjęte przez różne państwa w pierwszej połowie lat 90-tych rzadko były oparte na pogłębionej analizie problemów strukturalnych

² W.E. Deming „The new economics for industry, government, education” MIT, Cambridge, 1996

administracji państwowej³. Ustalenie struktur administracji, nadanie ustroju samorządom terytorialnym, utworzenie korpusu służby cywilnej w administracji rządowej a także przyjęcie ustaw o zamówieniach publicznych i o dostępie do informacji publicznej, postrzegano jako główne lekarstwo dla kulejącej administracji publicznej. Ustawy te przygotowywano albo na podstawie rozmaitych zachodnich wzorców, albo też opierając się na tradycjach sprzed rządów komunistycznych, często wracając do koncepcji z okresu II Rzeczypospolitej. Jednak wydaje się, że oddziaływanie poprzez akty normatywne miało ograniczony zakres, ponieważ nowoczesne zasady administracji publicznej często narzucano przestarzałym strukturom organizacyjnym.

4. Począwszy od połowy lat 90-tych reformę prawną w coraz większym zakresie uzupełniano o reformę którą można nazwać „reformą poprzez proste cięcia”. Proste cięcia – zwykle w obszarze zatrudnienia - mają tę wadę, że „zamrażają” istniejące nierównowagi w systemach administracyjnych. Może to być szczególnie szkodliwe w przypadku krajów postkomunistycznych, ponieważ w praktyce oznacza to zmniejszenie aparatu centralnej administracji państwowej, przy zachowaniu mnóstwa podporządkowanych jej instytucji, których osłabiona administracja centralna w coraz większym stopniu nie jest w stanie koordynować i nadzorować. Takie podejście do reformy zasadniczo osłabia kanały rozliczalności, a zatem prowadzi do mniejszej demokratycznej kontroli nad administracją.

5. Warto w tym kontekście przypomnieć wyniki interesujących badań prowadzonych we Włoszech na początku lat dziewięćdziesiątych, przez Roberta Putnama⁴. Miały one na celu wyjaśnienia znacznych różnic pomiędzy regionami Włoch pod względem sprawności administracji regionalnej i lokalnej. Z badań tych wyłaniają się dwie najbardziej prawdopodobne typy równowagi społecznej, będące tak naprawdę dwoma równo prawdopodobnymi drogami rozwoju społeczeństw. Są to: „**wspólnota obywatelska**” oraz „**familijna amoralność**”. Putnam tak konkluduje swoje badania: *„Akcje społecznego kapitału, takie jak zaufanie, normy i sieci stowarzyszeń zwykle są samo wzmacniające i kumulują się. Takie sprzężenia zwrotne prowadzą do równowagi społecznej, dla której typowe jest wysoki poziom współpracy, zaufania, obywatelskiego zaangażowania i wspólnego dobrobytu. Te cechy określają wspólnotę obywatelską. I odwrotnie niedostatek tych cech we wspólnocie nieobywatelskiej, jest także samo wzmacniający się. Wyłamywanie się, nieufność, wymigiwanie się, wyzysk, izolacja, nieład i stagnacja nawzajem się stymulują.*” Istnieje więc możliwość osiągnięcia co najmniej dwóch wyraźnych typów równowagi oraz

³ “Rebuilding state structures: method and approaches” UNDP, New York, 2001.

⁴ Robert Putnam „Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy” Princeton University Press, Princeton 1993.

osiągnięta równowaga ma tendencje do samowzmacniania się. Mówiąc językiem ekonomicznym, zdrowe procedury i prawidłowe bodźce zawsze powodują lepsze funkcjonowanie społeczeństwa, instytucji publicznych i gospodarki.

Bazując na wnioskach z badań Putnama, Antoni Kamiński⁵ podkreśla, iż warunkiem koniecznym istnienia demokracji jest **zasada respektowania przez elity rządzące interesu publicznego**. Dynamiczne społeczeństwo, czyli zbiorowość zdolna do formułowania racjonalnych celów i tworzenia instytucji służących ich osiągnięciu, wymaga skutecznych i sprawnych instytucji publicznych. Z drugiej strony stabilna i skuteczna władza publiczna powoduje wzmocnienie wzajemnego zaufania między obywatelami, wzmocnienie lojalności (narodowej, regionalnej czy lokalnej) oraz wzmocnienie umiejętności organizacyjnych społeczeństwa.

6. Dokładnie w tym samym kierunku wychodzą działania Najwyższej Izby Kontroli w budowaniu tak zwanego „systemu prawości”⁶. Zamyśl systemu prawości polega na budowaniu układu wzajemnej, horyzontalnej interakcji poszczególnych filarów systemu. Zwykle jako instytucje będące filarami systemu prawości wymienia się: parlament, instytucje rządowe, instytucje „nadzorujące”, w tym najwyższe organy kontroli, sądownictwo, środki masowego przekazu, instytucje społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucje reprezentujące przedsiębiorców. Zależność między nimi wynika wyłącznie ze wspólnego przyjęcia odpowiedzialności za skutek działań prowadzących do osiągnięcia globalnego celu, jakim jest podniesienie jakości rządzenia. Filary systemu powinny, funkcjonując w sposób skuteczny ale niezależnie od siebie, wzajemnie na siebie oddziaływać w zakresie dwóch wzajemnie się uzupełniających się celów.

- Pierwszym z nich jest walka z korupcją jako część walki ze złym rządzeniem i nieetycznym zachowaniem,
- drugim – podnoszenie poziomu rządzenia poprzez wzrost uczciwości i prawości w życiu publicznym.

7. Mało kto skłonny byłby stwierdzić, że jest zadowolony z tego, jak działa polska administracja. Zawód urzędnika państwowego sytuuje się bardzo nisko w hierarchii prestiżu społecznego. Skuteczna i sprawna realizacja dobra publicznego staje się pustym, nic nie znaczącym dla przeciętnego Polaka, sloganem. O politykach i przedstawicielach władzy publicznej mówi się z jawną niechęcią. Struktury państwa nie działają zaś najlepiej zarówno z powodu niekompetencji czy nieuczciwości pojedynczych urzędników, jak i złej organizacji samych struktur.

⁵ Antoni. Z. Kamiński „Krucza idea interesu publicznego” Rzeczpospolita 72(5542), 25-26 marca 2000r.

⁶ J. Płoskonka, K. Szajdakowska. „Rola Najwyższej Izby Kontroli w wypełnianiu zadań narodowego systemu prawości” Kontrola Państwowa, numer specjalny (1) maj 2003 r.

Na drodze tworzenia nowoczesnej administracji publicznej poczyniliśmy już znaczne postępy^{7, 8}. Ostatnia reforma wykreowała dwa nowe podmioty publicznoprawne. Pierwszym z nich jest powiat, stanowiący uzupełnienie segmentu lokalnego, a drugim województwo, rozumiane jako regionalna wspólnota samorządowa. Intelktualnymi źródłami reformy roku 1998 i projektów realizujących ją ustaw były – w części powiatowej – przede wszystkim prace prowadzone w latach 1992 - 1994 w Urzędzie Rady Ministrów pod kierunkiem profesora Michała Kuleszy (jako Pełnomocnika ds. Reformy Administracji Publicznej)⁹, a w części wojewódzkiej – przede wszystkim prace prowadzone w latach 1995-1997 w Instytucie Spraw Publicznych przez grupę ekspertów pod kierownictwem profesora Mirosława Steca¹⁰. Pełną analizę dotyczącą przygotowywania oraz wykonywania reform decentralizacyjnych znaleźć można w pracy Kuleszy¹¹. Znane są wyniki pierwszych analiz procesów wdrażania i skutków reformy terytorialnej organizacji kraju¹². Jednym z podstawowych mankamentów tej reformy jest zbyt duża liczba powiatów oraz zbyt duża liczba miast na prawach powiatu, co powoduje istnienie słabych powiatów, składających się z gmin, otaczających dane miasto na prawach powiatu. Zdaniem niektórych ekspertów¹³: *„liczba powiatów jest wyraźnie dysfunkcyjna, ponieważ są to jednostki zbyt małe, słabe gospodarczo oraz kadrowo i w większości nie są w stanie sprawnie wypełniać wszystkich nałożonych na nie zadań. Obecność powiatów tzw. grodzkich i otaczających je „pustych” powiatów ziemskich jest najbardziej negatywną stroną reformy powiatowej”*.

8. Można wskazać na dwa zasadnicze kierunki przyszłych reform funkcjonalnych. Pierwszy kierunek to **wzmacnianie wszystkich aspektów społeczeństwa obywatelskiego**. Duma narodowa i chęć utożsamiania się z państwem przez zwykłych ludzi jest funkcją każdego poważnego sukcesu w tym zwłaszcza gospodarczego i społecznego. Kapitał społeczny jest fundamentem każdego rozwoju. Podstawą kapitału społecznego są lokalne społeczności. Największą odpowiedzialność władzy publicznej szczebla lokalnego i

⁷ J. Płoskonka, A. Nelicki „Sens reformy administracji publicznej” w „Reforma administracji publicznej 1998 - 2001” pod redakcją J. Płoskonki, Warszawa, sierpień 2001, str.219-223.

⁸ D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J.Szlachta, J.Zaleski, „Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce” Samorząd Terytorialny nr 1-2 (2004 r.)

⁹ M. Kulesza „Założenia i kierunki reformy administracji publicznej RP” Samorząd Terytorialny nr 1-2 (1995 r.)

¹⁰ Efektem tych prac był raport: Z. Gilowska, E. Wysocka, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, „Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1997 r (przedruk w Samorządzie Terytorialnym, nr 8/9 z 1997 r.).

¹¹ M. Kulesza „Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną”, Samorząd Terytorialny nr 9 (2002 r.) str.5

¹² D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J.Szlachta, J.Zaleski „Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia” Samorząd Terytorialny nr.1-2 (2005 r.)

¹³ G.Gorzela, B.Jałowicki, M. Stec (red.): *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001 r.

regionalnego widzę we wspieraniu a nie tłumieniu wszelkich inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego. Tłumienie inicjatyw społecznych, utrudnianie budowy i rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego takich jak instytucje samopomocowe, parafialne, organizacje kulturalne, samorządowe, sąsiedzkie, sportowe, edukacyjne, samokształceniowe, mniejszości narodowe itd. itd. powoduje często rozwój podstawowych wrogów współczesnego społeczeństwa obywatelskiego: zorganizowanej przestępczości, fundamentalizmu, szowinizmu, populizmu i ekstremizmu.

