

Dr Małgorzata Lechwar

Katedra Teorii Ekonomii

Uniwersytetu Rzeszowskiego

Instytucje sektora publicznego a problem nierówności

WSTĘP

Ustawa o finansach publicznych do sektora finansów publicznych zalicza¹: organy władzy publicznej, organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, a także jednostki samorządu terytorialnego i ich organy oraz związki; jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych; fundusze celowe; państwowe szkoły wyższe; jednostki badawczo-rozwojowe; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; państwowe lub samorządowe instytucje kultury; Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze; Narodowy Fundusz Zdrowia, Polską Akademię Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

W świetle teorii ekonomii instytucje te powoływane są w celu niwelowania niesprawności rynku (market failures), do których to zalicza się między innymi²:

- Niemożność wytworzenia przez mechanizm rynkowy klasycznych dóbr publicznych. Teoria ekonomii dzieli dobra na publiczne i prywatne, w rzeczywistości coraz częściej występują również dobra mieszane – mix goods, które są dobrami prywatnymi finansowanymi w różnej części przez państwo;
- Występowanie niekorzystnych efektów zewnętrznych powodowanych działaniem mechanizmu rynkowego. Chodzi tu o skutki transakcji rynkowych

¹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity). Dział I Zasady ogólne finansów publicznych. Rozdział 1 Podstawowe definicje. Art. 5.

² M. Noga, *Makroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000, s. 13; B. Klimczak, *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 338–351.

oddziałujących na osoby, które w nich nie uczestniczą. Teoria ekonomii najczęściej jako przykład podaje zanieczyszczenie środowiska naturalnego człowieka, rzadziej kwestie dotyczące powstawania znacznych różnic dochodowych i majątkowych;

- Dążenie producentów do tworzenia monopolistycznych i oligopolistycznych struktur rynkowych. Uczestnicy konkurencji rynkowej nie są skłonni do przyjmowania jej reguł i chętnie korzystają z możliwości zapewnienia sobie trwałej przewagi nad rywalami. Określone przed stu laty nowe zadanie państwa polegające na tworzeniu rozwiązań prawnych ograniczających praktyki monopolistyczne jest nadal aktualne. Ma to zresztą odbicie w regulacjach konkurencji obowiązujących wszystkie przedsiębiorstwa działające w UE, a określonych w art. 81 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską;
- Wytwarzanie antydóbr, związane z faktem pojawiania się popytu rynkowego nie zawsze wyrażającego zapotrzebowanie na dobra korzystne społecznie;
- Niedysponowanie przez podmioty gospodarujące doskonałą informacją o warunkach gospodarowania, np. z powodu niepewności, inflacji. Państwo ma w tym względzie do spełnienia ważną rolę organizatora układu instytucjonalnego zdolnego do gromadzenia i przekazywania najistotniejszych oraz aktualnych informacji podmiotom gospodarczym pracującym w dynamicznym otoczeniu;
- „Nowe” niedoskonałości rynku kapitału i pracy, związane z niedoskonałą informacją w warunkach niepewności, powodujące występowanie bardzo zróżnicowanego ryzyka gospodarczego. Zróżnicowanego ryzyka gospodarczego widocznego między innymi w obrębie UE – dla przykładu Londyn i jego okolice są najbardziej atrakcyjnym inwestycyjnie terenem w UE, a najmniej atrakcyjnym obszar województwa lubelskiego i podkarpackiego.

Pomimo istotnych różnic występujących w teorii ekonomii na temat roli państwa w gospodarce (etatyzm, liberalizm), praktyka gospodarcza wielu wysoko rozwiniętych krajów potwierdziła potrzebę jego wysokiej aktywności w zakresie ograniczania wyżej wymienionych niedoskonałości rynku. Potwierdzają to dane statystyczne – dla przykładu w Stanach Zjednoczonych w 1890 roku udział wydatków publicznych w produkcie krajowym brutto wynosił 7,71%, a w 1990 roku 36,1%, i odpowiednio we Francji 15 i 49,9 %³.

Współcześnie jednym z istotniejszych, nierozwiązanych i często pogłębiających się problemów w wielu krajach jest kwestia nierówności społecznych i gospodarczych. Nierówności będących konsekwencją działania niedoskonałego rynku. Nierówności tak charakterystycznych dla Polski, jak i całego ob-

³ *Elementarne zagadnienia ekonomii*, R. Milewski (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 294–299.

szaru Unii Europejskiej. Potwierdzeniem tego mogą być następujące słowa K. T. Toeplitza: „(...) na przestrzeni ostatnich lat coraz bardziej widoczny stał się fakt utrwalania się w Polsce stanu, który Ernst Friedrich Schumacher już dość dawno (1973) – i w dodatku zajmując się głównie problemami społecznymi krajów tzw. Trzeciego Świata – określił jako „gospodarkę dualną”, a więc taką, w której narastanie dobrobytu materialnego jednych warstw społecznych wcale nie oznacza „podnoszenia się wszystkich łodzi”⁴, lecz przeciwnie, oznacza także masowe tonięcie tych mniejszych, słabszych i gorzej wyposażonych. Obrazem tego stało się w Polsce powstawanie dramatycznych przepaści pomiędzy grupami i warstwami uprzywilejowanymi a coraz szerszymi obszarami nędzy i marginalizacji społecznej”⁵.

