

Model administracji publicznej a jakość obsługi obywateli w urzędach gminnych

WPROWADZENIE

W 1999 roku w Polsce przeprowadzono decentralizację administracji publicznej. Jej celem było zbliżenie administracji do obywateli i tym samym poprawienie jakości działań administracyjnych na szczeblu lokalnym. Urzędy gminne stały się podstawowymi jednostkami odpowiedzialnymi za dostarczanie dóbr i usług publicznych, na które popyt zgłaszają lokalne społeczności. Reforma została przeprowadzona w duchu nowoczesnego modelu administracji, zwanego New Public Management. W odróżnieniu od tradycyjnego podejścia do administracji publicznej, charakteryzującego się przestrzeganiem procedur i hierarchicznym podejmowaniem decyzji, New Public Management proponuje działanie administracji oparte na zasadach rynkowych, ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb obywateli.

Celem artykułu jest zbadanie, czy czynniki stymulujące wzrost jakości obsługi obywateli w urzędach gminnych mają znaczenie dominujące, w porównaniu z czynnikami tradycyjnymi. Stymulantami modernizacji rozważanymi w artykule są: przejrzystość, merytoryczność, wykształcenie, jakościowy aspekt zasobów urzędu oraz opinia obywateli.

Badanie jest oparte na wykorzystaniu modelu ekonometrycznego do symulacji wzrostu jakości obsługi obywateli w urzędach w wyniku poprawy poszczególnych czynników. Zmienne modelu są skonstruowane na podstawie wywiadu kwestionariuszowego przeprowadzonego wśród 857 urzędników pracujących w 99 gminach na terenie całej Polski. Wywiad dotyczył postrzegania różnych aspektów działania urzędu gminnego.

W pierwszej części artykułu zostały omówione trzy modele administracji publicznej prezentowane w literaturze. Następne części poświęcone są metodologii. W dalszej części dyskusja nad uzyskanymi wynikami koncentruje się na znaczeniu, jakie może mieć poprawa poszczególnych czynników dla wzrostu jakości obsługi obywateli w urzędach gminnych. Artykuł kończy się wnioskami.

MODELE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W literaturze poświęconej administracji publicznej prezentowane są trzy podejścia do roli jaką administracja powinna spełniać w społeczeństwie i gospodarce. W modelu tradycyjnym zadaniem administracji jest realizowanie celów ustalonych politycznie i wyrażonych w prawie. Administracja jest scentralizowana, występuje hierarchiczna struktura podejmowania decyzji, urzędnicy koncentrują się na przestrzeganiu procedur i unikają zdecydowanie działań dyskrecjonalnych. Głównymi bodźcami, które ich motywują, są wynagrodzenie i stabilność pracy w urzędach [Lynn, 2001; Dehardt, Denhardt, 2000].

Takie podejście do administracji publicznej spotkało się z krytyką w latach 80. i 90. XX w. Pojawiła się nowa koncepcja administracji przedstawiona przez Osborne'a i Gaeblera w książce *Reinventing Government* w 1992 roku [również w Osborne, Platrik, 1997] i nazwana New Public Management. Została wprowadzona w wielu krajach, początkowo anglosaskich, a następnie w Europie. W literaturze szeroko opisano jej efekty [Banner, 2006; Box i inni, 2001; *Bureaucracy in the modern state*, 1995; Halligan, 2003; Hendriks, 1999; Hood, 1991, Kuhlmann i inni, 2008; Stewart, Kimber, 1996; Wollmann, 2004]. Metaforycznie ujmując zmianę koncepcji, zadaniem administracji miało być sterowanie, a nie jak dotychczas wiosłowanie łodzią, która symbolizowała państwo. Nowy model administracji opierał się na mechanizmach rynkowych. Zdecentralizowane jednostki administracji miały stać się lokalnymi „przedsiębiorstwami” dostarczającymi dóbr publicznych. Sektor publiczny powinien działać na zasadach rynku, dążąc do maksymalizacji efektów swojej działalności. Efektywność miała być głównym kryterium realizacji programów publicznych.

