



Jak usprawnić administrację publiczną

15 września 2015 | Administracja | Stanisław Gasik

W Polsce należy wprowadzić obowiązek przedstawiania przez podmioty biorące udział w wyborach weryfikowalnych planów wyborczych.

Jednym z głównych obszarów, które należy w Polsce usprawnić, jest szeroko rozumiana administracja publiczna - od sposobu formułowania jej celów w kampaniach wyborczych, aż po realizację konkretnych projektów i realizację zakupów publicznych. Żadna z sił politycznych, kandydujących w wyborach, nie przedstawiła swojego programu w tym obszarze. Poniżej przedstawiam zarys proponowanych reform, które powinny w sposób zasadniczy usprawnić funkcjonowanie polskiej administracji.

Urealnienie obietnic wyborczych

Ważnym od początku, czyli od wyborów i obietnic składanych w czasie kampanii wyborczych. Jednym z często powtarzających się - słusznych - zarzutów dotyczących obietnic wyborczych jest brak ich realizacji przez partie wygrywające w wyborach. Na świecie stosowane są różne sposoby zwiększania odpowiedzialności klasy politycznej. W Australii, na podstawie ustawy o uczciwości budżetu (Charter of Budget Honesty Act), obietnice wyborcze muszą być formułowane tak, żeby można było je zweryfikować, zarówno pod względem dostarczanych korzyści, jak i kosztów potrzebnych do ich realizacji. Wycenione obietnice wyborcze są przekazywane parlamentarnemu urzędnikowi ds. budżetu do weryfikacji, której wyniki są dostępne publicznie.

W Polsce należy wprowadzić obowiązek przedstawiania przez podmioty biorące udział w wyborach weryfikowalnych planów wyborczych. Częścią takich planów powinien być zarys budżetu na następny rok. Plany te muszą być sprawdzane pod względem finansowym przez niezależny podmiot. W Polsce obietnice wyborcze powinny być także weryfikowane pod kątem zgodności z konstytucyjnym zakresem uprawnień urzędu, którego wybory dotyczą. Należy w tym celu wprowadzić wyborczy tryb pracy Trybunału Konstytucyjnego, który rozpatrywałby wyborcze skargi konstytucyjne. Wprowadzenie takich regulacji znacznie ułatwiłoby odróżnienie kampanii wyborczych od cyrku czy targowiska z tandetnymi chińskimi atrapami wyrobów.

Wprowadzenie JOW, aby łatwiej można było reagować na niewywiązywanie się polityków z obietnic wyborczych, jest działaniem reaktywnym. Jeśli polityka należy odwołać, to znaczy, że już zepsuł rzeczy, których psuć nie powinien. W rzeczywistości konieczne jest wprowadzenie proaktywnego mechanizmu wspomagającego tworzenie i realizację obietnic wyborczych - aby zwiększyć szansę na ich spełnienie.

Strategie określające kierunki rozwoju

Plany wyborcze muszą być przenoszone do strategicznych planów działań organów administracji publicznej, w szczególności rządu tworzonego w wyniku wyborów.

Brak rzeczywistego zarządzania strategicznego w polskiej administracji, także na poziomie rządu, jest podstawą do słusznych zarzutów, że nie wiadomo, co rząd robi, co chce osiągnąć i co już osiągnął. Strategie nie są traktowane jako dokumenty zawierające najważniejsze dla kraju decyzje i nie są wykorzystywane w procesach planowania konkretnych działań.

Aby doprowadzić do stanu, w którym strategie są rzeczywiście realizowane, należy, wzorem na przykład Stanów Zjednoczonych, uchwalić ustawę typu GPRA (Government Performance and Result Act, ustawa o pracach i osiągnięciach rządu). Prawo to powinno nakazywać rządowi oraz wszystkim instytucjom publicznym posiadanie strategii. Działania instytucji publicznych muszą być zgodne z nią. W celu wsparcia strategicznego zarządzania krajem należy powołać instytucję centralną - Biuro Efektywności Administracji (BEA) - opracowującą m.in. standardy zarządzania strategicznego, prowadzącą szkolenia, weryfikującą formalnie i merytorycznie (w zakresie zgodności z innymi dokumentami) strategie.

