

Angelika Wodecka-Hyjek*

WYBRANE DETERMINANTY SPRAWNOŚCI ŚWIADCZENIA USŁUG ADMINISTRACYJNYCH W URZĘDACH ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

SELECTED DETERMINANTS OF THE EFFICIENCY OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES IN LOCAL ADMINISTRATION INSTITUTIONS

Summary

After the reform in January 1st, 1999 Polish public administration has been divided into three levels, with following basic units a community, a county and a voivodeship. These units of local self-government should provide public services for the locals but generally they fulfill their tasks below standard, an effect of which is considerable public dissatisfaction.

The study undertakes to distinguish the prerequisites for the efficient realization of public services.

The introduction contains a definition of public services and presents the concept of a system approach to self-government administration.

It has been assumed that the improvement of the organization of self-government administration concerns two areas: the organizational structure and the administrative procedures relevant for the realization of public services.

This approach enabled the author to distinguish the prerequisites for the efficient realization of public services, which were characterized in the consecutive part of the study.

The conclusion presents the areas and methods for the improvement of the organization of self-government administration institutions.

1. Uwagi wstępne

Nasilająca się krytyka sposobu działania administracji publicznej sprawiła, że w latach 80. i wczesnych latach 90. XX wieku w krajach rozwiniętych zaist-

* dr, Katedra Metod Organizacji i Zarządzania, Akademia Ekonomiczna w Krakowie.

niała potrzeba reformy sektora publicznego. niesprawność systemów administracji publicznej dotyczyła przede wszystkim:

- skali i zakresu prowadzonej działalności (obejmującej duże spektrum, pochłaniającej zbyt wiele środków),
- metod działania (nieskuteczność, nieefektywność, brak elastyczności) [Wybór tekstów do ekonomiki...1999, s.14-16].

Działalność jednostek samorządu terytorialnego polegająca na świadczeniu usług ogólnie dostępnych, gdzie osobisty kontakt klient-urzędnik determinuje publiczną ocenę całego systemu administracyjnego państwa, w opinii publicznej często postrzegana jest jako niesprawna, kosztowna w utrzymaniu (permanenty deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego i rosnące koszty funkcjonowania), a wręcz marnotrawiąca środki publiczne [Gilowska 1999, s.2]. niesprawność w funkcjonowaniu instytucji administracyjnych, niski stopień realizacji zadań oraz wysokie koszty realizacji usług publicznych zmniejszają poziom zadowolenia społecznego. Celem niniejszego opracowania jest próba wyróżnienia czynników warunkujących sprawność realizowania usług administracyjnych w urzędach administracji samorządowej.

2. Pojęcie i klasyfikacja usług publicznych

Ustalenie istoty obiektywnego zjawiska, określanego jako „świadczenie usług przez administrację”, wymaga zdefiniowania pojęcia usług. Pojęcie to, chociaż wykorzystywane szeroko w aktach normatywnych, poddawane jest dogłębnej analizie na gruncie nauk innych niż nauki prawne, przede wszystkim w naukach ekonomicznych. W kontekście dorobku nauk ekonomicznych można wskazać następujące desygnaty pojęcia usług [Chmielnicki 2005, s. 35]:

1. Cechą, która najpewniej pozwala odróżnić świadczenie usług od innych przejawów działalności ekonomicznej, jest charakter rezultatu (efektu) wykonanej usługi.
2. Większą wartość poznawczą wykazuje definiowanie usług poprzez wskazanie, jakimi rodzajami działalności nie są, niż enumeratywne czy egzemplifikacyjne wyliczanie, jakie rodzaje działalności pojęciu usług odpowiadają.
3. Według przeważającego stanowiska przedstawicieli nauk ekonomicznych rezultatem wykonania usługi jest niewątpliwie zaspokojenie pewnej potrzeby, czyli odniesienie przez usługobiorcę korzyści, przy czym korzyść ta ma charakter dobra niematerialnego.

Na podstawie tych ustaleń P. Chmielnicki wskazuje, iż przez usługę rozumie się działalność ludzką, której rezultatem jest zaspokojenie określonej potrzeby, przy czym rezultat ten nie polega na wytworzeniu dobra materialnego [tamże, s. 35].

