

Marcin BROL¹

RACJONALIZACJA DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI ZBIUROKRATYZOWANYCH

Streszczenie

W pracy przedstawiono problem funkcjonowania biurokracji w sektorze publicznym. Zaprezentowano założenia opisujące model biurokracji i omówiono odstępstwa od tego modelu, występujące we współczesnej administracji publicznej. Wskazano możliwości usprawnienia sposobu organizacji w tego typu instytucjach oraz scharakteryzowano problemy, z jakimi się borykają. Autor stawia tezę, że do zwiększenia racjonalności biurokracji jest konieczne wykorzystanie niektórych mechanizmów rynkowych oraz zwielokrotnienie przejrzystości funkcjonowania biurokracji. Dodatkowo opisano narzędzie służące usprawnieniu biurokracji, powszechnie określane jako e-administracja. Opisano także problem motywacji urzędników i zależności pomiędzy pełnomocnikiem i mocodawcą. Autor artykułu odwołuje się do aktualnych przykładów dotyczących polskiej administracji publicznej.

Słowa kluczowe: sektor publiczny, biurokracja, motywacja, rynek, e-administracja

RATIONALISATION OF BUREAUCRATIC ORGANISATIONS

Summary

The aim of this paper is to discuss the problem of bureaucracy in the public sector, and also to identify ways to improve public administration. The author claims that in order to rationalise bureaucracy it is necessary to use several market mechanisms and to increase transparency. Moreover, the paper depicts e-administration as an effective tool that makes public administration more efficient. Another important issue presented in the article is the principal-agent problem and its implications for the public sector.

Key words: public sector, bureaucracy, motivation, market, e-administration

1. Wstęp

Biurokracja jest kojarzona zwykle ze sposobem działania podmiotów sektora publicznego. Stworzona w celu usprawnienia funkcjonowania administracji, z czasem stała się synonimem nieefektywności i ograniczenia rozwoju gospodarczego. Podmioty, zorganizowane w ten sposób, stanowią znaczną część gospodarki narodowej. Funkcjonują zarówno w sektorze publicznym (urzędy administracji państwowej

¹ Dr Marcin Brol – Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, e-mail: marcin.brol@ue.wroc.pl.

i samorządowej), jak i w sektorze prywatnym (usługi finansowe, ubezpieczeniowe). Wśród nieprawidłowości, towarzyszących biurokracji, wymienia się zazwyczaj: korupcję, nepotyzm, miękkie ograniczenia budżetowe, marnotrawstwo, niską efektywność alokacji zasobów finansowych. Jednocześnie w ostatnich kilkudziesięciu latach wyraźnie wzrosła liczba osób zatrudnionych w tego typu podmiotach. W samym sektorze publicznym w krajach europejskich jest zatrudnionych od 10% do 30% osób pracujących. Wiąże się to przede wszystkim ze wzrostem roli edukacji i rozrostem administracji publicznej [Czetwertyński 2010 s. 28-30].

Należy zatem dążyć do racjonalizacji działalności organizacji zbiurokratyzowanych. Celem niniejszej pracy jest próba odpowiedzi na pytanie: jak poprawić efektywność biurokracji? Osiągnięcie tak postawionego celu wymaga uszeregowania i scharakteryzowania dostępnych narzędzi i bodźców zmuszających do większej efektywności. Autor stawia tezę mówiącą o tym, że do zwiększenia racjonalności biurokracji jest konieczne wykorzystanie niektórych mechanizmów rynkowych oraz zwiększenie przejrzystości funkcjonowania biurokracji. W celu udowodnienia tak postawionej tezy, uzupełniono klasyczny model opisujący funkcjonowanie biurokracji. Konceptualizacji modelu dokonano wykorzystując metodę idealizacji i stopniowej konkretyzacji. Rozważania dotyczące biurokracji ograniczono do sektora publicznego.