Urzędnicy powinny wykazywać umiejętności menedżerów i w sposób elastyczny reagować na potrzeby obywateli, którzy zostali utożsamieni z klientami konsumującymi dobra publiczne. Reagowanie na potrzeby obywateli stało się podstawowym zadaniem administracji. To bardzo podniosło znaczenie głosu obywateli (*public voice*). Obywatele powinni mieć możliwość wyrażenia poglądów i przedłożenia swoich opinii administracji publicznej [Gray-Molina i inni, 1999; Kaufmann i inni, 2002].

Wdrożenie modelu New Public Management poprawiło efektywność działania administracji, ale również spotkało się z krytyką. Nie negując zalet elastycznego reagowania na potrzeby obywateli, oponenti zaczęli wskazywać na efekty negatywne, jakim stawała się bierność obywateli, którzy jedynie zgłaszali swoje potrzeby. Pojawiła się nowa fala reform, której celem było poszerzenie roli administracji. W modelu New Public Service, zwanym też zarządzaniem sieciowym (*network governance*), urzędnicy powinni współpracować z obywatelami, organizacjami non profit oraz przedsiębiorstwami prywatnymi, aby osią-

gać cele publiczne formułowane w drodze dialogu społecznego [Dehardt, Denhardt, 2000; Considine, Levis, 2003; Vigoda 2002].

ZADANIA BADAWCZE

Głównym celem badania jest ustalenie, czy czynniki stymulujące modernizację obsługi obywateli w urzędach gminnych dominują nad czynnikami tradycyjnymi oraz destymulantami. Realizacja podstawowego zadania wymaga rozważenia następujących zagadnień szczegółowych:

- podział czynników, które mogą mieć wpływ na jakość obsługi obywateli w urzędach gminnych na: stymulanty tradycyjne, stymulanty modernizacji oraz destymulanty;
- identyfikacja czynników statystycznie istotnie związanych z jakością obsługi obywateli;
- skwantyfikowanie wzrostu jakości obsługi obywateli w wyniku poprawy poszczególnych czynników.

Charakterystyka modeli administracji publicznej pozwala na przeprowadzenie klasyfikacji czynników wpływających na jakość pracy urzędników. Celem badania, którego wyniki są przedstawione w artykule, nie jest opracowanie ich kompletnej listy. Zadanie jest zawężone do czynników, które mogą być skwantyfikowane na podstawie badania ankietowego przeprowadzonego na zlecenie autorki. Zatem w modelu ekonometrycznym, na podstawie którego jest przeprowadzona identyfikacja czynników istotnych, uwzględnione są jedynie stymulanty i destymulanty jakości obsługi obywateli przedstawione w tabeli 1. Czynniki uważane za stymulanty modernizacji są podzielone na wewnętrzne – czyli związane z funkcjonowaniem urzędu – oraz zewnętrzne w odniesieniu do urzędu. Do czynników wewnętrznych zostały zaliczone: przejrzystość, merytoryczność, wykształcenie oraz dodatkowo zasoby urzędu, ponieważ ich miara zawiera aspekt nie tylko ilościowy, ale również jakościowy. Opinia obywateli jest czynnikiem zewnętrznym.

Tabela 1. Stymulanty i destymulanty jakości obsługi obywateli w urzędach gminnych – zmienne uwzględnione w systemie równań

| Stymulanty | | Destymulanty | |
|--|-------------------------|------------------|-------------|
| Stymulanty tradycyjne | Stymulanty modernizacji | | |
| | | wewnętrzne | zewnętrzne |
| Przestrzeganie procedur | Przejrzystość | Opinia obywateli | Korupcja |
| Płace i premie | Merytoryczność | | Polityzacja |
| Indywidualna uczciwość | Wykształcenie | | |
| Zasoby urzędu (pracownicy, sprzęt, powierzchnia) | | | |

Źródło: opracowanie własne.