Drugi kierunek pracy, to **reforma funkcjonalna polskiej administracji**. W zasadzie – z wyjątkami o których mowa była powyżej - reformy strukturalne z lat 1990 oraz 1999 powiodły się. Mamy w Polsce nieźle ukształtowany system administracji wykonawczej, zdecentralizowanej, opartej na samorządzie terytorialnym, zapewniającej unitarność państwa. To, co jest niezbędne to racjonalizacja struktur oraz procedur, czyli reforma funkcjonowania administracji. Dalsze, skuteczne reformowanie administracji powinno iść w kierunku budowania metod oceny jej pracy poprzez analizę uzyskanych przez administrację rezultatów (w stosunku do tych planowanych). Metody zarządzania powinny być oparte o czytelne procesy i procedury a komunikacja między władzami publicznymi a przedsiębiorcami oraz społeczeństwem obywatelskim powinna opierać się na podobnych pojęciach i słownictwie, oraz powinna dążyć do wzajemnej stymulacji rozwoju i wspólnego tworzenia metod i narzędzi usprawniających funkcjonowanie społeczeństwa i całej gospodarki.

Jest, moim zdaniem, absolutnie niezbędne, aby działania polskich urzędów administracji publicznej zaczęły być rzeczywiście wyznaczane przez cele, dla których te instytucje są powoływane. A to będzie w pełni możliwe jeżeli w polskiej administracji na dobre „**kultura osiągnięcia rezultatów**” zastąpi anachroniczną już „**kulturę stosowania przepisów**”.

Podstawy reformy funkcjonalnej

9. Rządzenie – to proces podejmowania i realizacji decyzji dotyczących alokacji środków publicznych dla zaspokojenia potrzeb publicznych. Proces ten można wykonywać na wiele różnych sposobów. Jeden ze sposobów, czyli demokratyczne rządzenie – oznacza, że proces rządzenia jest zorganizowany na podstawie szerokiego uczestnictwa wszystkich grup społecznych. Dobre rządzenie - oznacza rządzenie prowadzone na podstawie demokratycznych zasad, w którym ponadto przestrzega się zasad skuteczności i efektywności, co oznacza, że decyzje o sposobie alokacji środków - w celu rozwiązywania określonych problemów społecznych - odbywają się na czas i przy optymalnym wykorzystaniu dostępnych środków, czyli sprawnie¹⁴.

¹⁴ D. Kaufman “Rethinking governance” World Bank Institute, 2002, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>

Współczesna rola dobrego i skutecznego rządu - w obszarze zarządzania wykonywaniem zadań publicznych – to rozumienie potrzeb coraz bardziej zróżnicowanego społeczeństwa oraz umiejętność wypracowania niezbędnych planów działania. Wymaga to:

- nowatorskiego, odważnego podejścia polityków w stosunku do administracji publicznej (ponieważ rynek nie wymusza respektowania w administracji standardów oszczędności, wydajności czy skuteczności, politycy pełniący funkcje zwierzchnią w stosunku do administracji powinni zastosować środki administracyjne do ich wprowadzenia);
- umiejętności wdrożenia zmian w wewnętrznych metodach pracy administracji publicznej (nowatorskiego, odważnego podejścia członków korpusu służby cywilnej do proponowanych zmian).

10. Publiczna dyskusja, jaka toczy się wokół administracji, ogranicza się zwykle do analizy dwóch problemów: pieniędzy na administrację oraz liczby osób w niej pracujących.

Ale aby uzyskać rzeczywisty sukces polityczny, reformatorzy powinni dążyć do osiągnięcia dwóch, wzajemnie się uzupełniających celów:

- zwiększenia sprawności działania i lepszego wykonywania dobrze zdefiniowanych zadań (wzrost wydajności i skuteczności struktur władzy publicznej);
- ściślejszego określenia i bardziej rygorystycznego egzekwowania odpowiedzialności za wykonywane zadania (zbudowanie właściwej relacji między instytucjami publicznymi a ich szeroko rozumianym kierownictwem¹⁵).

11. Opracowania systematyzujące główne zasady prawa administracyjnego, wspólne dla krajów Unii Europejskiej¹⁶, obok takich cech jak: solidność i zdolność przewidywania, otwartość i szczerowość oraz odpowiedzialność, przewidują również **sprawność** jako jeden ze specyficznych wymiarów odpowiedzialności administracji publicznej. Należy podkreślić, że uznanie sprawności za ważny element w działaniach administracji publicznej jest stosunkowo nowe. Poziom sprawności administracji publicznej oceniać można poprzez takie wskaźniki jakości działania administracji jak gospodarność, wydajność (efektywność) oraz skuteczność.

Prawo Unii Europejskiej dąży do sprawnej administracji, szczególnie w odniesieniu do stosowania dyrektyw i przepisów Wspólnoty. Zobowiązuje to kraje członkowskie do zmodyfikowania niektórych swoich wewnętrznych

¹⁵ Patrząc poprzez teorię systemów, cała administracja rządowa stanowi jeden system na czele którego stoi Premier ale zbudowana jest z podsystemów „działowych” na czele których stoją ministrowie właściwi dla danego działu, w ramach tych podsystemów można wyodrębnić instytucje publiczne (będące jednostkami sektora finansów publicznych) które są ministrowi podległe, podporządkowane lub są przez niego nadzorowane ale które posiadają też własne kierownictwo.

¹⁶ „Europejskie zasady dla administracji publicznej” Dokument SIGMA: nr 27, SIGMA- OECD, Paryż, 1998 r.

struktur organizacyjnych i administracyjnych oraz do przygotowań do podejmowania decyzji, aby być w stanie efektywnie i skutecznie wdrożyć prawodawstwo europejskie i zapewnić właściwą współpracę z instytucjami Wspólnoty.

12. Istnieją różne modele funkcjonowania rządu (szerzej - każdej władzy publicznej) służące do osiągania sprawności w działaniu. Najbardziej rozpowszechnionym obecnie modelem, zwłaszcza wśród krajów będących członkami OECD, jest model zarządzania zorientowany na osiągnięcie zaplanowanych rezultatów¹⁷. **Zarządzanie przez rezultaty** to łańcuch następujących działań:

- ✓ zdefiniowanie, po przeprowadzeniu stosownej analizy, realistycznych rezultatów jakich spodziewamy się uzyskać;
- ✓ czytelne rozpoznanie beneficjentów każdego działania oraz takie jego zaprogramowanie aby spełniało ich potrzeby;
- ✓ stałe monitorowanie dokonań przy pomocy odpowiednich wskaźników, w tym również w aspekcie zasobów zużywanych na osiągnięcie określonych rezultatów;
- ✓ identyfikacja i zarządzanie ryzykami, w aspekcie spodziewanych rezultatów i niezbędnych do ich osiągnięcia zasobów;
- ✓ podnoszenie umiejętności poprzez stałą ocenę dokonań oraz uwzględnianie wniosków z ocen przy podejmowaniu decyzji;
- ✓ raportowanie o dokonanych rezultatach oraz zaangażowanych zasobach.

W modelu definiuje się takie pojęcia jak zasoby, cele, produkty, wyniki i oddziaływania oraz definiuje się związki przyczynowe tworzące tak zwany łańcuch rezultatów.

13. Pojęcia **rezultatu** oraz **dokonania** (*performance*) powinny stać się podstawą do rzetelnej dyskusji o jakości zarządzania wykonywaniem zadań publicznych w Polsce. Politycy oraz menadżerowie sektora publicznego powinni być – w ramach obowiązujących zasad odpowiedzialności i przejrzystości – rozliczani z osiągniętych rezultatów, które uzyskują korzystając z określonych zasobów publicznych (środków budżetowych oraz jednostek organizacyjnych). Dotyczy to tak działań związanych z wykonywaniem administracji jak i działań związanych z realizacją przyjętych programów. Uzasadnieniem do powyżej przedstawionej tezy jest fakt istnienia zobowiązań rządu wobec obywateli oraz zobowiązań instytucji publicznych wobec nadrzędnych w stosunku do nich organów władzy politycznej. Powinnością jednych i drugich jest przedstawianie satysfakcjonujących wyjaśnień dotyczących tego, jak wykorzystywane są instytucje publiczne oraz środki

¹⁷ “Results based management in the development co-operation agencies: a review of experience”. Background report, OECD, 2001

finansowe, którymi dysponują. Zasadniczym żądaniem jest, aby zarówno instytucje jak i środki publiczne wykorzystywane były racjonalnie i skutecznie.

Przyjęcie metody zarządzania przez rezultaty jako metody wykonywania zadań publicznych, jest konieczne w przypadku zarządzania programami finansowanymi z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej, albowiem wynika ono wprost z obowiązującego prawa¹⁸. Warto więc zdecydować się na wprowadzenie tej metody zarządzania do całego obszaru działania administracji publicznej w celu zwiększenia jej sprawności oraz obiektywnej i niezależnej oceny rezultatów działania.

14. Wydaje się więc celowe wdrożenie **systemu wykonywania zadań publicznych** jako systemu równoległego do istniejącego systemu finansów publicznych. Należy rozważyć wprowadzenia do polskiej normy prawnej jednolitej metody wykonywania zadań przez administrację publiczną, łącznie ze stosowaniem określonych standardów w tym pełnej jawności i odpowiedzialności w stosunku do planowanych i osiągniętych rezultatów działań. Przyjęty – jednolity - sposób wykonywania i oceny wykonania zadań publicznych bez względu na fakt, czy są to zadania związane z programami wspieranymi przez fundusze strukturalne Unii Europejskiej czy nie, wynikać powinien z analizy doświadczeń różnych krajów we wdrażaniu zasad nowego zarządzania publicznego. Przyjęty system pozwalał by na – coroczne - przedstawienie Parlamentowi „Raportu o wykonanych zadaniach państwa”, w którym można by przedstawić, jakie nowe wartości, w upływającym roku budżetowym, nadano środkom publicznym wydanym przez państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto organy wykonawcze poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego mogły by przedstawiać corocznie taki raport swoim organom uchwałodawczym.