2. Charakterystyka biurokracji

Podstawy funkcjonowania biurokracji sformułował na przełomie XIX i XX wieku, niemiecki socjolog i ekonomista, Max Weber. W swojej koncepcji uznał biurokrację za idealną formę funkcjonowania wszelkich organizacji. Twierdził on, iż tylko poprzez system hierarchiczny można zapewnić najwyższą możliwą efektywność. Termin biurokracja oznaczał, w jego rozumieniu, uporządkowane działanie i niezależnienie od nacisków oraz prywatnych interesów. Według niego, wyznaczało to koniec arbitralnej władzy, sprawowanej przez autorytarne reżimy. Co więcej, uważał, że biurokrację, jako formę organizacji, można z powodzeniem stosować zarówno w przypadku podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Aby skonstruować taki system, należało przede wszystkim zadbać o stworzenie praw określających jego ramy i kompetencje, wykształcić urzędników oraz zapewnić im stale miejsce pracy, stałą pensję i ustalić ścieżkę rozwoju zawodowego [Wellisz 2002 s. 2-5]. Biurokracja miała wnosić do rządzenia ten sam logiczny porządek, co linia produkcyjna do fabryk. Weber, konstruując swoją teorię, oparł się na analizie funkcjonowania biurokracji pruskiej, funkcjonującej w specyficznym kręgu kulturowym i duchu militarystycznym. Stąd kładł duży nacisk na ścisłą hierarchizację stosunków służbowych i schematyzację działań.

Idealistyczne założenia Webera wraz z upływem czasu i pod wpływem zmian kulturowych zdezaktualizowały się. Współczesna biurokracja nie może działać w oderwaniu od naturalnych skłonności człowieka do zachowań egoistycznych. Dlatego też coraz częściej mówi się o problemach, z którymi boryka się biurokracja. John Toye wskazuje pięć podstawowych wad tego systemu [Toye 2006 s. 11-12]:

1. Instrument biurokratyczny służy tylko swoim zwierzchnikom, a nie tym, dla których został powołany. Ze względu na hierarchiczną strukturę, biurokraci w większym stopniu są zainteresowani spełnianiem żądań swoich przełożonych, niż pracą na rzecz petentów;
2. Biurokracja nie ma konkurencji, co skutkuje brakiem motywacji do obniżania kosztów działania;
3. Istnieje duże ryzyko, że biurokraci, ze względu na mało elastyczny system motywacyjny, zaczną służyć interesom prywatnym, zamiast publicznym;
4. Przepisy regulujące działalność biurokracji mogą być i często są niejednoznaczne. Niekoniecznie musi to wynikać ze złej woli organów stanowiących prawo. Najczęściej ustawodawca tworzy wyjątki dotyczące konkretnej grupy osób. Takie podejście daje biurokratom prawo do decydowania, kto podlega, a kto nie określonym przepisom, co podważa Weberowską zasadę neutralności;
5. Biurokracja się rozrasta. Stałym problemem z tym związanym jest zwiększanie się liczby instytucji publicznych i wzrost kosztów ich utrzymania.

Według Savasa, na powiększanie się instytucji biurokratycznych wpływają trzy czynniki: zwiększający się popyt na usługi świadczone przez państwo, chęć dostarczenia większej ilości świadczeń oraz rosnąca nieefektywność, której rezultatem jest wzrost wydatków [Savas 1992]. Rozwijając tę tezę, należy dojść do wniosku, że głównym czynnikiem, sprzyjającym zwiększeniu zakresu czynności wymagających zaangażowania biurokracji, jest rosnąca liczba regulacji publicznych. Stanowią one kategorię niejednorodną, ponieważ przedmiot ich oddziaływania jest zróżnicowany. Najbardziej płodną heurystycznie klasyfikację regulacji zaproponował Andrzej Matysiak [Matysiak 2010 s. 9]. Wyróżnił on, mianowicie, regulacje sfery realnej gospodarki oraz regulacje procesów ekonomicznych, czyli procesu wymiany rynkowej. Najogólniejszym celem regulacji sfery realnej jest realizacja ważnych wartości społecznych, takich jak bezpieczeństwo i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy. Ma ona charakter bezpośredni, ponieważ precyzyjnie formułuje obowiązujące parametry produktów, technologii przy pomocy: norm technicznych, standardów, procedur i zakazów. Regulacja ekonomiczna ma charakter pośredni, gdyż jej przedmiotem są procesy dualne wobec sfery realnej. W przeciwieństwie do poprzedniej, regulacja ta nie określa celów ostatecznych gospodarki narodowej. Przedmiotem regulacji są czynniki, które determinują procesy rynkowe. Dlatego regulacja ekonomiczna obejmuje także: proces kreacji pieniądza i kredytu, dostęp do informacji oraz podejmowanie decyzji, które mają wpływ na strukturę rynku. Z punktu widzenia państwa, regulacje stanowią uporządkowanie działań indywidualnych i kolektywnych w przestrzeni publicznej, wprowadzające do życia społecznego reguły postępowania na tej samej zasadzie, jak rynek porządkuje zachowania przedsiębiorstw. Stanowią zatem dopełnienie lub substytut rynku. Ich rosnąca liczba wiąże się z ciągłą komplikacją procesów gospodarczych oraz rosnącymi oczekiwaniami społecznymi co do roli sektora publicznego jako gwaranta sprawiedliwości i bezpieczeństwa wymiany rynkowej. Paradoksalnie, oczekiwania te prowadzą jednocześnie do zwiększenia biurokracji i rozrostu aparatu państwa, co, z kolei, postrzegane jest w sposób negatywny.