Stanowisko powyższe podziela również E. Wojciechowski, który „usługi publiczne” (w rozumieniu zakresu zadań organów jednostek samorządu terytorialnego i ich urzędów) zalicza do kategorii działalności użyteczności publicznej, służącej zaspokajaniu potrzeb społecznych. Potrzeby te zaliczane są do klasy potrzeb podstawowych, będących zasadniczym warunkiem egzystencji człowieka, prowadzenia działalności gospodarczej i trwałości struktur gospodarczo-politycznych [Wojciechowski 2003, s.143]. Problem ten zauważony został również w raporcie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową na temat diagnozy stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce, opublikowanego w 2004 r., w którym przyjęto, iż usługa publiczna jest takim dobrem materialnym i niematerialnym, które z przyczyn głównie ekonomicznych nie może być zagwarantowane w obrocie cywilnoprawnym w sposób ciągły, przy jednoczesnym braku odpowiedniej inicjatywy indywidualnej. W związku z czym usługi publiczne realizowane są w takich obszarach aktywności państwa, które wymagają utrzymania odpowiedniej bazy materiałowej, osobowej, finansowej, przy jednoczesnym zagwarantowaniu nieprzerwalności świadczeń na określonym poziomie. Tak więc realizacja usług publicznych wyrażona jest poprzez zadania narzucone administracji przez ustawodawcę [Rozwój instytucjonalny...2004, s.165].

Wyróżnienie zadań samorządu, pozwalające wskazać swego rodzaju klasyfikację usług publicznych, najczęściej w literaturze przedmiotu odnosi się do zadań gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

Według Z. Niewiadomskiego zadania własne gminy zamykają się w czterech kategoriach związanych z [Prawo administracyjne. Część ustrojowa 2000, s. 156]:

- infrastrukturą techniczną (np. drogi, wodociągi, unieszkodliwienie odpadów, lokalny transport zbiorowy),
- infrastrukturą społeczną (np. edukacja publiczna, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, upowszechnianie kultury),
- porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (np. ochrona przeciwpożarowa),
- ładem przestrzennym i ekologicznym (np. miejscowe planowanie przestrzenne, zieleń gminna, zadrzewienia).

Podobną klasyfikację zawiera wspomniany powyżej raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową na temat diagnozy stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce, w którym usługi publiczne podzielono na trzy kategorie [Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce 2004, s. 78-79]:

- usługi o charakterze społecznym, nazwane obszarem podstawowym, zagwarantowanym na podstawie Konstytucji (zaliczono do nich: opiekę zdrowotną, oświatę i wychowanie, przeciwdziałanie bezrobociu, pomoc socjalną i zapewnienie lokali mieszkalnych),

- materialne aspekty infrastrukturalne (np. usługi transportowe, zaopatrzenie w energię, wodę itp.),
- usługi administracyjne (np. wydawanie paszportów, dowodów osobistych, praw jazdy itp.).

Również w odniesieniu do poziomu gminy klasyfikacji usług publicznych dokonuje S. Wańkowicz. Autor dzieli usługi publiczne na grupy, wyróżniając trzy podstawowe: usługi administracyjne, usługi o charakterze społecznym i usługi o charakterze technicznym. Grupy usług publicznych dzieli na kategorie, które z kolei składają się z pojedynczych usług. Kategoria usług publicznych jest zbiorem pojedynczych usług z tej samej dziedziny lub usług o jednakowych cechach [Rozwój instytucjonalny 2004, s. 165]. Podobny zakres działań, o charakterze ponadgminnym, realizowany jest na poziomie samorządu powiatowego, natomiast samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze regionalnym. Propozycję ramowej klasyfikacji usług publicznych realizowanych przez samorząd terytorialny w Polsce zawiera tabela 1. Jednostki samorządu terytorialnego realizują usługi publiczne przy pomocy organizacji (podmiotów) działających w różnych formach prawno-organizacyjnych. Instytucjami realizującymi usługi publiczne mogą być: urzędy, jednostki budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, zakłady budżetowe, szkoły publiczne i niepubliczne, instytucje kultury, publiczne i niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej, komunalne i prywatne spółki prawa handlowego oraz inne prywatne podmioty.

3. Koncepcja systemu urzędu administracji samorządowej

Zadania administracji publicznej w strukturach samorządowych z zakresu usług o charakterze administracyjnym wykonują organy samorządu terytorialnego: wojewódzkiego, powiatowego i gminnego za pomocą urzędów administracji samorządowej, takich jak: urząd marszałkowski, starostwo powiatowe i urząd gminy. H. Izdebski przez urząd administracji rozumie jednostkę organizacyjną obsługującą organ administracji, stanowiący zespół osób, tj. pracowników urzędu i składników materialnych, umożliwiających wykonywanie przez organ jego zadań i kompetencji [Izdebski 2006, s.183-184].