Generalnie rzecz ujmując modernizacja zarządzania sektorem publicznym powinna mieć na celu przekształcenie administracji koncentrującej się na procedurach w administrację koncentrującą się na odpowiedzialności za osiągnięte rezultaty oraz ustanowienia obok pomiaru wydatków sektora publicznego również obiektywną ocenę osiągniętych (w stosunku do planowanych) rezultatów. Przestrzeganie prawa i stosowanie się do przepisów wewnętrznych stanowić powinno jedynie część oceny sprawności działania instytucji publicznej. Ocena działania administracji publicznej jedynie na podstawie kryterium legalności powoduje, że w codziennej pracy urzędników „*zdrowy rozsądek jest ryzykowny a kreatywność po prostu niebezpieczna*”¹⁹.

¹⁸ Rozporządzenie Rady nr 1260/99 z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające ogólne przepisy w sprawie funduszy strukturalnych, ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (**Dz.U.04.116.1206**) .

¹⁹ Słowa przypisywane A. Gore - wiceprezydentowi USA, odpowiedzialnemu za prace nad reformą administracji publicznej w USA w 1993 r.

Istota zarządzania przez rezultaty

15. Doświadczenia krajów wprowadzających zarządzanie przez rezultaty pokazują, że metoda ta nie jest łatwa do wdrożenia. Działania w kierunku kultury zorientowanej na rezultaty oraz ich pomiar w sektorze publicznym postrzegane są jako bardzo duże wyzwanie a wprowadzanie dobrego raportowania dokonań wymaga wiele czasu i wysiłku. Zarządzanie poprzez rezultaty pozwala na szukanie odpowiedzi – na poziomie rządu - na trzy fundamentalne pytania:

- 1) Co rząd chce osiągnąć?
- 2) Jak powinien to osiągnąć?
- 3) Skąd wie, że to co zamierzał zostało osiągnięte?

Najbardziej trudnym etapem w zarządzaniu przez rezultaty jest proces programowania w którym należy precyzyjnie opisać oczekiwane rezultaty. Można powiedzieć, że najbardziej ważnym krokiem początkowym jest osiągnięcie (na etapie politycznych dyskusji) rozsądnego konsensusu w stosunku do definiowania kluczowych rezultatów jakie mają być osiągnięte.

16. W Polsce mamy do czynienia z dwoma rodzajami strategicznych programów. Przykładem pierwszego z nich – nazwijmy go programem merytorycznym – to obowiązujący Narodowy Plan Rozwoju, który powstał w oparciu o ustawę²⁰ w ramach kompromisu pomiędzy oczekiwaniami resortów oraz regionów a spodziewanym wsparciem z funduszy europejskich. Narodowy Plan Rozwoju określa cele rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym wspierane cele rozwoju regionalnego, oraz sposoby ich osiągania. Przy opracowywaniu Planu uwzględnia się cele zawarte między innymi w narodowej strategii rozwoju regionalnego, strategiach sektorowych oraz strategiach rozwoju województw. Przyjęty przez Radę Ministrów²¹ Narodowy Plan Rozwoju stał się formalną podstawą do negocjacji z Unią Europejską. Efektem tych negocjacji jest dokument o nazwie Podstawy Wsparcia Wspólnoty, zawierający tak sektorowe jak i regionalne programy operacyjne. Instytucją zarządzającą Podstawami Wsparcia Wspólnoty jest Minister Gospodarki²².

Drugi rodzaj programu strategicznego – nazwijmy go programem politycznym – to program rządu wynikający z *expose* Prezesa Rady Ministrów, zwykle oparty o przedwyborcze deklaracje. Program ten realizowany jest przez

²⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju Dz.U. z 2004 r. nr 116, poz. 1206.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju (Dz. U. nr 149, poz. 1567 z 2004 r.)

²² Poza Narodowym Programem Rozwoju opracowywane są inne strategiczne programy merytoryczne przez poszczególne ministerstwa i urzędy centralne. Można wręcz mówić o inflacji liczby opracowywanych programów, ponieważ w latach 2000 -2004 przygotowano ich aż 137. Interesujące ich omówienie znaleźć można w: "Strategiczne programowanie rozwoju w Polsce i Unii Europejskiej" RCSS, Warszawa, sierpień 2004.

rząd w trakcie jego kadencji i z tego programu rząd jest zwykle rozliczany przez Parlament i społeczeństwo. Oba, przedstawione powyżej strategiczne programy, powinny wzajemnie się uzupełniać. Premier zwykle tak konstruuje swój program polityczny, aby Ministrowie go wykonujący mogli skonstruować swoje działania w oparciu o strategię sektorowe, na których realizację są środki z unijnych funduszy strukturalnych. Fundusze strukturalne i fundusz spójności należy więc traktować jako niezbędne zasoby do realizacji programu politycznego rządu a nie jako ciężkie zadanie związane z wydatkowaniem dużej kwoty pieniędzy w bardzo rygorystycznym otoczeniu prawnym.

17. Przeanalizujmy problemy strukturalne związane z tworzeniem programów strategicznych. Zasadniczą częścią przygotowania określonych programów (w tych obszarach za których odpowiedzialność spoczywa na organach centralnej narodowej władzy publicznej) jest wyznaczenie **celów** i rozdzielenie **zasobów** w taki sposób aby jak najsprawniej owe cele zrealizować. Istnieje pewna logiczna relacja między decyzją o rozdzieleniu zasobów a przyjętymi celami. Relację tą można przedstawić w dwojaki sposób²³: **od góry do dołu** (*top - down*) lub **z dołu do góry** (*bottom - up*). W praktyce, każde programowanie polega na rozsądnym balansowaniu pomiędzy tymi dwoma perspektywami. Logika od góry do dołu wymaga zdefiniowania – **przez polityków** - celów głównych (czyli Programu) utworzonego rządu i w tym kontekście określenia – dla każdego celu głównego - stosownych celów szczegółowych (priorytetów) oraz – dla każdego priorytetu - celów operacyjnych. Każdy cel operacyjny powinien być wdrożony poprzez określone działania (zwykle mające postać wiązki projektów, w tym również projektów inwestycyjnych). Taka logika projektowania rozwoju państwa wymaga Premiera będącego świadomym swoich celów liderem oraz Zespołu (czyli Rady Ministrów) którego członkowie – uznając przywództwo lidera - sposób twórczy kreują idee niezbędnych dla społeczeństwa zmian.

Z drugiej jednak strony istnieje **administracja** którą należy traktować jako realnie istniejącą **strukturę władzy politycznej** (aparatus pomocniczy tej władzy) i która jest mocno związana z ideą rozwoju określonych działów administracji rządowej (mówiąc innym językiem – określonych branż czy resortów). Administracja ta doskonale wie, iż ilość zasobów w państwie jest skończona a możliwe wirtualne (czyli pomyślane) działania na tych zasobach tworzą zbiór nieskończony. Administracja ta programuje – w logice od dołu do góry – określone **działania** w celu realizacji określonych priorytetów danej branży, tak aby osiągnąć określony - zwykle definiowany partykularnymi celami branży – cel końcowy. Działania takie są zwykle – z punktu widzenia branży – celowe, niestety z punktu widzenia państwa jako całości bywają najczęściej albo neutralne (to znaczy nie przynoszą żadnej wartości dodanej dla społeczeństwa)

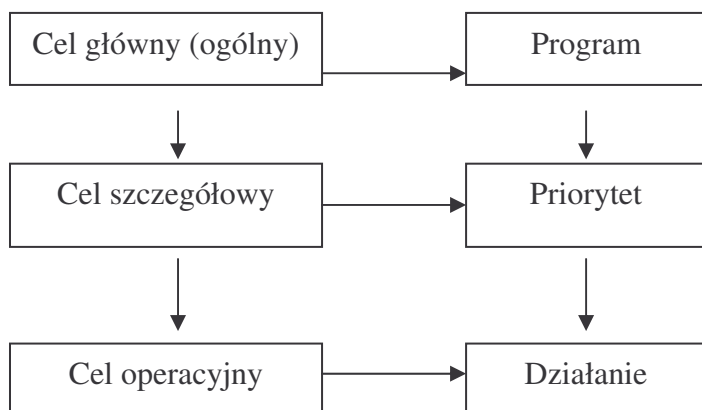
²³ „Working paper 3 – Indicators for Monitoring and evaluations. An indicative methodology” - dostępny na stronie internetowej UE.

albo wręcz szkodliwe. Często takim celem końcowym jest stałe zużywanie dostępnych zasobów poprzez administracyjne rozdzielnictwo, co daje określonym ludziom lub grupom ludzi określone profity (często takim profitem jest świadomość posiadania określonej władzy nad zasobami, stabilna praca oraz dobrze wyposażony urząd). Oczywiście istnieje też taka klasa działań administracji, która przynosi oczekiwaną wartość dodaną. Istnieje więc pilna potrzeba zbudowania takiego **sposobu** przygotowywania i wdrażania długofalowych programów rozwoju państwa aby zapewnił racjonalność i skuteczność obu występujących w obszarze rządu relacji: z góry w dół oraz z dołu do góry.

18. Istotą problemu jest, aby oba kanały – ten od Premiera (z programem politycznym) i ten od Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty (czyli wykonawczym programem merytorycznym) posługiwały się dokładnie takim samym „metajęzykiem”. Tym metajęzykiem jest język zarządzania przez rezultaty. Unia narzuciła nam ten język – w obszarze realizacji programu merytorycznego - poprzez Rozporządzenie Rady nr 1260/99 z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające ogólne przepisy w sprawie funduszy strukturalnych, co niezbyt udolnie „skonsumowaliśmy” w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju .

Tak więc każde działania (i te od góry do dołu, jak również te od dołu do góry) związane z programowaniem metody osiągnięcia określonego, pożądanego lub wymaganego rezultatu powinny być wyrażane w języku zarządzania przez rezultaty. W innym przypadku będziemy mieć do czynienia z istną administracyjną wieżą Babel.