ŹRÓDŁO DANYCH

Źródłem danych są wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród 857 urzędników pracujących w wybranych losowo 99 urzędach gminnych zlokalizowanych we wszystkich województwach¹. Urzędnicy odpowiadali na 29 pytań, w których oceniali: jakość obsługi obywateli w ich urzędzie, przestrzeganie procedur, przejrzystość, merytoryczność, zasoby urzędu, zadowolenie z wynagrodzenia i premii, uczciwość, opinię obywateli (*public voice*), polityzację oraz korupcję². Respondenci byli proszeni o ocenę poziomu występowania powyższych zjawisk/czynników w skali od 1 do 5. Urzędnicy wyrażali swoje opinie w wywiadach bezpośrednich w rozmowie z ankierami PBS DGA na terenie urzędu.

KONSTRUKCJA ZMIENNYCH

Wartości zmiennych użytych w badaniu zostały ustalane na podstawie odpowiedzi na pytania ankiety. Wartość każdej zmiennej jest średnią arytmetyczną ocen danego urzędnika. Dodatkowo uwzględniona jest jeszcze jedna zmienna: poziom wykształcenia urzędnika (wyższe, średnie).

Zmienne konstruowane na podstawie pytań ankiety są zmiennymi jakościowymi, co wiąże się z problemem ich pomiaru. W artykule miarami są percepcje urzędników. Percepcje, z samej już definicji nie są doskonałymi miarami. Oceny urzędników oraz obywateli na temat jakości obsługi obywateli w urzędach mogą znacznie różnić się. Mimo to w niniejszym badaniu percepcje zostały uznane za miary zadowalające dla realizacji postawionego zadania. Należy podkreślić bowiem, że celem badania nie jest znalezienie jak najlepszych miar jakości obsługi, poziomu przejrzystości, merytoryczności, upolitycznienia itd. Wówczas należałoby porównać miary uzyskane na podstawie ocen urzędników i obywateli. Zadaniem jest ustalenie istotnych związków między postrzeganiem przez urzędników jakości obsługi obywateli a percepcjami różnych czynników związanych z zarządzaniem w administracji publicznej. Wykorzystanie percepcji, jako miar wszystkich zmiennych użytych w badaniu (oprócz wykształcenia) pozwala na analizę zależności między zmiennymi w kategoriach „co myślą urzędnicy”. Na to bowiem jak urzędnicy oceniają jakość obsługi obywateli w swoich urzędach, ma wpływ to, co myślą na temat różnych aspektów swojej pracy. Percepcje urzędników, mimo swojej jednostronności, mają wartość poznawczą, gdyż są ocenami z wewnątrz urzędu.

¹ Dokładny opis zasad doboru próbki jest przedstawiony w [Piotrowska, 2009].

² Pytania zawarte w ankiecie są dostępne na życzenie Czytelnika.

METODA³

Identyfikacja czynników statystycznie istotnych dla wyjaśnienia jakości obsługi obywateli w urzędach gminnych jest oparta na modelu ekonometrycznym estymowanym dla każdego typu gminy. Z uwagi na współliniowość między zmiennymi nie było możliwe uwzględnienie w jednym równaniu strukturalnym wszystkich czynników. W konsekwencji model składa się z trzech równań strukturalnych, w których zmiennymi objaśnianymi są: jakość obsługi obywateli, korupcja oraz przejrzystość⁴. Zmiennymi objaśniającymi są pozostałe zmienne przedstawione w tabeli 1.

Wyestymowane równania strukturalne są wykorzystane do symulacji polegającej na obliczeniu procentowego wzrostu jakości obsługi obywateli spowodowanego poprawą poszczególnych zmiennych egzogenicznych o wartość odchylenia standardowego (założenie: poprawie ulega tylko jedna zmienna, pozostałe zmienne w równaniu pozostają na swoich dotychczasowych poziomach; opale obliczenia pod tabelą 2). Jest to efekt bezpośredni.