Tabela 1. Ramowa klasyfikacja usług publicznych realizowanych przez samorząd terytorialny w Polsce

Grupy usług	Kategorie	Gmina	Powiat	Województwo
USŁUGI ADMINISTRACYJNE	<ul style="list-style-type: none"> • Wydawanie dokumentów na życzenie klienta, nie będących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, koncesjami, • Wprowadzanie do rejestru (bazy danych) danych uzyskiwanych bezpośrednio od klienta, • Wydawanie zezwoleń oraz decyzji w rozumieniu i trybie kodeksu postępowania administracyjnego, • Wydawanie zezwoleń i koncesji związanych z działalnością gospodarczą reglamentowana przez państwo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prowadzenie dokumentacji obywatelskiej (wydawanie dowodów osobistych, dokonywanie meldunków, rejestracja ślubów, urodzeń, itp.), • Prowadzenie rejestru przedsiębiorców, • Ewidencja gospodarki nieruchomościami i gruntami, • Wydawanie zezwoleń budowlanych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geodezja i nadzór geodezyjny, • Rejestracja pojazdów, • Wydawanie praw jazdy, • Prowadzenie biura rzecznika praw konsumentów. 	<p>Np. wydawanie kopii dokumentacji osobowej i placowej dla celów emerytalno • rentowych byłym pracownikom zlikwidowanych przedsiębiorstw, których organem założycielskim był wojewoda.</p>
USŁUGI SPOŁECZNE	Ochrona zdrowia	<ul style="list-style-type: none"> • Profilaktyka zdrowotna, • Lecznictwo otwarte 	<ul style="list-style-type: none"> • Publiczna opieka zdrowotna i służby sanitarne, • Lecznictwo zamknięte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Szpitale wojewódzkie, • Prowadzenie ośrodków leczenia uzależnień.
	Oświata i wychowanie oraz edukacja	<ul style="list-style-type: none"> • Przedszkola, • Szkoły podstawowe, • Gimnazja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Szkoły średnie, • Kształcenie specjalne dzieci i młodzieży. 	<ul style="list-style-type: none"> • Niektóre szkoły wyższe.
	Kultura, sport i rekreacja	<ul style="list-style-type: none"> • Lokalne biblioteki, teatry i domy kultury. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prowadzenie co najmniej jednej biblioteki powiatowej. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prowadzenie bibliotek pedagogicznych. • Wojewódzkie placówki kulturalne.
USŁUGI SPOŁECZNE	Pomoc i opieka społeczna	<ul style="list-style-type: none"> • Utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej, • Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w tym specjalistycznych, • Zapomogi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Przeciwdziałanie bezrobociu, • Prowadzenie poradnictwa specjalistycznego, • Prowadzenie domów pomocy, • Utworzenie i utrzymywanie centrum pomocy rodzinie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizowanie i prowadzenie regionalnych jednostek pomocy społecznej, • Utworzenie i utrzymanie regionalnego ośrodka polityki społecznej.

Grupy usług	Kategorie	Gmina	Powiat	Województwo
USŁUGI SPOŁECZNE	Mieszkalnictwo	<ul style="list-style-type: none"> • Budowa mieszkań socjalnych, • Zarządzanie mieszkaniami komunalnymi, • Dopłaty do czynszów. 		
	Porządek i bezpieczeństwo publiczne	<ul style="list-style-type: none"> • Straż miejska, • Ochotnicza straż pożarna. 	<ul style="list-style-type: none"> • Policja, • Obrona cywilna. 	
	Planowanie strategiczne i przestrzenne	<ul style="list-style-type: none"> • Plany rozwoju lokalnego, • Planowanie przestrzenne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plany rozwoju powiatu, • Inspekcja budowlana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategie rozwoju regionu, • Umowy rozwoju regionalnego zawierane z rządem centralnym.
USŁUGI TECHNICZNE	Transport i drogi	<ul style="list-style-type: none"> • Drogi gminne, • Transport miejski i lokalny. 	<ul style="list-style-type: none"> • Drogi powiatowe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizowanie i dotowanie regionalnych, kolejowych przewozów pasażerskich.
	Gospodarka wodna i zaopatrzenie w energię	<ul style="list-style-type: none"> • Woda i kanalizacja, • Ogrzewanie centralne 		<ul style="list-style-type: none"> • Sieci energetyczne, • Gospodarka wodna.
	Infrastruktura komunalna	<ul style="list-style-type: none"> • Składowiska śmieci, • Sprzątanie ulic, • Oświetlenie ulic, • Parki i zieleń miejska. 		

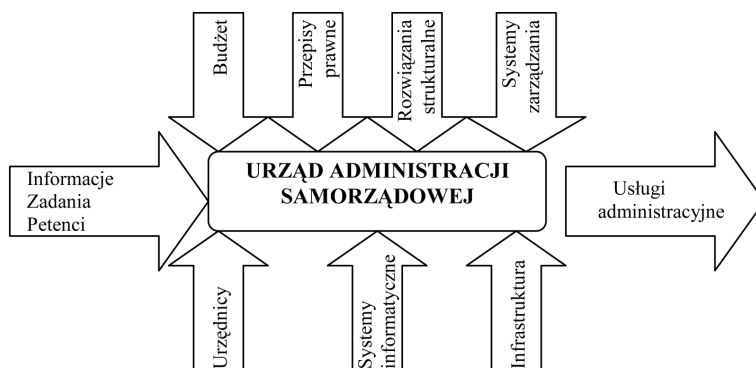
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Chmielnicki 2005, Hryniewicz 2004, *Rozwój instytucjonalny 2004.*]