19. Patrząc na problem struktury określonego programu poprzez logikę celów, należy – idąc od ogółu do szczegółu – zdefiniować najpierw **cel główny (ogólny)** programu, a dla niego pewną liczbę **celów szczegółowych**. Każdy z celów szczegółowych jest realizowany poprzez określoną liczbę **celów operacyjnych** związanych z określonymi działaniami. Przedstawione powyżej spojrzenie poprzez hierarchię celów przedstawić można również (tak jak to używa się w obszarze funduszy strukturalnych) poprzez używanie takich pojęć jak **program operacyjny** w którym określa się **cel główny** a następnie **priorytety** (w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju używa się pojęcia **priorytety operacyjne**) oraz **działania**. Poszczególne działania zwykle stanowią wiązkę różnorodnych projektów (w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju definiuje się projekt jako przedsięwzięcie realizowane w ramach działania). Rysunek poniżej pokazuje istotę struktury programu wyrażoną poprzez logikę celów.



20. Działania wykonywane są poprzez użycie dostępnych „wykonawcy” zasobów. Realizacja programu przynosi określone rezultaty. Pojęcie rezultatu (*result*) traktować będziemy jako pojęcie ogólne zawierające różne kategorie osiągniętych rezultatów. Podstawowa kategoryzacja osiągniętych rezultatów, przeprowadzana jest w oparciu o tzw. model nakład – wynik (*input-output*)²⁴. Model ten opiera się na założeniu, że możliwe jest uporządkowanie działań w łańcuchy i wskazanie, w jaki sposób działania te nawzajem na siebie wpływają. Przedstawia on pewien ciąg przyczynowo – skutkowy między określonymi elementami. Przyjmuje, że zasoby wejściowe, czyli nakłady (*inputs*), są używane do wykonywania pewnych procesów (działań) w ramach celu operacyjnego określonego projektu, co prowadzi do uzyskania określonego produktu (*output*). Przyjmujemy więc, że podjęte w ramach realizacji celu operacyjnego działania dały nam określone – mierzalne – produkty. Przyjęte do realizacji cele operacyjne wynikają z przyjęcia określonego priorytetu w ramach jednego z celów szczegółowych jednostki. Dlatego uzyskane różne produkty pozwalają nam obserwować określone wyniki (czyli średniookresowe rezultaty) naszych działań. Inaczej mówiąc, przyjęty w ramach realizacji celu szczegółowego określony priorytet przynosi nam określony wynik.

21. Tak więc osiągnięte rezultaty możemy podzielić na trzy grupy:

- **produkty** (*outputs*), czyli natychmiastowe, widoczne, konkretne i namacalne konsekwencje uzyskane z przetworzonych zasobów użytych do realizacji określonego programu/projektu. Produkty są rezultatami na które osoby zarządzające określoną sferą działań publicznych mogą w znacznym stopniu wpływać.
- **wyniki** (*outcomes, results*)²⁵ czyli uzyskany przez beneficjentów, po krótkim okresie czasu, efekt realizacji programu/projektu spowodowany

²⁴ R.B. Raam, S.L. Morgan „Performance auditing: a measurement approach” IIA, New York, 2001.

²⁵ Czasami – zwłaszcza w dokumentach Unii Europejskiej - zamiast pojęcia **wynik** (*outcome*) używa się pojęcia **rezultat** (*result*). Wtedy mówiąc o rezultatach działań zwykle używa się słowa **efekt** i dzieli się efekty na

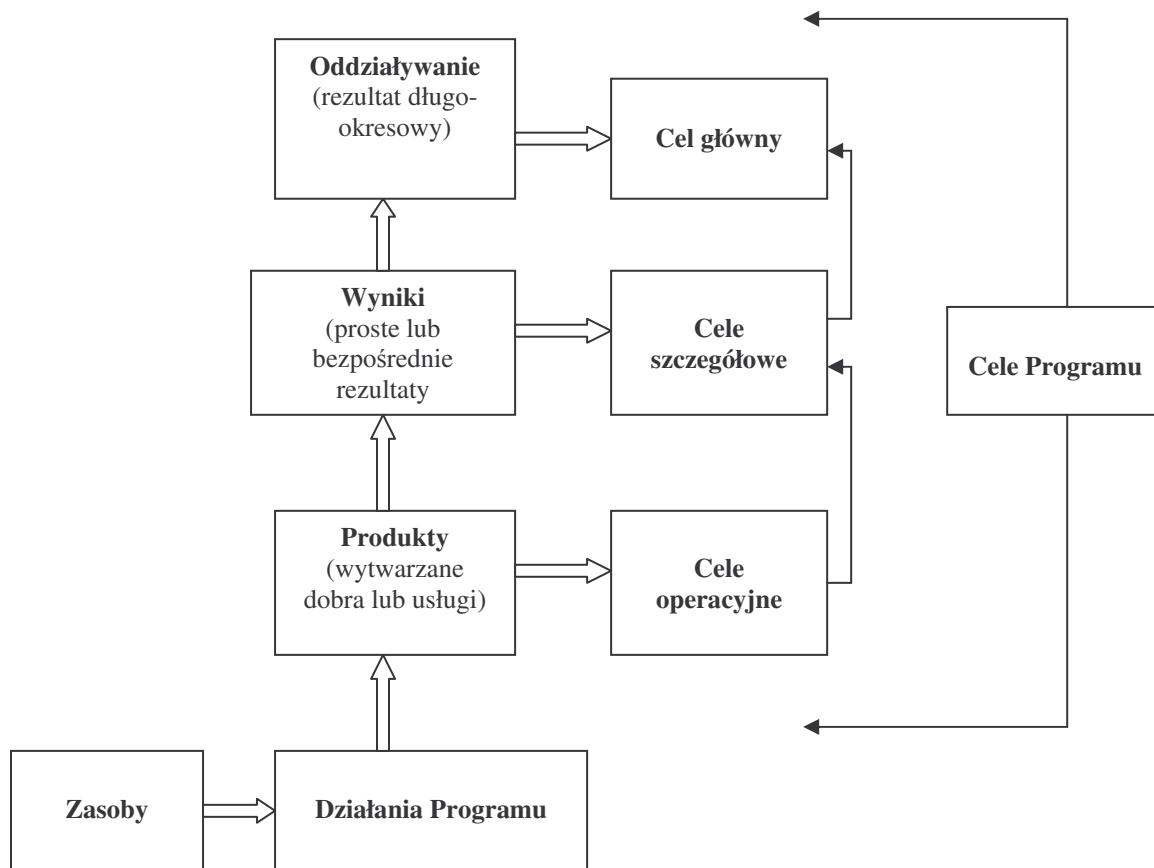
zwykle wytworzeniem (użytkowaniem) określonej grupy produktów i stanowiący realizację określonego priorytetu w projekcie/programie. Wynik stanowi konsekwencję (tak zamierzoną jak i nie zamierzoną) produktów uzyskanych z poszczególnych działań dla bezpośrednich beneficjentów realizowanego programu. Należy jednak pamiętać, że na wyniki, które próbuje się osiągnąć, mają wpływ również czynniki usytuowane na zewnątrz realizowanych programów.

- **oddziaływanie** (*impact*) czyli uzyskany długookresowy efekt lub konsekwencja, będąca realizacją zaprogramowanego do osiągnięcia celu ogólnego. W obszarze oddziaływania istotne jest zwłaszcza zaprogramowanie i wprowadzenie do działania takiego bodźca, który w sposób trwały stymuluje/wpływa na działania osób trzecich (czasami ekonomiści nazywają ten rodzaj bodźca *incentives* – coś co można nazwać działaniem „niewidzialnej ręki rynku”).

Pomiędzy produktami a oddziaływaniem można czasami zdefiniować całą sekwencję wyników pośrednich które doprowadzają do osiągnięcia pożądaných rezultatów końcowych. Te wyniki pośrednie opisują takie zmiany w działaniach klientów programu, które same nie stanowią rezultatów końcowych.

Omówioną logikę interwencji programu (która równocześnie pokazuje łańcuch rezultatów stanowiący logiczną sekwencję produktów, wyników i oddziaływania jakie występują jako rezultat działań programów) pokazać również można poprzez schemat blokowy przedstawiony poniżej. Należy pamiętać, że działania składają się zwykle z kilku lub więcej projektów.

krótkoterminowe zwane wynikami (*output*), średniookresowe zwane rezultatami (*results*) oraz długookresowe, zwane oddziaływaniem (*impact*). W tym opracowaniu konsekwentnie używam następującego łańcucha rezultatów; produkt (*output*) → wynik (*outcome*) → oddziaływanie (*impact*).



22. Należy zwrócić uwagę na jeden bardzo istotny aspekt, wynikający z doświadczeń krajów wdrażających system zarządzania rezultatami od co najmniej dziesięciu lat²⁶. W pierwszym etapie wprowadzania nowego systemu zarządzania, ustalenie spodziewanych dokonań polegało zwykle na ustaleniu spodziewanych produktów. Pojęcie produktu jest dobrze zrozumiałe ponieważ produkty reprezentują proste rezultaty aktywności. One są zwykle dobrze dostrzegalne i mierzalne, i można z dobrym samopoczuciem mówić o tym że jesteśmy „rozliczani” z nich, ponieważ zwykle panujemy nad nimi. Mamy wtedy do czynienia z ustanawianiem określonych celów operacyjnych (bezpośrednich) oraz raportowaniu o wytwarzanych produktach. Tak naprawdę mamy do czynienia z prostym planowaniem oraz sprawozdawczością dotyczącą liczby uzyskanych produktów. Istotniejsze wtedy jest aby, na przykład, wykonać zaplanowaną liczbę szkoleń dla bezrobotnych, niż aby zwracać uwagę czy ktokolwiek z przeszkolonych uzyskał, po zakończeniu szkolenia, jakąkolwiek pracę.

²⁶ Są to takie kraje jak Wielka Brytania. Kanada, Australia czy Nowa Zelandia.

W reżimie zarządzania i raportowania zogniskowanego na wyniki a nie na produkty, sytuacja jest całkiem odmienna. Proces wytwarzania wyników, budowa skutecznego łańcucha przyczynowo – skutkowego pomiędzy wytwarzanymi produktami a osiąganymi wynikami nie jest zwykle tak łatwy i jednoznaczny jak dla produktów. Zwłaszcza iż z reguły nie mamy bezpośredniego wpływu na wyniki, jak w przypadku wytwarzania produktów. Również sam pomiar uzyskiwanych wyników może być wyzwaniem. W rezultacie, gdy jesteśmy rozliczani z wyników, jesteśmy w zdecydowanie mniej komfortowej sytuacji, ponieważ mamy słuszną poczucie, że nie do końca panujemy nad nimi. Rzeczywiście, praca urzędnika publicznego jest w takiej sytuacji trudniejsza i bardziej stresująca.