Pełny efekt (połączony bezpośredni i pośredni) poprawy każdego czynnika jest obliczony na podstawie podobnej symulacji wykorzystującej zredukowaną formę równania jakości obsługi obywateli (opis obliczenia pod tabelą 3). Jeśli dana zmienna jest istotna dla wyjaśnienia np. przejrzystości, to również ma pośredni wpływ na korupcję, a poprzez korupcję ostatecznie na jakość obsługi.

Uzyskane wyniki (tabele 2 oraz 3) pozwalają ocenić znaczenie poprawy poszczególnych czynników dla wzrostu jakości obsługi obywateli w urzędach w poszczególnych typach gmin.

ZNACZENIE CZYNNIKÓW JAKOŚCI OBSŁUGI OBYWATELI W URZĘDACH GMINNYCH

W tabeli 2 przedstawione są wyniki symulacji bezpośredniego efektu, a w tabeli 3 pełnego efektu poprawy poszczególnych czynników na wzrost jakości obsługi obywateli. Tabela 4 zawiera podsumowanie w postaci rankingu czynników.

³ Wyniki testu Hausmana, estymacji trzech równań regresji, testów diagnostycznych mogą być przedstawione przez autorkę na życzenie Czytelnika. Wyniki testów diagnostycznych wskazują dla reszt każdego równania rozkład normalny oraz brak seryjnej korelacji, brak heteroskedastyczności.

⁴ Wyniki testu Hausmana nie wskazują endogeniczności między zmiennymi objaśnianymi. Nie ma korelacji między resztami trzech równań. W konsekwencji równania są oszacowane MNK.

Tabela 2. Symulowany wpływ poprawy zmiennych objaśniających na postrzeganie korupcji w urzędach gminnych według typu gminy – bezpośredni efekt oparty na równaniu strukturalnym

| Zmienna objaśniająca | Wzrost jakości obsługi obywateli w wyniku poprawy zmiennej objaśniającej o jedno odchylenie standardowe – bezpośredni efekt oparty na równaniu strukturalnym | | | |
|-------------------------|--|-----------------------|---------------|---------------------------|
| | Gmina wiejska | Gmina miejsko-wiejska | Gmina miejska | Miasto na prawach powiatu |
| Korupcja | 3,37% | 4,58% | 5,56% | 5,14% |
| Przestrzeganie procedur | 1,73% | | 2,08% | 2,16% |
| Zasoby urzędu | | 3,08% | | |
| Opinie obywateli | | 2,36% | | |

Wyjaśnienie: poprawa zmiennej objaśniającej o jedno odchylenie standardowe = parametr przy zmiennej w równaniu strukturalnym*odchylenie standardowe zmiennej. Procentowy wzrost jakości obsługi obywateli jest obliczony przy założeniu, że wartość wybranej zmiennej objaśniającej poprawia się o jedno odchylenie standardowe, natomiast wartości pozostałych zmiennych objaśniających pozostają na swoich dotychczasowych poziomach dla danej jednostki obserwacji, czyli urzędnika. Procentowy wzrost jakości obsługi obywateli jest średnim stosunkiem poprawy zmiennej objaśniającej o jedno odchylenie standardowe do istniejącego poziomu jakości obsługi.

Źródło: obliczenia autora.

Tabela 3. Symulowany wpływ poprawy zmiennych objaśniających na postrzeganie korupcji w urzędach gminnych według typu gminy – pełny efekt oparty na zredukowanej formie równania

| Zmienna objaśniająca | Wzrost jakości obsługi obywateli w wyniku poprawy zmiennej objaśniającej o jedno odchylenie standardowe – pełny efekt oparty na zredukowanej formie równania | | | |
|------------------------------------|--|-----------------------|---------------|---------------------------|
| | Gmina wiejska | Gmina miejsko-wiejska | Gmina miejska | Miasto na prawach powiatu |
| Przestrzeganie procedur | 1,73% | | 2,08% | 2,16% |
| Merytoryczność | 0,30% | 0,23% | | 0,27% |
| Zasoby urzędu | 0,14% | 3,16% | 0,85% | |
| Opinia obywateli | | 2,97% | 0,15% | 0,13% |
| Zadowolenie z wynagrodzeń i premii | | 0,19% | 0,75% | 0,16% |
| Polityzacja | 2,74% | 3,65% | 4,17% | 3,12% |
| Wykształcenie | 0,42% | | | 0,29% |