W odniesieniu do planów krótkoterminowych instytucja ta powinna weryfikować ich zgodność z przyjętymi strategiami. Zasadniczą częścią rocznego sprawozdania z prac rządu powinien być opis stopnia realizacji celów strategicznych, odniesiony do planu strategicznego. Po okresie, dla którego opracowana została strategia, należy wykonać ocenę działania instytucji, w tym jej kadr kierowniczych. Wyniki tej oceny powinny być zasadniczym elementem oceny zarówno instytucji, jak i ich kadr.

Sprawne zarządzanie projektami

Strategie są realizowane, a kraj rozwija się poprzez wdrażanie zmian, czyli poprzez realizację projektów i ich zbiorów, czyli programów. W związku z tym zarządzanie projektami i programami należy uznać za strategiczną umiejętność instytucji publicznych. Polski rząd w opisie realizowanych programów koncentruje się na sposobie wydawania pieniędzy oraz ogólnych, zwykle nie do końca sprecyzowanych, celach. Natomiast w żadnym z dokumentów opisujących te programy nie ma w sposób systematyczny opisanego najważniejszego czynnika wpływającego na możliwość osiągnięcia sukcesu - podejścia do zarządzania: podmiotów zaangażowanych w ich realizację, ich zależności i uprawnień, podejścia do zarządzania zakresem prac, jakością, ryzykiem, personelem i innymi obszarami, którymi, zgodnie z uznanymi światowymi standardami, trzeba zarządzać.

Najważniejsze inwestycje i programy rozwojowe są w Polsce realizowane na podstawie osobno uchwalanych tzw. specustaw, które minimalną wagę przywiązują do zarządzania. Takie nieprofesjonalne podejście spowodowało spektakularne porażki największych polskich projektów i programów realizowanych w ostatnich latach, na przykład Mistrzostw Europy 2012 czy budowy Gazoportu oraz każde przewidywać klęskę innych, np. projektu budowy elektrowni jądrowej. Należy uchwalić jedną ustawę, która, na podstawie najlepszych praktyk stosowanych w rozwiniętych krajach, będzie określała sposoby zarządzania i monitorowania wszystkimi projektami i programami w polskiej administracji.

Na podstawie takiej ustawy należy utworzyć Biuro Głównych Projektów odpowiedzialne za największe projekty gromadzące najlepszych specjalistów od zarządzania. Ustawa powinna nakazywać każdej instytucji publicznej posiadanie metodyki zarządzania projektami. Należy określić i wdrożyć procesy niezależnego zapewnienia jakości projektów: każdy wielki projekt powinien być kontrolowany przez należącego do BEA zespół Przeglądów Projektów. Działanie systemu realizacji projektów publicznych powinno być nadzorowane, analizowane i usprawniane

przez Radę Projektów Publicznych składającą się z najwybitniejszych praktyków i naukowców zarządzania projektami.

Prawo zamówień publicznych

Projekty publiczne oraz inne rodzaje zakupów są aktualnie realizowane na podstawie prawa zamówień publicznych (PzP), które interesuje się przede wszystkim równym dostępem do zamówień. Ale celem tej regulacji powinna być także optymalizacja procesu realizacji zakupu - PzP powinno zostać zastąpione prawem zakupów publicznych, koncentrującym się na skuteczności realizacji zamówienia (przy zachowaniu równości dostępu do zamówień). Tak podchodzi do zakupów publicznych np. amerykańskie prawo zakupów publicznych (FAR, Federal Acquisition Regulations). Do tej regulacji należy wprowadzić „projekt” jako czwarty, obok dostawy, usługi i robót budowlanych, przedmiot zakupu. Jako obowiązkowy sposób realizacji zamówień publicznych, w szczególności projektów, należy wprowadzić partnerstwo operacyjne - tzn. ciągłą współpracę zamawiającego i wykonawcy w osiąganiu celów zakupu. Na osiągnięcie celu każdego zakupu powinny odpowiadać obydwie strony: publiczna i wykonawca. Należy pamiętać, że to zawsze strona publiczna określa zasadnicze warunki realizacji zakupu. Prezes UZP powinien być odpowiedzialny za jakość systemu zakupów publicznych. Jakość ta powinna być mierzona satysfakcją użytkowników produktów tego systemu - czyli np. społeczności wykorzystujących wytworzone produkty.