23. Założyliśmy, że wymiar działań jest wymiarem **operacyjnym** to znaczy iż każde działanie kończy się osiągnięciem określonego rezultatu który można opisać określonymi wskaźnikami dokonań, tak w obszarze ilościowym jak i jakościowym. Problem oceny konkretnego dokonania zwykle rozważa się w dwóch aspektach:

- **miernika (-ów) dokonań**, czyli sposobu opisanego uzyskanego rezultatu (zwykle w kategoriach mierzalnych) w celu porównania tego co zamierzaliśmy z tym co osiągnęliśmy jako rezultat naszych działań;
- **miernika (-ów) jakości dokonań**, czyli sposobu opisanego jakości uzyskanego rezultatu.

Pomiar dokonań jest zdarzeniem kluczowym. Przecież jeśli nie potrafimy zmierzyć procesu i ocenić go, tym bardziej nie potrafimy nim zarządzać. Krytycznym krokiem w pomiarze dokonań jest decydowanie, o tym co należy mierzyć i uznać za pomiar dokonań. Jest to ściśle związane z przyjętymi celami programu i zależy od tego, jak wyznaczone są cele. Przyjęte cele powinny więc być konkretne, mierzalne, osiągalne, istotne i określone czasowo²⁷.

24. Definiowanie i pomiar mierników dokonań, poprzez budowanie wskaźników wkładu, produktu, wyniku lub oddziaływania, istotne jest w przypadku zarządzania określonymi programami lub projektami (traktowanymi jako określone, mające swój początek i koniec, działanie). Natomiast definiowanie i pomiar mierników jakości ma istotne znaczenie nie tylko przy pogłębionej ocenie rezultatów programów i projektów, ale zwłaszcza przy ocenie każdego, precyzyjnie opisanego, produktu uzyskanego w ramach działania administracji publicznej.

Każdy rezultat da się określić w kategoriach ilościowych, ma swoją cenę jednostkową oraz można jej przypisać określoną oczekiwaną jakość (np.

²⁷ Więcej na ten temat W. Misiąg „Mierzenie ilości i jakości usług publicznych” Kontrola Państwowa, Numer specjalny (1), listopad 2004r, str.62-71.

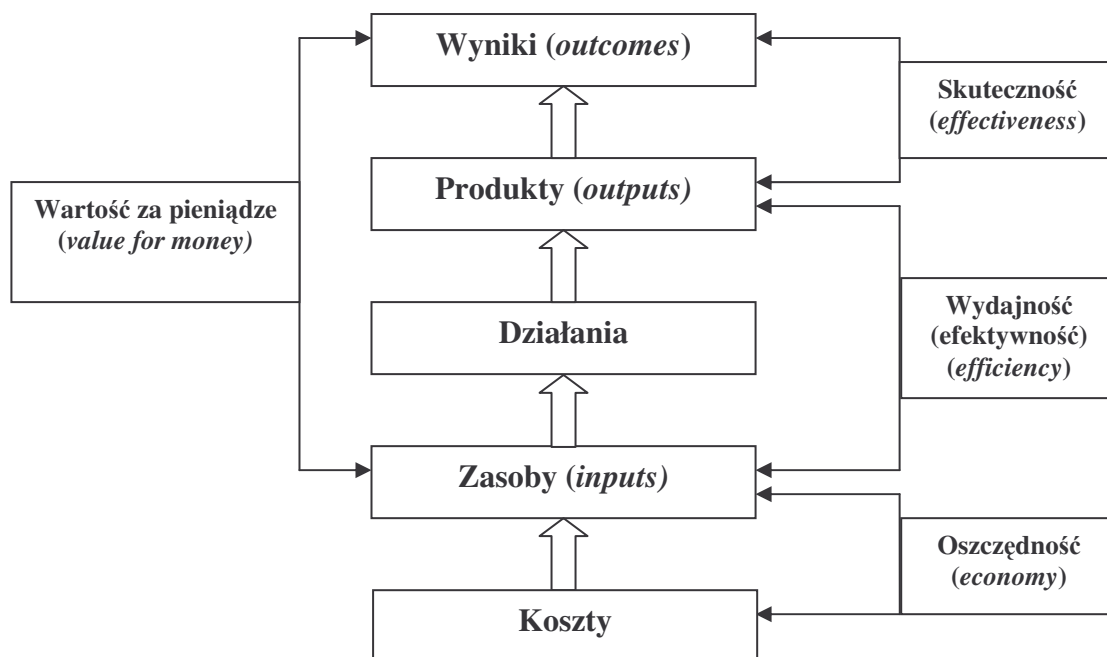
terminowość, zgodność z prawem itp. itp.). Mierniki jakości konstruuje się zwykle w następujących czterech obszarach, opisujących na różny sposób i z różnego punktu widzenia, jakość – w szerokim tego słowa znaczeniu – uzyskanych dokonań²⁸:

- wydajność (efektywność),
- skuteczność,
- gospodarność,
- produktywność
- ogólną jakość usług.

Pojęcie **ogólnej jakości usług** można odnieść - w szerszym znaczeniu - do wydajności lub skuteczności. Jednakże termin ten będziemy używać w węższym znaczeniu, biorąc za punkt odniesienia określone potrzeby użytkowników, takie jak terminowość, dostępność, solidność i ciągłość usług. Wskaźniki ogólnej jakości dostarczanych usług mierzą wpływ czasu, dostępność, solidność, dokładność usług (tzn. przykładowo: czas reagowania na zamówioną usługę, porównanie rzeczywistości z rozkładem jazdy, czas oczekiwania na miejsce w szpitalu, liczbę reklamacji itp.). Zwykle stosowane są różne metody „pomiaru” ogólnej jakości usług, np. badania ankietowe, badania na wybranych grupach użytkowników, analiza pisemnych komentarzy czy monitorowanie skarg.

Jeżeli natomiast chodzi o pozostałe mierniki jakości, to na rysunku poniżej przedstawiono logikę ich ustanowienia. Na rysunku pokazano również - często używany – wskaźnik produktywności, który parametryzuje rzeczywisty rezultat określonego dokonania (wynikającego z realizacji określonych programów czy projektów).

²⁸ *Performance management in government: Performance measurement and results-oriented management*, PUMA Occasional Paper No.3, OECD, Paris 1994.



25. Od administracji wymaga się działań oszczędnych. Cnota oszczędności jest przeciwieństwem rozrzutności, natomiast wykładnia pojęcia oszczędności jest w zasadzie odwołaniem się do potocznego pojęcia zdrowego rozsądku i dotyczy podstawowego w każdym działaniu pytania: czy produkty (usługi) uzyskano z zachowaniem zasad ekonomii z uwzględnieniem ceny, jakości ogólnej i ilości. Natomiast przez wydajność rozumie się stosunek między produktem (usługą, towarem, innym efektem określonego procesu), a tymi zasobami, którymi użyto do ich wytworzenia. Aspekt wydajności można, podobnie jak aspekt oszczędności, ocenić jedynie poprzez porównanie do określonych punktów odniesienia. Generalnie rzecz ujmując wydajność w sektorze publicznym polega na najlepszym wykorzystaniu dostępnych zasobów dla dostarczania usług publicznych. Zwiększanie jakości w sektorze publicznym zapewnić można przykładowo poprzez:

- zmniejszanie wartości wkładu (budżet, kadry inne) przy równoczesnym utrzymaniu tego samego poziomu dostarczania usług;
- uzyskania niższych cen na rynku zewnętrznym, za zasoby potrzebne do dostarczania usług publicznych,
- uzyskanie dodatkowych efektów (np. zwiększona jakość lub ilość usług) przy wkładzie na tym samym poziomie,
- polepszenie stosunku produktu do jednostki wkładu czyli uzyskanie mniejszej ceny na jednostkę produktu.

Można również, zdefiniować pojęcie produktywności czyli skuteczności kosztowej (zwykle w literaturze anglosaskiej zwane „wartością dla pieniądza” (*value for money*)). Skuteczność kosztów mierzy się jako zdolność zasobów do

wygenerowania określonego wyniku (*outcome*), czyli uzyskanie określonego (oczekiwanego) rezultatu średniokresowego. Stosując aparat pojęciowy przedstawiony powyżej możemy stwierdzić, że wynik (*outcome*) jest uzyskiwany poprzez dwa procesy następujące jeden po drugim a mianowicie przekształcenia zasobów w produkty oraz uzyskania z dostępnej wiązki produktów określonego wyniku. Te dwa procesy w sensie jakościowym opisywane są przez wydajność oraz skuteczność. Tak więc:

$$\text{Skuteczność poniesionych kosztów} = \frac{\text{produkty/zasoby} * \text{wynik}}{\text{produkty}}$$

Równanie przedstawione powyżej²⁹ jest bardzo istotne w zarządzaniu przez rezultaty ponieważ umożliwia zdefiniowanie miejsca występowania określonych problemów zarządczych. Możliwe jest przecież uzyskiwanie wydajnych produktów nie przynoszących spodziewanych wyników³⁰. Może też być czasami odwrotnie, przy niskiej wydajności można uzyskać zupełnie niezłe rezultaty końcowe.

Studium przypadku – Wielka Brytania

26. Przeprowadzona w Wielkiej Brytanii reforma metody wykonywania zadań publicznych³¹, wynikała z przyjęcia przez rząd zobowiązania, że istniejące i nowe wydatki publiczne zawsze będą mieć na celu dostarczanie określonych wartości za pieniądze podatników oraz osiąganie wyników jakich wymaga społeczeństwo. Jakość wykonywanych zadań publicznych zależeć powinna nie od tego, ile środków publicznych rząd wydaje, ale od tego jak wydajnie je wydaje. Wydajność tą rząd może uzyskać również poprzez przekazanie części kompetencji do niezależnych podmiotów, lecz zawsze z pełnym systemem monitoringu ich dokonań. Przyjęte przez rząd Wielkiej Brytanii zasady to:

- obowiązek ustanowienia długookresowych celów;
- skuteczna rozliczalność ministerstw za dokonania (poprzez niezależny audyt wewnętrzny);

²⁹ Rolf Elm-Larsen „Kontrola wykonania zadań” Wydział Strategii Kontrolnej NIK, 2005 r, przygotowywane do publikacji.