3. Motywacja pracowników organizacji zbiurokratyzowanych

Podstawową cechą sektora publicznego jest brak motywu zysku jednostek funkcyjnych w jego ramach. Skutkiem tego jest osłabienie bodźców skłaniających pracowników sektora do maksymalizacji produktywności. W przedsiębiorstwie prywatnym pracownicy są oceniani na podstawie osiągniętych, mierzalnych wyników. Może to być: liczba wytworzonych dóbr, ilość świadczonych usług, osiągnięty przychód, wypracowany zysk, czas poświęcony na wykonanie zadania czy też udział w zrealizowanym projekcie. Mierniki te nie mogą być stosowane w przypadku biurokracji. Brak motywu zysku eliminuje możliwość wyceny wykonanej pracy przy wykorzystaniu podstawowych kategorii ekonomicznych, takich jak: zysk, przychód i koszty. Także, popularny w przedsiębiorstwach produkcyjnych, system akordowy nie jest możliwy do zastosowania w administracji publicznej. Liczba załatwionych spraw i ilość obsłużonych petentów z jednej strony będzie różnić się na poszczególnych stanowiskach pracy ze względu na odmienny charakter podejmowanych czynności, z drugiej strony nie musi przekładać się na jakość wykonanej pracy, a dodatkowo w niektórych przypadkach presja na ilość nie jest wręcz pożądana. Przykładem tego może być usługa nadzoru budowlanego. Nie jest tu wskazany pośpiech i przymus związany z ilością wydanych dokumentów, lecz jakością i rzetelnością. Metody oceny pracy, stosowane w prywatnych przedsiębiorstwach produkcyjnych, nie są zatem szczególnie przydatne w organizacjach zbiurokratyzowanych.

Stąd też występuje konieczność stosowania innych metod motywowania pracowników. Cechą instytucji zbiurokratyzowanych jest przypisanie obowiązków do konkretnego stanowiska pracy. Oznacza to obowiązek dostosowania się do, ograniczających swobodę ruchów, przepisów i regulaminów. Wynagrodzenie biurokraty zazwyczaj nie jest związane z jakością wykonywanej przez niego pracy, w związku z tym pojawia się częsty problem braku odpowiedzialności za efekty pracy. Czasami może także wystąpić sytuacja odwrotna – zbyt wielka odpowiedzialność paraliżuje zdolności decyzyjne, rodząc awersję do podejmowania ryzyka. Dodatkowym, niekorzystnym zjawiskiem w sektorze publicznym są trudności w polityce kadrowej. Pracownika administracji ciężko jest z reguły zwolnić, ze względu na obowiązujące przepisy prawa pracy, a oferowane płace są zazwyczaj niższe niż w przedsiębiorstwach prywatnych. W konsekwencji tego, rynek pracy w sferze publicznej charakteryzuje się niską jakością kadr oraz niską elastycznością.

Stosunki pomiędzy poszczególnymi pracownikami administracji publicznej dobrze ilustruje, wprowadzona do literatury w latach siedemdziesiątych XX wieku, koncepcja pełnomocnika – mocodawcy, której teoretyczne rozwinięcie stanowi teoria agencji. Relacja ta jest jednym z najstarszych i najpowszechniejszych skodyfikowanych sposobów interakcji społecznej. Za jedno z najważniejszych jej założeń przyjęto, że wszelkie decyzje są podejmowane w warunkach niepewności. Pozwala ona na przeanalizowanie interakcji społecznych zachodzących pomiędzy dwiema lub większą liczbą osób powiązanych ze sobą formalnymi więziami, najczęściej o charakterze służbowym. Więzy te można określić mianem wymuszonych, ponieważ w związku takimi jedna z osób posiada kompetencje – jest to mocodawca lub inaczej pryncypał, które

może przekazać innej osobie ją reprezentującej – pełnomocnikowi lub inaczej agentowi. Z ekonomicznego punktu widzenia, problem agencji jest problemem optymalizacyjnym, polegającym na właściwym określeniu bodźców (zachęt materialnych), które skłaniałyby pełnomocnika do działań zgodnych z oczekiwaniami mocodawcy [Wojtyna 2005 s. 8-10]. Można to rozumieć w ten sposób, że przekazywanie pełnomocnikowi zadań do wykonania będzie rodzić problemy, jeśli jego cel jest odmienny niż mocodawcy i jeśli mocodawca dysponuje jednocześnie niedoskonałą informacją na jego temat. W klasycznym podejściu, istotą teorii agencji jest występowanie bodźców o charakterze materialnym. W sektorze publicznym nie są one jednak jedynymi sposobami motywacji pracowników. Istnieje bowiem cały wachlarz bodźców pozaekonomicznych, takich jak: prestiż społeczny związany z zajmowanym stanowiskiem, oraz altruizm, który wynika z misji roli, jaką pełnią pracownicy administracji publicznej.