Dla potrzeb niniejszej pracy można przyjąć za E. Knosalą, iż urząd jest to część aparatu administracyjnego, mająca wyodrębniony rzeczowy zakres działania, który wyraźnie odgranicza go od innych części tego aparatu. W takim kontekście urząd jest wyodrębnioną rzeczowo i organizacyjnie częścią aparatu administracji publicznej. Odrębność, czyli wydzielenie urzędu z całości aparatu administracyjnego przejawia się poprzez [Knosala 2005, s. 168-169]:

- nazwę, która odróżnia urząd od innych części aparatu administracyjnego,
- przyznanie w sposób ustawowy rzeczowego zakresu działania,
- wyodrębnienie w urzędzie funkcji wewnętrznego kierowania (prawo stosowania poleceń służbowych, udzielania wytycznych).

Ujmując urząd administracji samorządowej jako system organizacyjny (rys. 1.) należy przyjąć, iż działa on w określonym otoczeniu, a wewnątrz urzędu zachodzą odpowiednie procesy transformacji, warunkujące sprawne realizowanie zamierzonych celów.

Rysunek 1. Ramowe ujęcie urzędu administracji samorządowej



Źródło: Opracowanie własne.

Uwzględniając specyficzne uwarunkowania administracji publicznej oraz powołując opinię D.P. Nortona i R.S. Kaplana [Norton, Kaplan 2001, s.144] przyjmuje się, iż celem urzędów administracji jest skuteczne i efektywne świadczenie usług publicznych. Organizacja spełnia określoną funkcję w społeczeństwie i to w znacznym stopniu wyznacza jej cele. Określony stopień realizacji celów organizacji, a tym samym zaspokojenie konkretnej społecznej potrzeby, jest warunkiem niezbędnym otrzymywania zasileń z otoczenia, co umożliwia jej przetrwanie i rozwój². W tym względzie adekwatne jest stwierdzenie charakterystyczne dla analizy wartości, iż funkcja jest racją uzasadniającą istnienie danego systemu. Opinię tę potwierdzili również D.P. Norton i R.S. Kaplan stwierdzając, iż od jednostek świadczących usługi na rzecz społeczeństwa, a więc również od urzędów administracji, wymaga się szczególnie komunikowania misji oraz celów, gdyż świadczenie konkretnych usług określonym grupom społecznym jest przesłanką istnienia tego typu instytucji [Norton, Kaplan 2001, s.171]. Równie istotna jest specyfika powszechnej dostępności usług publicznych i ich odbiorców, którzy nie są bezpośrednimi dostawcami (płatnikami) środków finansowych rekompensujących koszty, jakie ponosi instytucja, ale jako podatnicy mają prawo żądać odpowiedniego poziomu ich świadczenia.

Elementy wejścia stanowią: zadania, informacje i petenci. Informacje rozumiane są jako określone „żądania” w stosunku do urzędu ze strony lokalnej społeczności (petentów), których urząd ma obowiązek obsługiwać na mocy przepisów prawa. Elementy wyjścia natomiast to szeroko rozumiane usługi o charakterze administracyjnym. Ponadto na osiągnięcie zamierzonego celu mają wpływ mechanizmy wspierające, takie jak: urzędnicy, systemy informatyczne i infrastruktura urzędu i jego jednostek.

² Na rangę problemu kształtowania relacji organizacyjnych zwróciła uwagę W. Błaszczuk w opracowaniu *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych* [Błaszczuk 2005].

Urząd podlega również ograniczeniom zarówno o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Budżet w przypadku administracji publicznej niewątpliwie stanowi swoiste „ograniczenie” możliwości osiągnięcia zamierzonego celu. Również aktualne rozwiązania strukturalne i system zarządzania decydują o sprawności funkcjonowania. Bardzo istotnym ograniczeniem są obowiązujące przepisy prawne.

4. Czynniki warunkujące sprawność realizowania usług administracyjnych

Ponieważ celem urzędu administracji samorządowej jest dostarczanie usług publicznych, przyjęto, iż doskonalenie organizacji urzędu obejmuje dwa podstawowe obszary (tabela 2):

1. Doskonalenie struktury organizacyjnej rozumianej jako układ powiązań (podział uprawnień decyzyjnych, zadań, przepływów informacyjnych) pomiędzy komórkami urzędu, których współpraca warunkuje odpowiedni poziom świadczenia usług publicznych. Racjonalizacja w tym obszarze dotyczy: „wyszczuplenia” struktury urzędów, skrócenia procesów podejmowania decyzji, usprawniania systemów zarządzania.
2. Racjonalizację procedur administracyjno-biurowych (przebiegów organizacyjnych) obowiązujących w urzędzie, od których zależy poziom świadczenia usług publicznych. Racjonalizacja procedur dotyczyć będzie czasu realizacji, wykorzystania nowoczesnych rozwiązań informatycznych oraz usprawniania procesu obsługi petenta.