³⁰ Można sobie wyobrazić legalne, oszczędne i wydajne przygotowanie i przeprowadzenie cyklu kilkumiesięcznych szkoleń dla określonej liczby bezrobotnych, po zakończeniu których tylko 1 % bezrobotnych uczestniczących w szkoleniach znalazło stałą pracę.

³¹ “Public Services for the Future: Modernization, Reform, Accountability – Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002” (1998), oraz „Outcome Focused Management in the United Kingdom” (2004) - www.hm-treasury.gov.uk/pub/html

- maksymalna elastyczność i swoboda do działań innowacyjnych dla podmiotów, które wykonują zadania publiczne, w zależności od lokalnych warunków. Celem tej elastyczności jest spełnianie różnych wymagań „klientów” w zgodzie z określonymi celami operacyjnymi;
- pełna jawność tego co zostało osiągnięte poprzez monitorowanie i publikowanie dokonań w osiąganiu poszczególnych celów operacyjnych.

27. Wprowadzenie zarządzania przez rezultaty w Wielkiej Brytanii poprzedzone było w 1998 roku wykonaniem przeglądu wydatków publicznych, w którym przeanalizowano zasoby alokowane w każdym obszarze wydatków. Następnie przygotowano (i opublikowano) dla każdego ministerstwa **umowę o zarządzaniu publicznym** na lata 1999-2002 (tzw. PSA - *Public Service Agreement*) - która zawierała - dla każdego Ministra – kilka celów szczegółowych (*objectives*) oraz określała, dla każdego celu, zestaw celów operacyjnych (*performance targets*) przedstawiających spodziewaną wartość uzyskanego rezultatu (np. redukcja określonego wskaźnika o 5 %). Następne przeglądy oraz dokumenty PSA przygotowywano co dwa lata: w 2000 roku (PSA na lata 2001-2004) w 2002 roku (PSA na lata 2003-2006) oraz w 2004 roku (PSA na lata 2005-2008)³². Co do zasady uzyskiwane rezultaty definiowane były na poziomie wyników a nie produktów. Umowa o zarządzaniu publicznym traktowana jest jako **rodzaj umowy społecznej** między rządem a społeczeństwem, a poszczególni ministrowie odpowiadają za rzeczywiste osiągnięcie zapisanych w PSA celów. Końcowy tekst umowy powstaje między określonym Ministrem a Ministrem Finansów w uzgodnieniu z komitetem Rady Ministrów oraz Kancelarią Premiera.

28. Pełny zapis planowanych dokonań dla poszczególnych ministerstw związany z umową o zarządzaniu publicznym zawartą na lata 2003-2006 znaleźć można na stronie internetowej³³ gdzie podano – dla każdego z dwudziestu podsystemów - cele szczegółowe łącznie z celami operacyjnymi oraz – dla każdego celu operacyjnego określone wskaźniki dokonań. Każde ministerstwo przygotowuje ponadto dokument³⁴ który w detalach opisuje sposób uzyskiwania poszczególnych celów operacyjnych. Ponadto, w dokumencie tym przedstawiono co dane ministerstwo zamierza robić aby zwiększyć swoją efektywność kosztową, łącznie z opisem narzędzi menedżerskich jakie będą w tym celu stosowane. Dla każdego ustanowionego PSA dostępna jest również tzw. Nota Techniczna (*Technical Note*) pokazująca szczegółowo jak będą mierzone poszczególne dokonania w stosunku do poszczególnych celów operacyjnych, łącznie ze źródłem uzyskania danych.

³² <http://www.hm-treasury.gov.uk/>

³³ www.hm-treasury.gov.uk/performance/index.cfm

³⁴ Dokument ten nosi nazwę - *Service delivery agreement (SDA)*

Ministerstwo Finansów - w imieniu Premiera - zbiera informacje o postępach w osiąganiu poszczególnych celów operacyjnych i przedstawia je - co kwartał - Radzie Ministrów. Postęp w poszczególnych celach operacyjnych dostarcza podstaw do planowania budżetowego na następny okres planistyczny.

29. Przykładowo: dla Ministerstwa Edukacji i Umiejętności (*Department for Education and Skills*) zdefiniowano sześć celów szczegółowych, każdy z nich zawierał od jednego do czterech celów operacyjnych (razem zdefiniowano dwanaście celów operacyjnych). Dla każdego celu operacyjnego zdefiniowano od kilku do kilkunastu wskaźników dokonań. Dla każdego wskaźnika przedstawiono wykres pokazujący jak wskaźnik ten się zmieniał w ostatnich kilku latach oraz wartość wskaźnika jaka powinna zgodnie z planem być uzyskana w roku następnym. Jeden z przyjętych celów szczegółowych sformułowano następująco: „*Przeobrażenie (transformacja) edukacji ponadpodstawowej*”. Dla tak zdefiniowanego celu szczegółowego przyjęto jeden cel operacyjny: „*Podwyższyć standardy w matematyce, języku angielskim oraz przyrodzie, tak aby na świadectwie ukończenia szkoły średniej:*

- *do 2004 roku 75 % czternastolatków uzyskało poziom 5 lub wyższy w angielskim i matematyce (oraz 70 % w przyrodzie), liczone na szczeblu centralnym, a do 2007 roku, 85 % (80 % w przyrodzie);*
- *do 2007 roku liczba szkół w których mniej niż 60 % czternastolatków osiągnie poziom 5 lub wyższy znacząco zmaleje;*
- *do 2007 roku 90 % uczniów osiągnie poziom 4 w angielskim i matematyce w wieku 12 lat.*

Dla tak zdefiniowanego celu operacyjnego określono dziesięć wskaźników pokazujących dochodzenie do przyjętego celu. Przykładowo wybrane dwa wskaźniki (z tych dziesięciu) to:

Wskaźnik 1: Procent 14 – latków osiągających poziom 5 lub wyżej w angielskim.

Wskaźnik 10: Procent uczniów osiągających poziom 4 do wieku 12 lat.

30. Struktura centralnej władzy wykonawczej w Wielkiej Brytanii oparta jest o system agencji rządowych, które odgrywają znaczącą rolę w dostarczaniu szeroko rozumianych usług publicznych. Obecnie jest 136 takich agencji wykonawczych, podległych bezpośrednio Ministrom, w których zatrudnionych jest około 75 % całej służby cywilnej. Oczywiście system ustanawiania celów oraz priorytetów i działań w poszczególnych agencjach jest ściśle związany z priorytetami zawartymi w umowie o zarządzaniu publicznym (PSA) dla Ministra któremu agencja podlega. Mówiąc skrótowo, to Minister decyduje o tym, jaką część zadań - będących wkładem do uzyskania nadanych mu celów szczegółowych i/lub operacyjnych - wykonywana jest w Ministerstwie a jaka poprzez podległe mu agencje. Minister musi również wziąć pod uwagę, iż część zadań wykonywana jest w strukturze rządu przez inne ministerstwa lub poza strukturą rządową, przez jednostki samorządu terytorialnego lub inne jednostki

(pozarządowe). Jest rzeczą oczywistą, że również pomiar dokonań w agencjach dokonuje na podstawie modelu zarządzania przez rezultaty.

31. Również samorządzie terytorialnym wprowadzono, w 2000 roku³⁵, system zarządzania zorientowany na proces - zwany „Najlepsza Wartość” (*Best Value*) mający na celu osiągnięcie wzrostu w efektywności kosztowej w obszarze usług i innych zadań samorządu. Istota wprowadzonego systemu, mówiąc w skrócie, wygląda następująco. Najpierw rząd ustanawia „Wskaźniki Dokonań Stanowiące Najlepszą Wartość”. Wskaźniki te odzwierciedlają priorytety polityki rządu, w szczególności te zawarte w przyjętych wewnątrz rządu dokumentach PSA. Te wskaźniki dokonań pozwalają porównywać osiągnięcia poszczególnych władz lokalnych oraz mierzyć zmiany w trakcie upływu czasu. Od władzy lokalnej wymaga się, aby ustanowiła określone cele operacyjne związane z usługami publicznymi, które świadczy na rzecz społeczności. Ponadto samorządy lokalne przyjmują lokalne wskaźniki dokonań, niezależne od tych ustanowionych przez rząd oraz Komisję Audytu. Zapoczątkowano również proces ustanawiania lokalnych umów (LPSA). Więcej na ten temat znaleźć można na stronie internetowej Komisji Audytu³⁶.

Wnioski płynące z wdrażania reform funkcjonalnych w krajach OECD.

32. Zdecydowana większość państw członków OECD wdrożyła, w ostatniej dekadzie, system zarządzania poprzez rezultaty, przegląd tych systemów znaleźć można w obszernej literaturze zamieszczonej w internecie³⁷. Podejście do tych reform w różnych krajach było różne, odzwierciedlając odmiennosc w kontekstach, kulturach administracyjnych oraz zdolności do wdrażania zmian w administracji. Ale istnieje mocna linia podobieństwa w przeprowadzaniu reform, polegająca na budowie sposobu funkcjonowania administracji oraz prac nad budżetem w kierunku zorientowania administracji na uzyskiwane rezultaty oraz pełniejszej rozliczalności. Istnieją już prace analizujące dokonania reformatorów oraz pokazujące ich istotne problemy i uwarunkowania, w tym niezamierzone i negatywne efekty uboczne reform³⁸, oraz odbywają się tematyczne

³⁵ Sposób działania tego systemu zarządzania zdefiniowany został - w 1999r. - w ustawie „Local Government Act”. Na podstawie tej ustawy rząd ustanawia „Wskaźniki Dokonań stanowiące Najlepszą Wartość”. Wskaźniki te odzwierciedlają priorytety polityki rządu, w szczególności te zawarte w ustanowionych PSA.