Wyjaśnienie: poprawa zmiennej objaśniającej o jedno odchylenie standardowe = parametr przy zmiennej w zredukowanej formie równania*odchylenie standardowe zmiennej. Procentowy wzrost jakości obsługi obywateli jest obliczony przy założeniu, że wartość wybranej zmiennej objaśniającej poprawia się o jedno odchylenie standardowe, natomiast wartości pozostałych zmiennych objaśniających pozostają na swoich dotychczasowych poziomach dla danej jednostki obserwacji, czyli urzędnika. Procentowy wzrost jakości obsługi obywateli jest średnim stosunkiem poprawy zmiennej objaśniającej o jedno odchylenie standardowe do istniejącego poziomu jakości obsługi.

Źródło: obliczenia autora.

W równaniu strukturalnym jakości obsługi obywateli nie znalazły się czynniki modernizujące administrację publiczną (z wyjątkiem równania dla gmin miejsko-wiejskich, gdzie pojawiła się zmienna opinia obywateli). Jakość obsługi może wzrosnąć przede wszystkim dzięki zmniejszeniu korupcji, w dalszej kolejności poprzez poprawę w zakresie przestrzegania procedur. Warto przy tym zauważyć, że pozytywny efekt zmniejszenia korupcji jest ponad dwukrotnie większy niż efekt zaostrożenia przestrzegania procedur.

Tabela 4. Ranking czynników jakości obsługi obywateli w urzędach gminnych według typu gminy – oparty na zredukowanej formie równania

| Ranking | Gmina wiejska | Gmina miejsko-wiejska | Gmina miejska | Miasto na prawach powiatu |
|---------|-------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 1 | Polityzacja | Polityzacja | Polityzacja | Polityzacja |
| 2 | Przestrzeganie procedur | Zasoby urzędu | Przestrzeganie procedur | Przestrzeganie procedur |
| 3 | Wykształcenie | Opinia obywateli | Zasoby urzędu | Wykształcenie |
| 4 | Merytoryczność | Merytoryczność | Zadowolenie z wynagrodzeń | Merytoryczność |
| 5 | Zasoby urzędu | Zadowolenie z wynagrodzeń | Opinia obywateli | Zadowolenie z wynagrodzeń |
| 6 | | | | Opinia obywateli |

Źródło: tabela 3.

Wyniki symulacji pełnego efektu (tabela 3) wskazują, że czynniki stymulujące modernizację administracji lokalnej znalazły się dopiero na trzecim i dalszych miejscach w rankingu (tabela 4). Urzędnicy nie postrzegają ich jako istotnych determinant wyników ich pracy. Poprawa poziomu wykształcenia, następnie merytoryczności i w końcu szersze uwzględnienie opinii obywateli mogłyby jedynie w niewielkim stopniu przyczynić się do wzrostu jakości dostarczania usług przez urzędy. Najsilniejszy wpływ na poprawę jakości obsługi obywateli może mieć ograniczenie polityzacji. Presja polityczna przy podejmowaniu decyzji administracyjnych jest najważniejszym czynnikiem, który negatywnie oddziałuje na jakość pracy urzędników we wszystkich typach gmin. Zredukowanie polityzacji miałyby średnio ponad 10-krotnie większy wpływ na wzrost jakości obsługi obywateli niż poprawa poszczególnych czynników modernizacyjnych (tabela 3). Na drugim miejscu w rankingu znalazł się czynnik tradycyjny, jakim jest przestrzeganie procedur. Chlubnym wyjątkiem okazały się gminy miejsko-wiejskie, gdzie obok polityzacji pojawił się czynnik modernizacyjny: zwiększenie wpływu opinii obywateli.