W praktyce bardzo trudno jest ocenić poprawność budowy struktury organizacyjnej urzędu, ponieważ wymaga to uwzględnienia wielu czynników wpływających na specyfikę funkcjonowania danej gminy lub powiatu. E. Knosala stwierdza, iż skuteczne sterowanie działalnością urzędu przez jednego kierownika nie jest możliwe, co uzasadnia konieczność rozbudowy pionowych struktur organizacyjnych urzędu [Knosala 2005, s.170].

Tabela 2. Obszary i czynniki doskonalenia organizacji urzędów administracji samorządowej

Urząd administracji samorządowej	
Doskonalenie struktury organizacyjnej	Racjonalizacja procedur administracyjno-biurowych
<ul style="list-style-type: none"> • „wyszczuplenie” struktury urzędów, • racjonalizacja zasad podejmowania decyzji, • usprawnienie systemu zarządzania. 	<ul style="list-style-type: none"> • skrócenie czasu realizacji, • wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań informatycznych (elektroniczne formy realizacji usług), • usprawnienie procesu obsługi petenta.

Źródło: Opracowanie własne.

Doświadczenia komercyjne uzasadniają pogląd, iż racjonalizacja działalności wymaga „spłaszczania” struktury poprzez tworzenie relatywnie dużych, wewnętrznych jednostek organizacyjnych. Jak wynika z badań przeprowadzonych w latach 1997-2000 w Katedrze Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego [Wojciechowski 2003, s.132-136] zdecydowana większość polskich urzędów gminnych ma tradycyjną strukturę organizacyjną typu funkcjonalnego. Wynika to ze sposobu grupowania zadań wykonywanych przez poszczególne komórki organizacyjne. W dużych gminach (miastach) w urzędach działają wydziały, oddziały (lub referaty), biura oraz wieloosobowe, samodzielne stanowiska pracy. Z kolei w małych gminach praca zorganizowana jest przede wszystkim w postaci referatów i sekcji. Zasadność grupowania zadań istotnie wpływa na sprawność funkcjonowania urzędu.

W rezultacie wspomnianych badań do najczęstszych nieprawidłowości w budowie struktur organizacyjnych, jakie zaobserwowano w urzędach zalicza się [Wojciechowski jw., s. 133]:

- „mieszanie” jednorodności spraw przypisanych do realizacji jednej komórce organizacyjnej,
- podporządkowanie jednostek i komórek o podobnej funkcji różnym osobom z urzędu (brak podziału kompetencji),
- łączenie w ramach jednej struktury zadań publicznych nie mających żadnego związku.

Kierownikiem urzędu jest odpowiednio wójt (burmistrz lub prezydent), starosta lub wojewoda, który może powierzyć prowadzenie spraw w swoim imieniu, w zakresie ustalonym przez radę, sekretarzowi. W strukturze organów gminy /powiatu ważne miejsce zajmują osoby pełniące funkcje sekretarza i skarbnika. Stanowiska te powołuje rada gminy/powiatu. Sekretarz prowadzi sprawy bieżące i szczegółowe związane z działalnością urzędu oraz zadania zlecone przez kierownika urzędu. Może on sprawować jednocześnie funkcję kierownika komórki organizacyjnej urzędu. Skarbnik gminy natomiast pełni rolę głównego księgowego urzędu, realizując całokształt spraw finansowych związanych z gminą/powiatem. Skarbnik może być również kierownikiem wydziału finansowego w urzędzie [Wojciechowski 2003, s.52]. Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy urzędu administracji określa regulamin organizacyjny. Ogólne zasady organizacji i funkcjonowania urzędu oraz sposób postępowania ze sprawami wniesionymi przez obywateli reguluje Kodeks Postępowania Administracyjnego oraz przepisy szczególne, w tym dotyczące organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków obywateli. Oprócz Regulaminu istotną rolę w organizacji działalności operacyjnej i obsługowej spełnia instrukcja kancelaryjna, regulująca obieg pism wewnątrz starostwa oraz sposób gromadzenia i przechowywania dokumentów.