³⁶ <http://www.audit-commission.gov.uk/>

³⁷ <http://www1.oecd.org/puma/focus/compend/matrixframe.htm>

³⁸ A.Matheson “Modernizacja sektora publicznego” Służba Cywilna nr 7 (2003/2004) str.29-52.

konferencje³⁹. Poniżej, w skrótovej formie przedstawione zostaną te uwarunkowania których znajomość wydaje się istotna przy wdrażaniu zarządzania zorientowanego na rezultaty w Polsce.

33. Pierwsza podstawowa uwaga dotyczy faktu, iż zogniskowanie się na osiągniętych wynikach (*outcomes*) jest bardzo istotne, ale równocześnie jest bardzo trudne do zrealizowania. W wielu krajach osiągnięto sukces w ocenie dokonań jedynie na poziomie produktów (*outputs*) oraz zasobów im przypisanych traktując to jako dobrą drogę do dalszej dyskusji o wynikach. Niektóre kraje (Brazylia, Francja, Niemcy, Irlandia) ogniskują głównie (ale nie wyłącznie) swoje działania na reformach związanych z procesem budżetowania. Inne kraje (Holandia, Islandia, Dania, Norwegia, Szwecja) szczególną uwagę poświęcają procesowi monitorowania działań oraz produktów. Australia, USA i Wielka Brytania ogniskują swoją aktywność tak na monitorowaniu produktów jak i ocenie wyników. Natomiast Korea i Hiszpania rozwijają swoją aktywność bezpośrednio oceniając rezultaty, nie skupiając się na definiowaniu wskaźników opisujących produkty. Eksperti wskazują jednak, że zasadnicze zmiany w sposobie działania administracji uzyskiwane są dopiero przy pełnym jej zorientowaniu na wyniki a nie na produkty.

34. Uważa się, że kreowanie kultury zorientowanej na rezultaty w pracach administracji publicznej jest nieodzowne i tylko takie podejście może przynieść sukces we wdrażaniu zarządzania przez rezultaty. Eksperti są zgodni co do faktu, że zarządzanie przez rezultaty jest nieodzowne na poziomie wykonywania programów oraz na poziomie samodzielnych jednostek organizacyjnych (agencji). Ale też wszyscy zwracają uwagę, że podstawą sukcesu jest rzeczywiste zaangażowanie pracowników. Dlatego tak ważne jest kreowanie kultury zorientowanej na rezultaty. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na trzy bardzo istotne strategie w tym obszarze: zarządzanie zasobami ludzkimi, przywództwo – wraz z silnym wsparciem procesu przemian z centrum rządu - oraz ustalenie priorytetu na uczenie się. Istotną sprawą jest też zwrócenie uwagi na jakość danych (pomiar dokonań, wskaźniki dokonań) niezbędnych do właściwego prowadzenia procesu zarządzania przez rezultaty. Nieprecyzyjne lub błędne dane mogą zaburzyć proces zarządzania programem lub zarządzania jednostką organizacyjną. Najważniejszą zaś sprawą jest fakt, iż – jak słusznie zauważa Allen Schick⁴⁰ „*Sprawne działanie to pomysł prosty a jednocześnie zwodniczy. Jest on prosty ze względu na łatwość przedstawienia głównych pojęć i celów, a zwodniczy z powodu trudności w realizacji tych idei przez władzę*

³⁹ Burt Perrin „Implementing the vision: Addressing challenges to result-focused management and budgeting” OECD meeting: Implementation Challenges in Results Focused Management and Budgeting, 11-12 February 2002, Paris.

⁴⁰ A. Schick „The performing state: Reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not” OECD Journal on budgeting” vol.3 no 2 (2003) p.71-104. Polskie tłumaczenie: Służba Cywilna nr.8 (2004).

państwową.” I dalej „Skuteczność nie jest manną z nieba, która spada na nas bez zorganizowanego wysiłku. Jeśli państwo ma być skuteczne, jego poszczególne agendy winny działać sprawnie. Podmiotom sektora publicznego i zatrudnionym w nim ludziom należy zapewnić odpowiednią motywację, środki finansowe, upodmiotowienie oraz możliwość realizacji działań, które przynoszą zamierzone rezultaty. Ich nieskuteczność będzie oznaczać porażkę władz.”

Wnioski

35. Proces reform funkcjonalnych polskiej administracji, idący w kierunku przeorientowania sposobu działania tak, aby zarządzanie wykonywaniem zadań publicznych odbywało się w oparciu o ocenę rezultatów jakie określone jednostki sektora finansów publicznych uzyskują, **jest procesem koniecznym**. Zależy on od woli politycznej oraz siły i determinacji polityków. Istotą zarządzania przez rezultaty jest założenie, że we wszystkich instytucjach, istnieje możliwość precyzyjnego ustalenia ich celów oraz zarządzania ich działalnością poprzez analizę i ocenę uzyskiwanych rezultatów (produktów, wyników czy oddziaływań).

Wdrożenie metody zarządzania przez rezultaty jako metody wykonywania **wszystkich** zadań publicznych pozwoli na osiągnięcie większej skuteczności i efektywności w wykonywaniu zadań oraz wzmocni instytucjonalną zdolność do tworzenia i wdrażania strategicznych koncepcji rozwojowych. Powinno też przynieść wzrost skuteczności kosztowej (*value for money*) oraz całościową poprawę funkcjonowania administracji.

36. Osiągnięcie większej skuteczności i efektywności w wykonywaniu zadań przez administrację to jeden z oczekiwanych elementów wdrożenia zarządzania przez rezultaty. Działania te powinny spowodować również uporządkowanie, zdyscyplinowanie i uczynienie państwa bardziej przejrzystym. Wynika to z faktu, iż nowoczesne metody zarządzania wymagają przeprowadzania przeglądów funkcjonalnych jednostek sektora finansów publicznych, powodując likwidację instytucji zbędnych, „odchudzenie” nadmiernie rozbudowanych oraz usprawnienie wszystkich. Powinno to spowodować zmniejszanie rozmiaru sektora publicznego (optymalizacja struktur i zatrudnienia) przy równoczesnym wzmacnianiu struktury odpowiedzialności, zwłaszcza w obszarze osiąganych rezultatów oraz zarządzania sytuacjami konfliktu interesów. Ponadto spowoduje to konieczność wdrożenia systemu standardów świadczonych usług (bez względu na to, kto je wykonuje: władza publiczna, przedsiębiorcy czy organizacje pozarządowe) oraz systemu ich monitorowania wraz z zapewnieniem społeczności pełnego dostępu do informacji w tym zakresie.

37. Konsekwencją wdrożenia do polskiej administracji publicznej metody zarządzania przez rezultaty będzie przyjęcie zasady **iż proces ustalania budżetu ma służyć do racjonalizowania celów i polityki rządu** stając się instrumentem do określenia najbardziej efektywnych wydatków na istniejącym zbiorze celów. Pierwszym podstawowym działaniem jakie należy w związku z tym wdrożyć do polskiego systemu finansów publicznych jest przeprowadzenie takiej **konsolidacji budżetu państwa** aby uwzględniał on wszystkie wydatki i dochody państwa. Wdrożenie takiej zasady w życie, pozwoli na efektywne i skuteczne zarządzanie całym „portfelem publicznym”. Fragmentaryzacja dzisiejszego systemu przejawia się w dużej liczbie funduszy pozabudżetowych i niezależnych agencji, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych.

Drugie niezbędne działanie polegać powinno na zorientowaniu całego procesu budżetowego na osiąganie zaplanowanych rezultatów. Problem ten był poruszany – patrząc od strony programowania budżetowego - na specjalnym posiedzeniu Kolegium NIK w listopadzie 2004 roku ⁴¹. Obecnie istniejąca metoda przygotowywania budżetu bardzo słabo ujawnia cele i przeznaczenie wydawanych środków. Należy dążyć do tego, aby wydatki klasyfikowane były w ramach określonych programów (realizowanych przez określone jednostki organizacyjne będące w danym dziale administracji rządowej) stanowiących zbiory powiązanych ze sobą działań realizujących ściśle określony cel. W ramach określonych programów powinny znajdować się wszystkie projekty inwestycyjne jako działania służące do realizacji programów. Taki budżet można by było nazwać „budżetem programów”.

38. Można ponadto rozważyć przyjęcie następującego schematu zarządzania realizacją celów oraz niezbędnymi do tego zasobami:

- na poziomie **instytucji** kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych, którzy odpowiadają za osiągnięcie celów szczegółowych poprzez realizację określonych działań, nadają swojej jednostce system zarządzania jako narzędzie do skutecznego i sprawnego sterowania działaniami jednostki oraz osiągania oczekiwanych (przez ministra) rezultatów. W ministerstwie, będącym aparatem pomocniczym ministra, system ten nadaje dyrektor generalny, który jest odpowiedzialny, przed ministrem, za osiągnięte przez urząd rezultaty;
- wszystkie jednostki organizacyjne, o których mowa powyżej, należą do określonego **systemu sektorowego** (działowego) zarządzanego przez właściwego ministra, jemu więc raportują o swoich dokonaniach w ramach nadanego przez ministra systemu zarządzania działaniem. System ten należy traktować jako narzędzie ministra do skutecznego i sprawnego sterowania podległymi mu jednostkami lub nadzorowanymi organami.

⁴¹ Kontrola Państwowa, Numer specjalny (1), listopad 2004 r.

Celem jest osiągnięcie oczekiwanych (przez Premiera) rezultatów. Odpowiedzialnym – przed Premierem - za osiągnięte rezultaty jest właściwy minister.

- poszczególne systemy działowe (sektorowe) oraz urzędy centralne podległe bezpośrednio Premierowi⁴², tworzą strukturę administracji rządowej zarządzaną przez Premiera, jemu więc poszczególni ministrowie raportują o swoich dokonaniach w ramach systemu zarządzania nadanego strukturze administracji rządowej przez Premiera. System ten należy traktować jako narzędzie Premiera do skutecznego i sprawnego sterowania działaniami poszczególnych systemów działowych, na czele których stoją poszczególni ministrowie, w celu osiągnięcia oczekiwanych (przez społeczeństwo) rezultatów. Odpowiedzialnym – przed społeczeństwem - za osiągnięte rezultaty jest Premier.