Poprawa przejrzystości urzędów mogłaby poprzez obniżenie korupcji wpłynąć na wzrost jakości obsługi obywateli. Symulowany wpływ poprawy przejrzystości na korupcję (obliczony podobnie jak w opisie pod tabelą 2)

byłby od 4 do 5 razy słabszy niż efekt zmniejszenia polityzacji⁵. Zatem również poprawa przejrzystości miałyby znacznie mniejszą siłę oddziaływania na jakość obsługi obywateli niż wskazane powyżej dwa czynniki dominujące: polityzacja i przestrzeganie procedur.

PODSUMOWANIE

Wyniki badania sugerują, że urzędy gminne w Polsce są bliższe tradycyjnemu modelowi administracji publicznej niż New Public Management. Przestrzeganie procedur jest jednym z najważniejszych czynników determinujących jakość obsługi obywateli. Oznacza to, że urzędnicy nie są nastawieni na elastyczne reagowanie na potrzeby obywateli. Uwzględnianie głosu obywateli nie jest postrzegane jako ważny bodziec wzrostu jakości pracy urzędu. Stymulanty modernizacji administracji od wewnątrz, poprzez zwiększenie roli merytoryczności oraz wykształcenia, mają znacznie mniejszy wpływ na jakość obsługi obywateli niż przestrzeganie procedur.

Najważniejszym czynnikiem, który mógłby przyczynić się do poprawy pracy urzędników, jest zredukowanie nacisków politycznych wywieranych na decyzje administracyjne dotyczące zarówno polityki personalnej jak i spraw obywateli.

Wyniki uzyskane w oparciu o percepcje urzędników zatrudnionych w urzędach gminnych wskazują, że w opinii samych urzędników czynniki modernizacyjne nie mają istotnego znaczenia dla jakości ich pracy.

LITERATURA

- Banner, G., 2006, *Local Government – A strategic Resource in German Public Management Reform* [w:] *State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence*, edited by V. Hoffmann-Martinot, H. Wollman (eds), Wiesbaden: VS-Verlag, s. 125–144.
- Box R.C., Marshall G.S., Reed Ch.M., 2001, *New Public Management and Substantive Democracy*, "Public Administration Review", September/October, Vol. 61, No. 5.
- Bureaucracy in the modern state*, 1995, J. Pierre (ed), Edward Elgar Publishing Limited, England, Aldershot.
- Considine M., Lewis J.M., 2003, *Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand*, "Public Administration Review", March/April, Vol. 63, No. 2.
- Denhardt R.B., Denhardt J.V., 2000, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, "Public Administration Review", November/December, Vol. 60, No. 6, s. 549–559.

⁵ Wyniki symulacji w [Piotrowska, 2010].