Aby sprostać nowym wymogom gospodarczym i administracyjnym, sektor publiczny musi się zatem przekształcić w zespół nowoczesnych i profesjonalnych organizacji wypełniających swoje zadania w maksymalnie efektywny sposób. Innymi słowy, instytucje publiczne powinny przejąć od świata biznesu specyficzny model funkcjonowania, w którym potrzeby obywateli wchodzące w interakcje z urzędami wyznaczają czas i sposób realizacji procesów zachodzących w ramach administracji rządowej lub lokalnej. Właśnie na tej zasadzie opiera się działanie wielu podmiotów sfery publicznej w państwach UE⁶. Stąd też celem głównym niniejszego opracowania jest refleksja nad kwestią uczestniczenia jednostek publicznych, a w szczególności jednostek samorządu terytorialnego w działaniach mających na celu ograniczanie nierówności.

NIERÓWNOŚCI – ASPEKT TEORETYCZNY

Wszystkie zbiorowości ludzkie składają się z jednostek, które różnią się między sobą wzrostem, kolorem skóry, barwą włosów i oczu, czy stopniem podatności na choroby, a także płcią i wiekiem, zdolnościami i umiejętnościami, jak również rozmiarem majątku, zakresem władzy i poziomem wykształcenia. Jedne z tych różnic mają pochodzenie biologiczne, np. wiek, inne zaś społeczne

⁴ Powiedzenie Johna F. Kennedy’ego, „kiedy przybywa wody, unoszą się wszystkie łodzie”, w praktyce oznacza przekonanie, że gdy rośnie majątek, gromadzony przez jednych – przedsiębiorczych i zaradnych – wpływać to będzie, choć z pewnym opóźnieniem, także na bogacenie się i zaspokajanie wszelkiego rodzaju potrzeb życiowych całego społeczeństwa.

⁵ K. T. Toeplitz, *Wprowadzenie, Człowiek–Rynek–Sprawiedliwość. Szkice*, M. Kabaj, T. Kowalik, P. Krasucki, L. Nowak, M. F. Rakowski, J. Reykowski, K. T. Toeplitz, J. Wiatr, S. Zgliszczyński, Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2001 – pozycja nieopublikowana.

⁶ D. Fabiszewski, *Sektor publiczny: zespół nowoczesnych i profesjonalnych organizacji*, Integracja Europejska, Wydanie 42, s. 78.

np. wykształcenie, majątek. Dlatego też J. J. Rousseau wyodrębnia dwa rodzaje nierówności: nierówność naturalną ustanowioną przez naturę, a dotyczącą różnic wieku, sił, zdrowia i zalet umysłu, oraz obyczajową (polityczną, społeczną), zależną najogólniej od umowy stanowionej między ludźmi⁷.

Socjologowie zajmujący się różnicowaniem społecznym, główną uwagę poświęcają tym różnicom, które są podstawą nierówności społecznej ludzi. Różnice są przyczyną nierówności między jednostkami. Ponieważ głównym przedmiotem zainteresowania socjologii jest nowoczesne społeczeństwo przemysłowe, socjolodzy skupiają uwagę na różnicach i nierównościach społecznych występujących w społeczeństwach nowoczesnych.

Według Karola Marksa, podziały w społeczeństwie są związane z różnicą stosunku do środków produkcji – jedni je mają, inni zaś są ich pozbawieni. Klasa (zbiorowość społeczna) posiada środki produkcji i czerpie zyski ekonomiczne, albo tych środków produkcji nie posiada i jest po prostu wykorzystywana w sensie ekonomicznym przez przymus lub przez stworzenie sytuacji dominacji.

Z kolei weberowska teoria podziałów społecznych wyrosła z przekonania, że nie jest możliwe uszeregowanie wszystkich nierówności społecznych w jedną hierarchię. Nierówności społeczne są rezultatem walki o podział różnego rodzaju skąpych zasobów dóbr zarówno materialnych, jak i niematerialnych takich jak uznanie społeczne i władza. Weber wyróżnił trzy płaszczyzny zróżnicowania społecznego, tj. płaszczyzna ekonomiczna, w której występuje podział na klasy, płaszczyzna prestiżu, w której istnieje podział na stany i płaszczyzna polityczna, w której występuje podział na partie. Podobnie jak Marks, źródła podziału na klasy Weber widział w gospodarce. Pisał: „klasę tworzą wyłącznie interesy ekonomiczne i to związane z istnieniem rynku”.