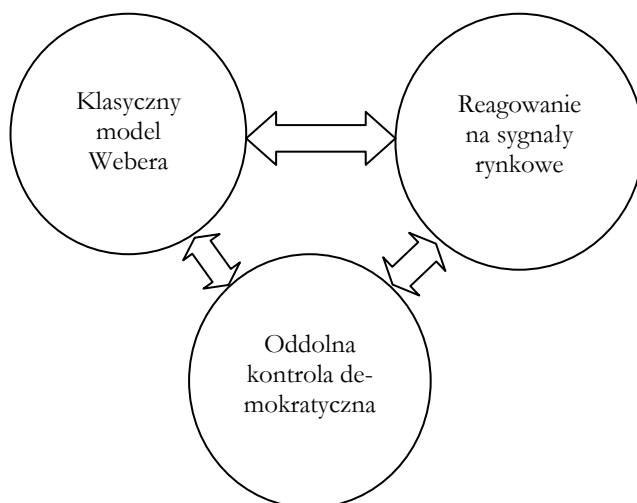
Można zatem dotychczasowe rozważania podsumować stwierdzeniem, że motywacja, którą kierują się pracownicy sektora publicznego, jest dość skomplikowana, a jednocześnie obywatele korzystający z ich usług mają własną wolę, lecz nie mogą całkowicie zrezygnować z tych usług. Dlatego też należy tworzyć taką strukturę bodźców, która łączy motywy altruistyczne i materialne. Mówiąc inaczej, wykorzystać mechanizm rynkowy, nie pozwalając jednocześnie na to, aby własny interes zdominował postawy altruistyczne.

4. Istota zmian w biurokracji

Istnieją dwa mechanizmy prowadzące do zmniejszenia skali przedstawionych problemów. Po pierwsze, konieczne jest zapewnienie przejrzystości funkcjonowania biurokracji, tak aby wymagania w stosunku do pracowników były jasne i czytelne, a jednocześnie efekty ich pracy mogły być przedmiotem oddolnej, społecznej oceny. Po drugie, tam, gdzie to możliwe, niezbędne jest wprowadzenie konkurencji, dzięki której zostanie stworzony system bodźców i zachęt, podobny do tego, który działa na rynkach dóbr prywatnych. Za punkt wyjścia należy traktować, wspomniany wcześniej, klasyczny model Webera, od którego współczesna biurokracja znacznie się oddaliła. Wymaga on jednak uzupełnienia o dwa dodatkowe elementy: system narzędzi rynkowych oraz demokratyczną kontrolę. Model taki opisał P. Evans [Evans 2005 s. 26-47], nadając mu nazwę „model trójstronny” („Tripod Model”, czyli oparty na trzech nogach lub statywie). Schematycznie został on zaprezentowany na poniższym rysunku.

RYSUNEK 1.

Trójstronny model funkcjonowania biurokracji



Źródło: [Evans 2005 s. 26-47].

Evans zwraca uwagę na klasyczne Weberowskie założenia: istnienie norm profesjonalnych, ścieżki kariery zawodowej oraz uniwersalnych procedur. Postuluje równocześnie wykorzystanie narzędzi rynkowych, takich jak: analiza korzyści i kosztów oraz mierniki wydajności. Za warunek konieczny uważa przy tym stosowanie dyscypliny budżetowej. Zabiegi te mają prowadzić do: zmniejszenia kosztów funkcjonowania biurokracji, zwiększenia jej wydajności, a także pomóc uniknąć niekorzystnych, ze społecznego punktu widzenia, decyzji i procesów. W tym celu niezbędne jest również zbudowanie mechanizmów dających możliwość oddolnej demokratycznej kontroli oraz gwarantujących przejrzystość w wymiarze informacyjnym i finansowym. Warunkiem poprawnego ich funkcjonowania jest zapewnienie partycypacji społecznej w zakresie kontroli działania biurokracji. Model ten ma jednak jedną podstawową wadę. W systemie demokratycznym zwierzchnicy organizacji biurokratycznych – politycy pochodzą z wyboru, a co za tym idzie, są powoływani na określoną kadencję. Skutkuje to przenoszeniem odpowiedzialności finansowej na przyszłych decydentów, czyli na okres po wyborach. Działania takie są typowe między innymi dla polskiej rzeczywistości politycznej i dotyczą zarówno rządu centralnego, jak i samorządów: wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych. Można przypuszczać, iż źródłem takiego zachowania jest mała stabilność polityczna i niskie prawdopodobieństwo objęcia władzy na więcej niż jedną kadencję. Ta sytuacja może sprawić, iż przejrzystość, demokratyczna kontrola oraz dyscyplina budżetowa pozostaną tylko jako formalnie zapisane warunki, konieczne do funkcjonowania modelu, ale niestety nierealne.