Na każdym z tych poziomów zarządzania należy ustanowić oraz wdrożyć nowoczesny system zarządzania (*internal control system*) oparty o umiejętność identyfikacji i zarządzania właściwymi danemu poziomowi ryzykami, których występowanie mogłoby uniemożliwić sprawne osiągnięcie zaplanowanych celów. W każdym z tych systemów powinien istnieć nowoczesny system monitorowania dokonań oraz ich oceny i ewaluacji.

39. Tak zbudowany zintegrowany system zarządzania państwem wymaga (dla każdego poziomu oddzielnie) wysokiej klasy systemu audytu wewnętrznego oceniającego poszczególne systemy oraz działania wewnątrz nich. Niezbędną koniecznością będzie więc przejście od polskiej definicji audytu wewnętrznego⁴³ jako działania w obszarze „*badania dowodów księgowych oraz zapisu w księgach finansowych*” czy też oceny „*...efektywności i gospodarności zarządzania finansowego*”, do współcześnie używanych definicji audytu⁴⁴ jako działania w obszarze oceny „*...i doskonalenia skuteczności procesów zarządzania ryzykiem*”. Pozwoli to na wykonywanie zarówno audytu finansowego (*financial audit*) jak również audytu wykonania zadań (*performance audit*) oraz audytu nadanego systemu zarządzania. Nowoczesny audyt wewnętrzny związany jest przede wszystkim z zarządzaniem ryzykiem – ocenia czy proces zarządzania nim jest odpowiednio zaprojektowany i działa w sposób sprawny (czyli efektywnie i skutecznie). Jako konsekwencja budowy zintegrowanego systemu zarządzania, czeka nas więc dość gruntowna zmiana podejścia do audytu wewnętrznego, od podejścia czysto finansowego do operacyjnego.

⁴² Zgodnie z ustawą o działach Premier aktualnie sprawuje nadzór nad sześcioma urzędami centralnymi.

⁴³ Art. 35 c ustawy o finansach publicznych.

⁴⁴ Np. definicja używana przez Instytut Audytorów Wewnętrznych (*Institute of Internal Auditors*) - www.theiia.org

40. Te wszystkie niezbędne – ale póki co, pozostające w sferze koncepcji - zmiany w polskiej administracji publicznej spowodują również znaczące zmiany w funkcjonowaniu Najwyższej Izby Kontroli, instytucji wykonującej audyt **zewnętrzny** względem organów i jednostek tworzących system władzy publicznej. Wdrożenie jako metody zarządzania państwem systemu zaproponowanego powyżej, pozwoli Najwyższej Izbie Kontroli wykonywać, zgodnie ze swoimi konstytucyjnymi kompetencjami, pełny audyt zewnętrzny, tak w obszarze audytu finansowego jak i audytu wykonania zadań oraz audytu ustanowionych w strukturach wewnątrzrządowych systemów kontroli wewnętrznej (systemów: zarządzania państwem, sektorem czy też jednostką organizacyjną).

Warto przy tej okazji pokusić się o próbę zdefiniowania najbardziej istotnych wyzwań stojących –w związku z tym - przed Izba.

41. Po pierwsze Izba powinna w sposób zdecydowany wspierać te działania w obrębie systemu władzy publicznej w Polsce, które zmierzają do zmian zarysowanych powyżej. Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej ma szczególne zadania w zakresie funkcjonowania systemów kontroli w Polsce. Co więcej, w myśl międzynarodowych standardów INTOSAI, za zapewnienie istnienia odpowiedniego systemu kontroli wewnętrznej - rozumianego nie tylko w kategoriach tradycyjnej kontroli finansowej i administracyjnej, lecz nawiązującego do koncepcji kontroli zarządczej - odpowiedzialny jest również najwyższy organ kontroli⁴⁵. Można podać już dobre przykłady działań Izby w tym obszarze. W 2004 roku Izba przedstawiła „*Informację o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli wewnętrznej w ministerstwach i innych jednostkach administracji centralnej*”. Jednym z dwóch wniosków *de lege ferenda* przedstawionych w tej informacji był wniosek o: „*podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów oraz właściwych ministrów działań na rzecz rozpowszechnienia w administracji rządowej rozwiązań zgodnych z proponowanymi w międzynarodowych standardach kontroli wewnętrznej i obejmujących ogół procesów związanych z działalnością jednostki, a dotyczących poszczególnych elementów systemu kontroli wewnętrznej: środowiska kontroli, zarządzania ryzykiem, informacji i komunikacji, monitoringu oraz czynności kontrolnych.*”⁴⁶

42. Po drugie Izba powinna podjąć wszelkie możliwe działania w tym zwłaszcza w obszarze prac koncepcyjnych i metodycznych, które pozwolą jej w sposób pełny, w oparciu o nowoczesną metodologię, przeprowadzać skuteczny audyt

⁴⁵ „Internal Controls Systems in Candidate Countries” draft report to Supreme Audit Institutions of Central and Eastern European Countries, Cyprus, Malta, Turkey and European court of auditors, 2004.

⁴⁶ „Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania kontroli wewnętrznej w ministerstwach i innych jednostkach administracji centralnej”, Kontrola NIK nr P/03/003, Warszawa, marzec 2004 r.

wykonania zadań oraz audyt systemów zarządzania⁴⁷. Należy również podjąć prace koncepcyjne dotyczące budowy narzędzi wspomagających przeprowadzanie audytu wykonania zadań oraz zaprogramowanie i przeprowadzanie odpowiednich szkoleń i wyjazdów studyjnych. Warto tu podkreślić, że ostatnio Izba z pełnym sukcesem zakończyła, oraz wdrożyła do swojej bieżącej działalności, prace związane z wykonywaniem audytu finansowego typu poświadczającego, z zastosowaniem narzędzi wspomagających statystyczny dobór próby (tzw. Pomocnik Kontrolera⁴⁸).

W przypadku wdrożenia przez rząd metod zarządzania przez rezultaty, drugim istotnym zadaniem Izby - poza wyrażeniem opinii czy sprawozdania finansowe/budżetowe jednostki kontrolowanej zostały przygotowane zgodnie z określonymi wymogami - będzie kompleksowa kontrola jakości działań władz publicznych. I tu można wyobrazić sobie dwie możliwe ścieżki działań Izby. Pierwsza polegać może na rzetelnym sprawdzaniu zgodności uzyskanych rezultatów z zaplanowanymi (czyli skorzystaniu z powstania nowych wyznaczników), natomiast druga na ocenie rezultatów działań władzy publicznej poprzez analizę ich wpływu na efektywność gospodarki. Mówiąc krócej albo Izba zajmie się oceną jakości produktów władzy publicznej albo oceną ich wpływu na gospodarkę. Ale wtedy wymagana metodologia oceny powinna być zupełnie inna.

43. Po trzecie Izba powinna podjąć jak największe wysiłki w celu skutecznego zarządzania swoim kapitałem intelektualnym. Międzynarodowe doświadczenia sprawności działania pokazują, że – aby zachować posiadaną skuteczność – organizacje muszą uczyć się z szybkością, co najmniej równą szybkości następowania zmian w ich otoczeniu, lecz aby być innowacyjne, muszą uczyć się jeszcze szybciej. Taki kierunek działań zwykle wspomagany jest poprzez świadome zarządzanie wiedzą w organizacji. Można ją podzielić na wiedzę skodyfikowaną wyrażoną poprzez zbiór standardów, wzorów, regulacji, dokumentów, a także wiedzę ukrytą, zakorzenioną w strukturze jednostki, a dokładniej w jej kulturze organizacyjnej⁴⁹. Celem zarządzania wiedzą jest zwiększenie skuteczności jej transferu pomiędzy różnymi komórkami jednostki oraz wyzwolenie **kreatywności wśród poszczególnych pracowników**. Rola kapitału ludzkiego w każdej organizacji jest bardzo istotna, ponieważ uczenie się wymaga interakcji, w których wzajemny szacunek i zaufanie są niezwykle ważne. Jeżeli więzi te zostaną naderwane lub nie przywiązuje się do nich

⁴⁷ "Implementation Guidelines for Performance Auditing" Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience, (2004)

⁴⁸ W. Karliński „Statystyczny dobór próby w badaniach audytowych – metody i narzędzia” Biuletyn NIK, grudzień 2004 r.

⁴⁹ „Zarządzanie wiedzą w sektorze publicznym” www.e-gov.pl

szczególnej wagi, procesy uczenia się mogą zanikać, a istniejący kapitał intelektualny może zacząć się deprecjonować.

44. Wykonywanie przez Izbę audytu zewnętrznego oraz dokonywanie na jego podstawie określonych ocen związane jest – nie tylko w aspekcie określonych czynności, ale również w aspekcie globalnym - z określonymi rodzajami ryzyka. Globalne ryzyko nieodłączne (*inherent risk*) długo jeszcze będzie miało w Polsce wartość maksymalną (na szczęście matematyka nie pozwala aby przekroczyło wartość 1,00, chociaż można by było pokusić się o dowody na tezę, że w niektórych przypadkach jest to możliwe), ponieważ - zwłaszcza w okresie permanentnych zmian funkcjonalnych - proces rządzenie w Polsce jest działalnością niebezpieczną, ekstremalnie trudną i podatną na błędy. Ustanawianie i wdrażanie nowoczesnych metod zarządzania, w tym systemów kontroli wewnętrznej na trzech poziomach zarządzania państwem, jest potrzebą chwili, ale jego wdrożenie potrwa jeszcze dość długo (dzisiaj ważne jest, aby w ogóle się zaczęło). Dlatego też globalne ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej (*control risk*) długo jeszcze będzie wysokie. Ale oba, zdefiniowane wcześniej ryzyka zależą od czynników zewnętrznych, na które Izba posiada dość słaby wpływ. Jedynym sposobem pozwalającym Izbie kontrolować i zmniejszać ryzyko w procesie audytu zewnętrznego jest obniżenie ryzyka leżącego po stronie kontrolerów, a **to w dużej mierze zależy od kapitału intelektualnego i kreatywności pracowników Najwyższej Izby Kontroli**. Kompleksowe prace nad ich zwiększeniem mogą pozwolić, w ramach specyficznego „podejścia wspartego systemowo” na uzyskanie zauważalnej poprawy w obszarze globalnego ryzyka zawsze obecnego przy stosowaniu procedur audytu. I w tym tkwi istota czekającego nas wyzwania.