Sprawne funkcjonowanie urzędu zależy również od potencjału kadrowego. Władze terytorialne posiadają w tym względzie dowolność, ponieważ kształt struktury organizacyjnej, liczba etatów i zasady funkcjonowania urzędu są określone w regulaminie organizacyjnym urzędu. Postępowanie takie jest zgodne z artykułem 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, który stanowi o samodzielnym ustalaniu przez społeczności lokalne struktury administracyjnej, tworzącej jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb mieszkańców [Wojciechowski 2003, s.51]. Tymczasem wraz z reformą powiatową począwszy od roku 1999 zatrudnienie w administracji samorządu terytorialnego dynamicznie wzrastało. Zauważalne były również patologie w procesie rekrutacji pracowników urzędów administracji samorządowej. W wielu sytuacjach umiejętności nowo zatrudnionych pracowników nie są adekwatne do zajmowanych przez nich stanowisk [Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych 2003, s. 111]. Sytuację taką W. Kieżun nazywa „partiokracją”, a wyraża się ona w politycznym doborze kadr według struktury koalicji partyjnej, a co najistotniejsze nie dotyczy tylko stanowisk kierowniczych, ale również wykonawczych (nawet sekretarek) [Kieżun 2004, s. 20].

Decyzje podejmowane przez urząd administracji powinny być elastyczne i dostosowane do skali zadań publicznych i zasobów społeczno-gospodarczych gminy, jej specyfiki oraz celów długofalowej polityki rozwoju. Usprawnianie systemu zarządzania w urzędzie związane jest z prawidłowym podziałem uprawnień decyzyjnych pomiędzy kierownikiem urzędu oraz kierownikami poszczególnych komórek. Również rozwiązania w zakresie podziału zadań i odpowiedzialności poszczególnych komórek urzędu decydują o sprawności realizowania usług publicznych. Istotne znaczenie dla organizacji systemu zarządzania ma również komunikacja wewnętrzna urzędu. W Programie Rozwoju Instytucjonalnego przyjęto, iż komunikacja w urzędzie to niezbędne przeplątywy informacyjno-decyzyjne, umożliwiające realizację procedur i sprawną koordynację działań.[Rozwój instytucjonalny 2004, s. 28].

Czas realizacji procedur administracyjno-biurowych obowiązujących w urzędzie uzależniony jest od następujących czynników:

- ilości komórek organizacyjnych biorących udział w procedurze,
- ilości dokumentów i formularzy,
- ilości wizyt petenta w trakcie realizacji procedury,
- czasu i ilości dokumentów wydawanych przez organy zewnętrzne, niezbędnych do realizacji procedury.

Wymienione czynniki powiązane są z czynnikami racjonalizacji struktury organizacyjnej. Prawidłowy podział zadań zgodnie z kategorią realizowanych spraw zależy od ilości komórek organizacyjnych uczestniczących w realizacji procedury. W przypadku „mieszania” spraw i kompetencji poszczególnych wydziałów petent zmuszony jest do wizyty w kilku komórkach, co znacznie wydłuża procedurę, jak

również zwiększa koszty ponoszone przez interesanta. Również ilość wizyt petenta w urzędzie w trakcie realizacji procedury oraz ilość wykorzystywanych dokumentów i formularzy bardzo często obciążonych patologiami, związanymi z niską poręcznością i przydatnością, przeciążeniem i dublowaniem informacji wpływa znacząco na sposób postrzegania sprawności funkcjonowania administracji. Jednakże w takich sytuacjach zasadnicze ograniczenie stanowi sfera przepisów legislacyjnych (np. brak powszechnie obowiązującego podpisu elektronicznego) oraz możliwości informatyczne urzędu.

Problematyka informatyzacji urzędów administracji podejmowana jest w Polsce od ponad dziesięciu lat. Przykładem pionierskiego projektu informatyzacji administracji publicznej była koncepcja „Wrota Polski”, zainicjowana w 2002 r., zakładająca bardzo szeroki zakres realizacji społeczeństwa informacyjnego [Bliźniuk 2003, s. 4]. W ramach projektu określono listę usług publicznych uznanych za priorytetowe do przeniesienia na platformę elektroniczną (tabela 3). Usługi te przeanalizowano pod kątem korzyści i łatwości wdrożenia w formie elektronicznej. Rozpatrując korzyści wdrożenia uwzględniono kryteria, takie jak: wolumen, zainteresowanie informatyzacją wśród usługobiorców, pracochłonność, liczba interakcji usługobiorcy z urzędem, komunikacja z innymi urzędami, czas trwania procesu [Wrota 2002, s. 7]. Natomiast w odniesieniu do łatwości wdrożenia w formie elektronicznej uwzględniono kryteria, takie jak: konieczność komunikacji pomiędzy urzędami, wymagany poziom zabezpieczeń, obecne zaawansowanie informatyzacji [tamże, s. 7]. Tymczasem w praktyce usługi te nadal nie są dostępne w formie elektronicznej (w niektórych urzędach istnieje tylko możliwość pobrania formularzy ze stron internetowych), ponieważ w lipcu 2006 r. rząd przedłużył o kolejne dwa lata okres dostosowania urzędów administracji do obowiązku powszechnego używania podpisu elektronicznego.