Urynkowienie również nie jest rozwiązaniem bez wad. Wprowadzenie konkurencji nie jest bowiem możliwe we wszystkich przejawach aktywności zarezerwo-

wanych dotąd jedynie dla biurokracji. Umożliwia ono jednakże ograniczenie zakresu spraw, którymi zajmują się urzędy publiczne. W rękach sektora publicznego, a w związku z tym zbiurokratyzowane, z całą pewnością, powinno pozostać wytwarzanie dóbr publicznych. Jednak i w tym wypadku istnieje częściowe urynkowanie tego procesu poprzez zaangażowanie podmiotów prywatnych. Przedmiotem prywatyzacji nie może być w tym przypadku wytwarzanie dóbr, lecz dystrybucja. Choć w niektórych przypadkach, np. służby zdrowia lub edukacji, możliwe jest równoległe ich wytwarzanie przez sektor publiczny i prywatny pod ścisłym nadzorem tego pierwszego. Stąd też można obserwować funkcjonowanie szkół i uczelni prywatnych, ale pod kontrolą specjalnie do tego powołanych instytucji publicznych. Pomimo prywatyzacji, odpowiedzialność za wytwarzanie usług publicznych, a także ich ilość, jakość i zakres pozostaje na barkach sektora publicznego. Jest to zgodne z zasadami gospodarki rynkowej, które nakazują wybór bardziej efektywnego podmiotu gospodarczego. Usługi administracyjne również posiadają cechy tożsame z dobrami publicznymi, natomiast różnią się w jednym szczególe. Mają one najczęściej charakter przymusowy. Typowe usługi administracyjne, które mają cechy dobra publicznego, a jednocześnie każdy obywatel jest zobowiązany lub inaczej przymuszony do ich konsumpcji, to usługi związane z ewidencją: ludności, pojazdów, przedsiębiorstw czy nieruchomości. W tym przypadku, ze względu na masowy charakter konsumpcji oraz ograniczone zdolności adaptacyjne biurokracji, dochodzi do sytuacji braku płynności w świadczeniu usług, tzn. do przedłużania procedur administracyjnych, a w konsekwencji do powstawania dodatkowych kosztów (np. utraconego czasu) oraz nadużyć (np. pokusa korupcyjna – łapówka w zamian za ominięcie kolejki). Wprawdzie część tych problemów można rozwiązać za pomocą stosownych narzędzi zarządzania, to jednocześnie nie ma możliwości całkowitego ich przezwyciężenia. Próba poprawy efektywności gospodarowania może być wprowadzenie konkurencji wewnątrz organizacji świadczącej usługi publiczne lub dopuszczenie większej ilości podmiotów do świadczenia tych usług.

Działalność taka mogłaby wyglądać według następującego schematu. Powstać mogłyby firmy zajmujące się pośrednictwem w załatwianiu różnorodnych usług administracyjnych – rejestracji samochodu, załatwieniu formalności paszportowych, uzyskaniu poświadczenia o niekaralności i innych tego typu spraw. Załatwienie niektórych z nich zajęłoby klientowi kilka godzin, część kilka dni lub nawet miesięcy. Gotów byłby on zapłacić za usługę pośrednictwa w zamian za oszczędzony w ten sposób czas. Może zatem istnieć rynek usług administracyjnych. Z tym że w tej chwili, zgodnie z obowiązującym prawem usługi, tak świadczyć może tylko jedna organizacja – o charakterze publicznym, przypisana do obywatela zgodnie z jego miejscem zamieszkania. Można się domyślać, że wprowadzenie przedsiębiorstw prywatnych, konkurujących z lokalną administracją publiczną, wpłynęłoby na poprawę jakości obsługi klientów. Część z nich może wybrać bowiem usługę droższą, ale jednocześnie taką, przy której nie będzie musiała poświęcać dodatkowego czasu i energii, część natomiast skorzysta z usługi tańszej, świadczonej przez urzędników, gdzie cena będzie opierać się jedynie na kalkulacji poniesionych kosztów.