Trzecim ujęciem podziału społecznego (obok ujęcia Marksa i Webera) jest koncepcja stratyfikacji – uwarstwowienia. Termin „stratyfikacja” jest używany do opisu społeczeństw, w których istnieje nierówny podział dochodów, władzy, prestiżu oraz innych pożądaných dóbr i oznacza hierarchiczny układ poziomów położenia społecznego, które różni podział w udziale tych dóbr. Poziomy te w odniesieniu do współczesnych społeczeństw przemysłowych najczęściej określane są dzisiaj mianem warstwy, niekiedy klasy, jeżeli wyróżnia się je w płaszczyźnie ekonomicznej. Rozpatrywanie podziałów społecznych z perspektywy stratyfikacyjnej jest w dużej mierze związane z tradycją socjologii amerykańskiej. Jeden z socjologów – Warner, stwierdził, że o pozycji, jaką każdy zajmuje w społeczności, decyduje nie tylko wysokość dochodów, ale i inne czynniki, np. szacunek i poważanie ze względu na walory moralne.

⁷ J. J. Rousseau, *Rozprawa o pochodzeniu i podstawach nierówności między ludźmi*, [w:] *Trzy rozprawy o filozofii społecznej*, PWN, Warszawa 1956, s. 139.

Kształtowaniu się w Europie nowoczesnych społeczeństw przemysłowych towarzyszyło przekonanie, że zrównanie wszystkich wobec prawa i zniesienie nierówności stanowych związanych z określonymi pozycjami przypisanymi oznaczać będzie kres wielkich nierówności. Jak jednak pokazuje praktyka gospodarcza, nie stało się tak.

INSTYTUCJE PUBLICZNE JAKO NARZĘDZIE OGRANICZAJĄCE NIERÓWNOŚCI – PROBLEM ICH JAKOŚCI

Polski sektor publiczny rozumie się jako zbiór instytucji dysponujących środkami publicznymi. Jego pozycję w gospodarce można określić między innymi na podstawie liczby osób w nim zatrudnionych. Tabela 1 przedstawia strukturę zatrudnienia i wynagrodzenia w sektorze publicznym według sekcji działalności.

Na bazie informacji zawartych w tabeli 1 można stwierdzić, iż w 2004 roku występował nadal (w porównaniu do lat poprzednich) wysoki stopień koncentracji sektora publicznego w określonych działach gospodarki narodowej. Największy udział w liczbie pracujących całego sektora publicznego miał miejsce w administracji publicznej i obronie narodowej, edukacji oraz w ochronie zdrowia i opiece społecznej (powyżej dziewięćdziesięciu procent), następnie w dziale wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę oraz w górnictwie i kopalnictwie (powyżej osiemdziesięciu procent), dalej w transporcie, gospodarce magazynowej i łączności (powyżej sześćdziesięciu procent). W pozostałych działach działalności występowało znaczne rozproszenie tego udziału⁸.

Prawie stuprocentowy udział sektora publicznego w administracji publicznej świadczy o tkwiącym w nim potencjale, który prawidłowo wykorzystany (w dobre realizacji koncepcji gospodarki opartej na wiedzy) może w istotny sposób przyczyniać się do ograniczania istniejących nierówności społecznych i gospodarczych.

Aby jednak sektor administracji publicznej sprostał tym trudnym wyzwaniom musi dokonać istotnych zmian jakościowych związanych z jego funkcjonowaniem – podobnych jak w krajach Europy Zachodniej. Może być to osiągnięte poprzez zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności działalności jednostek sektora publicznego oraz zastosowanie mechanizmów typu rynkowego, wprowadzającego konkurencję⁹.

⁸ S. Paradysz, *Sektor publiczny w gospodarce Polski*, [w:] *Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej. Wnioski dla Polski*, pod red. J. Kleer, Olympus Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu, Warszawa 2004, s. 187.

⁹ St. Owsiak, *Sektor publiczny a finanse publiczne – stan i perspektywy*, [w:] *Stan i perspektywy...*, wyd. cyt., s. 70.

Tabela 1

Struktura pracujących, przeciętnego zatrudnienia oraz przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej według sektorów własności w I-IV kwartale 2004 r.