Obecnie w polskich urzędach administracji samorządowej problematyka odpowiedniego poziomu obsługi petenta nabiera istotnego znaczenia. Coraz częściej władze lokalne podejmują próby zrationalizowania obsługi klienta tworząc różnorodne rozwiązania. Najczęściej stosowanym rozwiązaniem są komórki zajmujące się kompleksową obsługą klientów. Zwykle są to biura obsługi mieszkańców oraz biura lub sale obsługi interesantów. W odpowiednio wydzielonym miejscu, najczęściej na parterze budynku urzędu tworzone są stanowiska, których zadaniem jest kompleksowa obsługa interesanta. Ponieważ rozwiązania te są powszechnie stosowane np. w bankach, ich celem jest „przejmowanie” całkowitej obsługi klienta w taki sposób, aby sprawa, a nie klient krążyła po urzędzie. Prawidłowo zorganizowane biuro obsługi powinno być miejscem „wejścia” i „wyjścia” wszelkich procesów realizowanych w organizacji.

Tabela 3. Wybrane usługi o charakterze administracyjnym przeznaczone do informatyzacji w urzędach administracji samorządowej

Usługi świadczone na rzecz obywateli	Usługi dla firm
<ul style="list-style-type: none"> • przeszukiwanie ofert pracy i pomoc w znalezieniu pracy • uzyskanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych • uzyskanie dowodu osobistego • uzyskanie prawa jazdy • uzyskanie paszportu • rejestracja pojazdu • uzyskanie pozwolenia na budowę • dostęp do katalogów publicznych i ich przeszukiwanie • zgłoszenie do USC faktów podlegających rejestracji i uzyskiwanie odpisów aktów, • zmiana zameldowania, • uzyskanie zasiłku z pomocy społecznej. 	<ul style="list-style-type: none"> • rejestracja działalności gospodarczej • przekazanie danych statystycznych • uzyskanie pozwolenia i wnoszenie opłat za korzystanie ze środowiska naturalnego • udział w zamówieniach publicznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie:[Wrota Polski 2002]

Tymczasem praktyka polska wykazała, iż w przypadku urzędów administracji samorządowej biura te pełnią rolę centrum informacji, ewentualnie są miejscem wydawania formularzy i uzyskania pomocy w ich wypełnieniu. Ze względu na złożoność przepisów prawnych petent musi osobiście dostarczyć wniosek do odpowiedniej komórki, aby uruchomić procedurę własnoręcznym, potwierdzonym przez urzędnika podpisem. Warto też zauważyć, że nadal poważny problem stanowi dostępność architektoniczna urzędów, zwłaszcza w małych miejscowościach, które nie są dostosowane do obsługi osób niepełnosprawnych. Rozwiązania takie wpływają również na całościowe postrzeganie urzędu przez klientów.

5. Ograniczenia realizowania usług publicznych

Doskonalenie poziomu organizacji urzędów administracji samorządowej związane jest również z szeregiem ograniczeń istotnie wpływających na zakres proponowanych zmian. Można podzielić je na dwie grupy:

- wewnętrzne (dotychczasowe rozwiązania strukturalne i system zarządzania oraz dominująca „władza” urzędników),
- zewnętrzne (uwarunkowania prawne, budżet, powszechna dostępność do Internetu).

Ze względu na szczupłość dotychczasowych badań dotyczących sposobów organizowania urzędów administracji samorządowej nie można przytoczyć jednoznacznych konkluzji.

Powołując wspomniane badania E. Wojciechowskiego można dodać, iż urzędy administracji bardzo często nie mają świadomości wykorzystywania zarządzania, które na ogół utożsamiane jest z prowadzeniem spraw interesantów lub ich załatwianiem. Równie istotny jest fakt, iż punkt ciężkości w zakresie kompetencji pracowników skierowany jest bardziej na kierowników niższego szczebla, niż dyrektorów wydziałów. Zauważalny jest też dystans urzędników w zakresie relacji petent – urząd [Wojciechowski 2003, s.120-135].

Wśród czynników o charakterze zewnętrznym, poza budżetem, istotne znaczenie mają obowiązujące przepisy prawa i regulacje kodeksu administracyjnego. Zasadniczym ograniczeniem uproszczenia realizacji procedur administracyjnych, jak również pełnej informatyzacji urzędów, jest brak powszechnie dostępnego podpisu elektronicznego. Istotnym postępowaniem było wycofanie znaczków opłaty skarbowej od stycznia 2007 r.³ co umożliwiło dokonywanie opłat skarbowych drogą on-line. Ustawa o podpisie elektronicznym z 2001 r.⁴ wraz z rozporządzeniami wykonawczymi uznała, że zaawansowany podpis elektroniczny, spełniający określone warunki, jest równoważny podpisowi odręcznemu. Niemniej jednak szereg zapisów tej ustawy doprowadziło do odroczenia terminu powszechnego wdrożenia podpisu elektronicznego z sierpnia 2006 r. na sierpień 2008 r.