Rozwiązanie takie niesie ze sobą kilka niebezpieczeństw, o których należałoby pamiętać, tworząc odpowiednie regulacje prawne. Po pierwsze, istnieje konieczność nadzoru w postaci koncesjonowania działalności takich przedsiębiorstw. Brak takiej procedury mógłby doprowadzić do sytuacji, w której część przedsiębiorstw mogłaby nie dopełnić wszystkich procedur związanych z: ewidencjonowaniem klientów, weryfikacją tożsamości itp. Przeprowadzenie takiej procedury ogranicza natomiast liczbę działających firm. Nasuwa to skojarzenia z takimi rynkami o ograniczonym dostępie, jak usługi notarialne czy adwokackie. Wprowadzenie konkurencji nie oznacza końca administracji publicznej. Nie wszystkie bowiem usługi publiczne mogą podlegać przedstawionym tu mechanizmom. Trudno wyobrazić sobie więc konkurencję w zakresie pomocy społecznej. Choć i tu część usług nosi znamiona prywatyzacji, tzn. przekazywania części działań podmiotom prywatnym. Dotyczy to przede wszystkim świadczeń rzeczowych, takich jak: noclegi dla bezdomnych, posiłki i odzież dla najbardziej potrzebujących itp. W tych przypadkach podmioty publiczne zlecają część zadań firmom prywatnym.

Z powyższych rozważań można wywnioskować, iż warunkiem niezbędnym w procesie urynkowania usług publicznych, który ma doprowadzić do poprawy efektywności ich świadczenia poprzez ograniczenie biurokracji, jest wzmocnienie roli regulacyjnej państwa. Może to w konsekwencji oznaczać zastąpienie jednej biurokracji inną. Zaletą takiego rozwiązania jest z całą pewnością zmniejszenie liczby bezpośrednich kontaktów na linii urzędnik – petent. Organy regulacyjne, takie jak np. Urząd Komunikacji Elektronicznej, nie zajmują się jednostkowymi transakcjami – te reguluje mechanizm rynkowy, lecz przypadkami konfliktowymi oraz tworzeniem rozwiązań systemowych. Sytuację tę obrazuje sposób postrzegania klientów przez niektóre przedsiębiorstwa w sytuacji, gdy były państwowym monopolistą oraz obecnie, gdy muszą konkurować z innymi podmiotami na rynku. Świadczy to o jeszcze jednej prawidłowości, a mianowicie, coraz mniejszej liczbie monopolii naturalnych. Niektórzy ekonomiści, jak Marek Ratajczak, twierdzą nawet, że współcześnie monopol naturalny w czystej postaci w ogóle już nie występuje [Ratajczak 1999].

5. Rola e-administracji w kształtowaniu zmian w systemie administracji publicznej

Analizując sposób funkcjonowania administracji publicznej, można wyróżnić dwie sfery: jawną i niejawną. Sfera jawna obejmuje wszystkie działania podejmowane w zgodzie z obowiązującym prawem i obyczajami. W sferze tej mocodawca realizuje misję powierzoną mu przez społeczeństwo. Realizuje więc założone cele i wprowadza pożądane regulacje. Przekazuje kompetencje na niższy szczebel – pełnomocnikom, których wyposaża w odpowiednie środki materialne i prawne oraz udziela niezbędnych informacji. Pełnomocnik natomiast w zamian za wynagrodzenie wykonuje powierzone mu obowiązki i przekazuje informacje i ewentualne wyniki swojego działania mocodawcy. Świat ten przypomina opisaną przez Webera idealną maszynę biurokratyczną.

Przejawem zawodności systemu biurokratycznego jest między innymi istnienie wspomnianej sfery niejawnej. W sferze tej zarówno mocodawca, jak i pełnomocnik mogą wykorzystać posiadane zasoby i informacje w celu maksymalizacji indywidualnych korzyści. Pełnomocnik, czyli w praktyce urzędnik publiczny, może sprywatyzować posiadaną informację publiczną, ograniczając dostęp do niej, a jej przekazanie uwarunkować wręczeniem wynagrodzenia w postaci łapówki. Jako przykład można tu przytoczyć ustawianie przetargów, czyli właściwie sprzedaż informacji dotyczącej procedury przetargowej, podobnie jak w przypadku majątku publicznego, który może być potraktowany przez pełnomocnika jako prywatny i przekazany innej osobie lub podmiotowi w zamian za łapówkę. W tym przypadku dobra, które mają służyć zaspokajaniu potrzeb zbiorowych, zbywane są jako prywatne, a mechanizm rynkowy zostaje zastąpiony mechanizmem korupcyjnym.