- Halligan J., 2003, *Public Sector Reform and Evaluation in Australia and New Zealand* [w:] *Evaluation in Public-Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*, H. Wollmann, Cheltenham (eds), UK: Edward Elgar, s. 80–103.
- Hendriks F.P., 1999, Tops, *Between Democracy and Efficiency: Trends in Local Government Reforms in the Netherlands and in Germany*, "Public Administration, No. 77(1), s. 133–53.
- Hood Ch., 1991, *A Public Management for All Seasons?* "Public Administration, No. 69(1), s. 3–19.
- Gray-Molina G., de Rada E.P., Yanez E., 1999, *Transparency and Accountability in Bolivia: Does Voice Matter?*, "Working Paper", R-381, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Kaufmann D., Mehrez G., Gurgur T., 2002, *Voice or Public Sector Management? An Empirical Investigation of Determinants of Public Sector Performance based on a Survey of Public Officials*, "World Bank Working Paper", prelim draft, June 21, 2002.
- Kuhlmann S., Bogumil J., Grohs S., 2008, *Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the "New Steering Model"?*, "Public Administration Review", 2008, s. 851–863.
- Lynn, L.E. Jr., 2001, *The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood for*, "Public Administration Review", March/April, Vol. 61, No. 2, s. 144–160.
- Osborne D., Gaebler T., 1992, *Reinventing Government*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne D. and Plastrik P., 1997, *Banishing Bureaucracy*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Piotrowska M., 2009, *Which Factors Matter for the Relationship between Perceptions of Corruption and Politicization. An Empirical Investigation Based on a Questionnaire Survey of Public Officials in Poland*, "Proceedings of 2009 International Conference on Public Administration (5th ICPA)".
- Piotrowska, M. 2010, *Determinanty przejrzystości urzędów gminnych*, „Prace Naukowe UE”, Wrocław (w druku).
- Stewart J., Kimber M., 1996, *The Transformation of Bureaucracy? Structural Change in the Commonwealth Public Service 1983–93*, "Australian Journal of Public Administration", 1996, No. 55(3), s. 37–49.
- Vigoda E., 2002, *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration*, *Public Administration Review*, September/October, Vol. 62, No. 5, s. 527–540.
- Wollmann H., 2004, *Local Government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single Purpose Organisations*, "Local Government Studies", No. 20(4), s. 639–65.

Streszczenie

Celem artykułu jest zbadanie, czy czynniki stymulujące wzrost jakości obsługi obywateli w urzędach gminnych mają znaczenie dominujące, w porównaniu z czynnikami tradycyjnymi i destymulantami. Stymulantami modernizacji są: przejrzystość, merytoryczność, wykształcenie, jakościowy

aspekt zasobów urzędu oraz opinia obywateli; czynnikami tradycyjnymi: przestrzeganie procedur oraz płace i premie, a destymulantami: korupcja oraz polityzacja.

Badanie jest oparte na wykorzystaniu modelu ekonometrycznego do symulacji wzrostu jakości obsługi obywateli w urzędach w wyniku poprawy poszczególnych czynników. Zmienne modelu są skonstruowane na podstawie wywiadu kwestionariuszowego przeprowadzonego wśród 857 urzędników pracujących w 99 gminach na terenie całej Polski. Wywiad dotyczył postrzegania różnych aspektów działania urzędu gminnego.

Wyniki uzyskane w oparciu o percepcje urzędników zatrudnionych w urzędach gminnych wskazują, że w opinii samych urzędników czynniki modernizacyjne nie mają istotnego znaczenia dla jakości ich pracy. Uwzględnianie głosu obywateli nie jest postrzegane jako ważny bodziec wzrostu jakości pracy urzędu. Stymulanty modernizacji administracji od wewnątrz, poprzez zwiększenie roli merytoryczności oraz wykształcenia, mają znacznie mniejszy wpływ na jakość obsługi obywateli niż przestrzeganie procedur.

Najważniejszym czynnikiem, który mógłby przyczynić się do poprawy pracy urzędników, jest zredukowanie nacisków politycznych wywieranych na decyzje administracyjne.

Public Administration Models and the Quality of Public Service Delivery in Commune Councils

Summary

The purpose of the paper is to investigate whether factors that stimulate an increase in the quality of public service delivery in commune councils in Poland are superior to traditional factors and destimulants. The stimulants of administrative improvement cover: transparency, meritocracy, education, agency resources (their qualitative aspect) and public voice, while the traditional factors include: enforcement of rules as well as wages and benefits. Destimulants are as follows: corruption and politicization.

The research uses an econometric model to simulate the increase in the quality of public service delivery due to an improvement in particular factors. The variables in the model are measured on a base of data coming from a questionnaire survey of 857 public officials working in 99 commune councils in Poland in 2009. The officials were asked to evaluate several aspects of their work in a commune council. The findings based on the officials' perceptions suggest that the effects of the stimulants – public voice, meritocracy, education, transparency – on the quality of public service delivery are much weaker than the effects of rule enforcement and politicization.