Usprawnianie poprzez zarządzanie efektywnością

Zarządzanie efektywnością oznacza działania, których celem jest osiągnięcie określonych wyników. Zasadnicze wskaźniki efektywności powinny być określone w strategiach oraz planach projektów i programów. W okresie ich realizacji należy monitorować postępy w osiąganiu celów oraz określać prawdopodobieństwo ich osiągnięcia. Monitorowanie powinno się odbywać we współpracy z BEA. Jeśli stwierdzone zostaną zagrożenia dla osiągnięcia celów, osoba odpowiedzialna za ich osiągnięcie powinna być zobowiązana do opracowania, przedstawienia BEA oraz wdrożenia planu naprawczego.

Elementem zarządzania efektywnością powinno być zarządzanie innowacyjnością. Każda instytucja publiczna powinna mieć zdefiniowany proces zarządzania pomysłami innowacyjnymi. Proces ten powinien określać, komu pomysły powinny być zgłaszane, kto powinien być odpowiedzialny za ich analizę i podjęcie decyzji o wdrożeniu. Podejście do zarządzania innowacyjnością w rozwiniętych krajach opiera się na promowaniu kultury innowacyjności (np. poprzez konkursy i nagrody), tworzeniu portali opisujących nierozwiązane problemy. W instytucjach publicznych należy wprowadzić stanowisko - w randze zastępcy dyrektora - osoby odpowiedzialnej za innowację i poprawę efektywności działania instytucji (ang. CINO, Chief Innovation Officer).

Podstawą efektywnego funkcjonowania administracji, a w szczególności zarządzania innowacyjnością, jest posiadanie odpowiednich zasobów wiedzy. Należy przyjąć zasady dotyczące zarządzania wiedzą. Każda instytucja powinna mieć jasno określony zakres wiedzy potrzebnej jej do funkcjonowania oraz powinna określić działania prowadzące do pozyskania tej wiedzy. Wiedza pozyskana z zewnątrz lub wytworzona w trakcie realizacji zadań powinna być dostępna dla wszystkich osób i zespołów potrzebujących tej wiedzy. Należy organizować szkolenia, okresowe wymiany pracowników między polskimi instytucjami oraz staże zagraniczne mające na celu uzyskanie potrzebnej wiedzy. Na poziomie państwa jako całości w sytuacji, kiedy konieczna jest

interwencja, należy powoływać zespoły ekspertów, którzy powinni wypracowywać sposoby wykonania tej interwencji. Planowanie interwencji oraz stanowienie prawa powinno być poprzedzone analizą wiedzy wytworzonej w analogicznych obszarach w innych krajach.

* * *

Usprawnienie funkcjonowania państwa nie wymaga wielkich nakładów budżetowych. Większość proponowanych zmian można uzyskać przez działania, których koszty są niewielkie w porównaniu z kwotami obiecanymi do rozdania w trakcie aktualnej kampanii wyborczej, czy pieniędzmi wyrzuconymi na tak nietrafione projekty, jak budowa korwety „Gawron”. Do optymizmu w zakresie możliwości usprawniania polskiej administracji upoważniają mnie rozmowy z wyższymi, niezaangażowanymi w walki polityczne przedstawicielami administracji. Oni naprawdę chcą usprawniać ten system. Paś politycy powinni podejmować decyzje, kierując się preferencjami swoimi i swoich wyborców, ale w procesie decyzyjnym muszą uwzględniać rzetelną wiedzę dotyczącą sposobów funkcjonowania administracji publicznej.

Stanisław Gasik jest doktorem ekonomii, adiunktem w Akademii Finansów i Biznesu Vistula. Jest członkiem zespołów tworzących główne globalne standardy zarządzania projektami PMI PMBOK® Guide i Standard for Program Management ®. Jest ekspertem ds. projektów GAO (Government Accountability Office, odpowiednik polskiej NIK), organu Kongresu Stanów wjednoczonych

Rzeczpospolita

© © Wszystkie prawa zastrzeżone