Jedynym, logicznym rozwiązaniem tego problemu jest zapewnienie przejrzystości sektora publicznego. Do tej pory, ze względu na zawilość procedur biurokratycznych oraz ich rozmiar i liczbę zatrudnionych pracowników, było to niezmiernie trudne. W sukurs przyszedł jednak postęp techniczny. Dzięki rozpowszechnieniu się: komputerów, baz danych i Internetu, wszelkie powiązania na zasadzie agent – mocodawca stały się o wiele bardziej transparentne. Wprowadzenie e-administracji wydaje się likwidować wiele z przedstawionych wad biurokracji. Każdy dokument, przesłany drogą elektroniczną, jest bowiem automatycznie ewidencjonowany, podobnie jak wszystkie przepływy pieniężne oraz kontakty urzędnika z petentem. Dodatkowo załatwianie wszelkich spraw odbywa się bez bezpośredniego kontaktu zainteresowanych stron, lecz na odległość, co zmniejsza pokusę korupcyjną. Za e-administrację, bądź też z angielskiego *e-government*, uważa się stosowanie technologii informatycznych w administracji publicznej. W ujęciu procesowym jest to ciągle doskonalenie jakości zarządzania i świadczenia usług administracyjnych dzięki zastosowaniu Internetu lub innych sieci informacyjno-komunikacyjnych, takich jak na przykład telefonia komórkowa. W Polsce obecnie trwa budowa centralnego systemu informatycznego administracji publicznej o nazwie „Wrota Polski”. W ramach niego ma być zapewniony dostęp *on-line* do wszystkich zinformatyзовanych serwisów administracji państwowej. Ostatecznie, e-administracja ma prowadzić do oszczędności czasu i kapitału, zarówno przedsiębiorcy, obywatela jak i urzędnika, wzrostu funkcjonalności świadczonych usług oraz zwiększenia zakresu informacji. Ponadto, powinno nastąpić zwiększenie przejrzystości procedur administracyjnych i winna mieć miejsce eliminacja błędów, gdyż właściwie zaprogramowany system działa według dokładnie wyznaczonych reguł. Ma również poprawić się dostępność oraz integracja zasobów internetowych. Wszystkie powyższe elementy mają wprowadzić podejście przedmiotowe, a nie podmiotowe, czyli ważne staje się to, jaką sprawę załatwiamy, a nie u kogo to robimy.

6. Zmiany technologiczne a zmiany mentalne

Rozwój elektronicznej administracji napotyka jednak w Polsce bariery związane z zawodnością systemu biurokratycznego i mentalnością urzędników. Typowa dla

administracji publicznej pokusa nadużycia pojawiła się w przypadku postępowania mającego w przyszłości ograniczyć tego typu wady. W październiku 2011 roku Centralne Biuro Antykorupcyjne zatrzymało sześć osób, a wśród nich dwóch oficerów policji oraz byłych już dyrektorów Centrum Projektów Informatycznych MSWiA. Sprawa dotyczyła zamówień realizowanych przez tę instytucję. W styczniu 2012 roku zatrzymano kolejne trzy osoby, tym razem dyrektorów dużych korporacji komputerowych [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: www.cba.gov.pl, data wejścia: 01.05.2012]. Firmy te miały dostarczyć sprzęt oraz technologię niezbędną do wdrożenia elektronicznych dowodów osobistych. Zamieszanie wokół e-administracji nie wynika z nadzwyczajnego charakteru towarzyszących jej procedur. Jest to typowy objaw niedoskonałości systemu biurokratycznego, opisanego w teorii agencji. Jak twierdzi minister administracji i cyfryzacji, wdrożenia pełnego cyfrowego systemu administracji publicznej należy oczekiwać około 2020 roku [Poznański 2012 s. 7]. Do tego czasu ma szansę dokonać się również postęp w sferze mentalnej. Sprzyja temu coraz powszechniejsze przekonanie o szkodliwości korupcji i zdecydowane działania Centralnego Biura Antykorupcyjnego, którego akcje są nagłaśniane medialnie, co daje poczucie nieuchronności kary. Służba ta, pomimo początkowych wątpliwości co do słuszności jej utworzenia, a także obaw o upolitycznienie i niską skuteczność, poprzez swoje konsekwentne działania zdaje się w coraz większym stopniu w pozytywny sposób wpływać na sferę publiczną.