Podstawowym ograniczeniem upowszechnienia tego rozwiązania jest obowiązek certyfikacji przez kwalifikowany podmiot, co znacznie podwyższa koszt funkcjonowania podpisu. Ponadto nie ma spójnego systemu aplikacyjnego ułatwiającego używanie podpisu, ponieważ aktualnie w Polsce funkcjonują czterej wystawcy certyfikatu kwalifikowanego, którzy dostarczają aplikacje zapisujące podpis w czterech różnych formatach niekompatybilnych ze sobą [ISOC Polska, 22.05.2006 r., www.egov.pl]. Podpis elektroniczny jest obecnie wykorzystywany wyłącznie na ograniczoną skalę, w zamkniętych grupach użytkowników (ZUS, bankowość, e-przetargi).

Poza ograniczeniami prawnymi barierą w informatyzacji usług publicznych jest brak powszechnego dostępu do Internetu w społeczeństwie. Podstawową kwestią ograniczającą korzystanie z sieci w gospodarstwach domowych jest nadal wysoka cena, natomiast urzędy administracji, zwłaszcza samorządowej, w większości nie posiadają publicznych punktów dostępu do Internetu.

6. Uwagi końcowe

Na podstawie powyższych rozwiązań można wskazać podstawowe płaszczyzny i sposoby doskonalenia organizacji urzędów administracji samorządowej (tabela 4):

3 Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2006 r., nr 225, poz. 1635).

4 Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2001 r., nr 130, poz. 1450).

- racjonalizacja sfery legislacyjnej w zakresie funkcjonowania urzędów poprzez uproszczenie przepisów i regulacji prawnych,
- doskonalenie organizacji urzędów poprzez stosowanie nowoczesnych metod organizacji i zarządzania,
- wdrażanie postępu techniczno-technologicznego w sferze usług administracyjnych i procedur poprzez informatyzację urzędów.

Tabela 4. Podstawowe płaszczyzny i sposoby doskonalenia organizacji urzędów administracji samorządowej

Sfera legislacyjna	Sfera organizacji i zarządzania	Sfera informatyzacji
<ul style="list-style-type: none"> • uproszczenie postępowań Kodeksu Postępowania Administracyjnego, • wprowadzenie w życie ustawy o podpisie elektronicznym, • uregulowanie bezgotówkowych form płatności, • przeprojektowanie procedur wewnętrznych, • stworzenie nowych regulacji organizacyjnych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza wartości organizacji, • Certyfikacja ISO, • Kompleksowe Zarządzanie Jakością, • Benchmarking, • Reengineering, • Outsourcing, • Zarządzanie wiedzą • Systemy Workflow 	<ul style="list-style-type: none"> • integracja rejestrów państwowych, • opracowanie wewnętrznych baz danych na poziomie urzędu, • zwiększenie powszechności dostępu do Internetu, • szybkie dostosowanie możliwości technologicznych do zmian legislacyjnych.

Źródło: Opracowanie własne

Literatura

1. Bliźniuk G., *Wybrane działania Ministerstwa Nauki i Informatyzacji w zakresie informatyzacji administracji publicznej w Polsce w roku 2003*, www.cert.pl/PDF/secure2003/blizniuk.pdf, [22.05.2007].
2. Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Municipum, Warszawa 2005.
3. Czekaj J., Teczek J., *Audyt organizatorski wybranych procedur administracyjnych w Urzędzie Miasta Krakowa*, Kraków 1998.
4. *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce. Opracowanie wykonane w ramach projektu „Budowanie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i regionalnej”*, na podstawie umowy między MSWiA a Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową, sfinansowanego z pożyczki Banku Światowego, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1-2.
5. Hryniewicz J.T., *Administracja samorządowa - misje, własność i kontekst organizacyjny*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10.

6. Izdebski H., *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006.
7. Kaplan R.S., Norton D.P., *Strategiczna karta wyników. Praktyka*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 2001.
8. Kieżun W., *O kosztach administracji*, „Master of Business Administration” 2004, nr 1.
9. Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005.
10. Niewiadomski Z., *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Difin, Warszawa 2000.
11. *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, pod red. S. Mazura, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.
12. *Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej* (Dz. U. z 2006 r., nr 225, poz. 1635).
13. *Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym* (Dz. U. z 2001 r., nr 130, poz. 1450).
14. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
15. *Wrota Polski. Wstępna koncepcja projektu, opracowanie Komitetu Badań Naukowych*, 11 grudnia 2002, www.gov-informatyzacja.pl.
16. *Wybór tekstów do ekonomiki sektora publicznego*, praca zbiorowa pod red. M. Benio, MSAP AE w Krakowie, Kraków 1999.
17. *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, pod red. J. Skali-ka, Cornetis Sp.z o.o., Wrocław 2003.