Najczęstszy problem związany z mentalnością urzędników i decydentów jest niezwykle banalny i wynika z nieświadomości sobie potencjalnego konfliktu interesów. Typowa dla każdego człowieka chęć minimalizacji kosztów, w biurokracji objawiająca się minimalizacją ilości podjętych działań i czasu poświęconego na pracę, może prowadzić do ułatwień i omijania procedur, uznawanych za uciążliwe i „nieżyłociowe”. Na sprawę tę zwróciła uwagę unijna instytucja do spraw zwalczania nadużyć finansowych OLAF [Kokot 2012 s.1]. W Polsce panuje powszechne przekonanie o konieczności uproszczenia procedur administracyjnych. Potwierdza to raport Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, według którego ponad 55% petentów nie wie, według jakich zasad są podejmowane decyzje w ich sprawach [*Opinia na temat...* s. 4-5]. Próba podjęcia populistycznych działań, mających uprościć procedury, może doprowadzić w konsekwencji do zwiększenia potencjalnych zagrożeń, oddalając polską biurokrację od standardów określonych przez Webera. Zamiast tego, po raz kolejny należy podkreślić konieczność zapewnienia przejrzystości procedur. Następnym problemem, związanym ze sposobem myślenia o administracji publicznej, jest przekonanie o konieczności gromadzenia dokumentacji w formie papierowej. Jak pokazują badania, wykorzystanie teleinformatyki w większości urzędów spowodowało podwójny obieg dokumentów, a w opinii około 40% z nich przyniosło wzrost obciążania pracą [*Badanie wpływu informatyzacji...* s. 10-11]. Sytuacja taka może skutkować poważnymi utrudnieniami w funkcjonowaniu biurokracji po jej cyfryzacji. Najpierw należy zmienić zatem sposób myślenia o administracji publicznej, czego przejawem ma być zastąpienie formy zaświadczenia oświadczeniem, czyli, mówiąc inaczej, zastąpienie kontrolowania prawdomówności petenta, ufnością w jego zapewnienia.

7. Podsumowanie

Pomimo swojej uciążliwości, biurokracja stanowi narzędzie organizacyjne, którego nie można zastąpić w administracji publicznej jakąkolwiek inną metodą zarządzania. Wynika to z niedochodowego charakteru podmiotów publicznych i, co za tym idzie, ze specyficznego systemu motywacyjnego. Można jednak niedogodności związane z biurokracją znacząco złagodzić. Po pierwsze, konieczne jest zapewnienie przejrzystości. Chodzi tu o: transparentność regulacji prawnych, procedur administracyjnych i obiegu informacji. Po drugie, wskazane jest zastosowanie niektórych mechanizmów charakterystycznych dla podmiotów rynkowych. Możliwe jest bowiem wprowadzenie konkurencji w niektórych obszarach działalności administracji publicznej. Dodatkowo procesy te można wspomagać wprowadzaniem technologii teleinformatycznych. Same zmiany instytucjonalne i technologiczne nie odniosą jednak pożądanego skutku, jeśli nie będą im towarzyszyły zmiany mentalne, zarówno ze strony urzędników, jak i petentów.

Literatura

- Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku* 2011, Raport z badania ilościowego zrealizowanego na zlecenie MSWiA, Warszawa.
- Czetwertyński S. 2010 *Sektor publiczny w Polsce i Unii Europejskiej*, [w:] *Zarys ekonomii sektora publicznego*, Brol M. (red.), Wrocław.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.cba.gov.pl, data wejścia: 01.05.2012].
- Evans P.B. 2005 *Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Evaluation*, [in:] *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, Nowy Jork.
- Kokot M. 2012 *Miliony do zwrotu?*, „Gazeta Wrocław”, 2-3 czerwca 2012.
- Matysiak A. 2010 *Zakres przedmiotowy sektora publicznego w gospodarce rynkowej*, [w:], *Zarys ekonomii sektora publicznego*, Brol M. (red.), Wrocław.
- Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce 2007*, Raport z badania sondażowego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa.
- Poznański P. 2012 *Sprzętam e-Polskę*, Wywiad z ministrem administracji i cyfryzacji Michałem Boni, „Gazeta Wyborcza”, 2-3 czerwca 2012.
- Ratajczak M. 1999 *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Poznań.
- Savas E.S. 1992 *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa.
- Toye J. 2006 *Modern Bureaucracy*, [in:] „Research Paper”, No. 2006/52, United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.
- Wellisz S. 2002 *Bureaucracy*, [w:] *Department of Economics Discussion Paper Series*, Columbia University, New York.
- Wojtyła A. 2005 *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*, Kraków.