Wyszczególnienie	Pracujący ^(a) stan w dniu 31 grudnia 2004 r.	Przeciętne zatrudnienie ^(a)	Przeciętne wynagrodzenie brutto
	w odsetkach		
1	2	3	4
OGÓLEM	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	45,0	46,1	111,6
sektor prywatny, w tym:	55,0	53,9	93,5
Rolnictwo łowiectwo i leśnictwo	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	39,0	47,3	130,0
sektor prywatny	61,0	52,7	73,1
Rybołówstwo i rybactwo	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	35,7	35,6	107,4
sektor prywatny	64,3	64,4	95,9
Przemysł ^(b)	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	21,8	22,6	127,1
sektor prywatny	78,2	77,4	92,1
Górnictwo i kopalnictwo	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	81,8	82,4	98,9
sektor prywatny	18,2	17,6	105,4
Przetwórstwo przemysłowe	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	9,2	9,6	109,0
sektor prywatny	90,8	90,4	99,0
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	86,9	86,9	97,5
sektor prywatny	13,1	13,1	116,4
Budownictwo	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	8,1	8,5	100,6
sektor prywatny	91,9	91,5	99,9
Handel i naprawy	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	2,1	2,3	120,1
sektor prywatny	97,9	97,7	99,5
Hotele i restauracje	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	17,5	19,8	110,2
sektor prywatny	82,5	80,2	97,5
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	65,0	65,2	89,4
sektor prywatny	35,0	34,8	120,0

1	2	3	4
Pośrednictwo finansowe	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	31,4	33,5	93,5
sektor prywatny	68,6	66,5	103,3
Obsługa nieruchomości i firm; nauka	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	30,8	31,5	101,7
sektor prywatny	69,2	68,5	99,2
Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i zdrowotne	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	99,9	99,9	100,0
sektor prywatny	0,1	0,1	96,8
Edukacja	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	96,9	96,5	99,9
sektor prywatny	3,1	3,5	103,2
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	100,0	100,0	100,0
sektor publiczny	90,6	91,3	100,5
sektor prywatny	9,4	8,7	94,5

^(a) w jednostkach dużych i średnich sektora przedsiębiorstw oraz jednostkach usług społecznych bez względu na wielkość – patrz uwaga 3, s. 8.

^(b) Patrz uwaga 10, s. 9.

Źródło: GUS.

W gospodarkach rynkowych już w latach siedemdziesiątych wzrosło zainteresowanie działaniami na rzecz reformowania sektora publicznego. Władze publiczne krajów, które dotknęły poważne problemy gospodarcze, stanęły przed koniecznością ograniczenia wydatków publicznych przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowej jakości usług publicznych. Problem ten wymusił konieczność poszukiwania alternatywnych sposobów zorganizowania sektora publicznego i wypracowania innych, lepszych od dotychczasowych mechanizmów jego funkcjonowania. W ramach tzw. nowego zarządzania publicznego, określającego typ reform administracyjnych, podejmowanych w oparciu o mechanizmy i instrumenty charakterystyczne dla organizacji sektora prywatnego, ukształtowało się wiele koncepcji, do których można zaliczyć między innymi menedżeryzm, rynkowo zorientowaną administrację publiczną, zarządzanie biznesowe. Dla koncepcji tych istnieje przekonanie o konieczności zastąpienia tradycyjnego modelu administracji publicznej przez administrację zorientowaną na osiąganie pozytywnych rezultatów związane z wiarą, że instrumenty zarządzania stosowane w sektorze prywatnym mogą być skutecznie wykorzystywane w sektorze publicznym. Podstawowe założenia modelu nowego zarządzania publicznego obejmują: profesjonalne zarządzanie organizacją publiczną, jasno sprecyzowane standardy i wskaźniki efektywności pracy, nacisk na kontrolę wy-

ników działania, „rozbicie” instytucji sektora publicznego na mniejsze jednostki organizacyjne, promowanie konkurencyjności w obrębie sektora publicznego, wykorzystanie technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym, racjonalizację wydatków publicznych¹⁰.

Model administracji opartej na biurokratycznej racjonalności został w większości krajów europejskich zastąpiony przez model menedżerskiego zarządzania publicznego, charakteryzujący się m.in. tym, że administracja jest zorientowana na obywatela, następuje oddzielenie funkcji strategicznych od funkcji operacyjnych, przekazuje się wykonywanie usług publicznych konkurującym ze sobą organizacjom spoza administracji. Naturalną konsekwencją przyjęcia takiego sposobu zarządzania jest podporządkowanie działań oczekiwaniom obywateli. A oczekują oni od urzędników przychylności, usprawnienia pracy w celu skrócenia czasu załatwiania spraw, przejrzystości procedur załatwiania tych spraw, wyczerpującej i zrozumiałej informacji.

Przedstawiony kierunek zmian w sektorze publicznym kontynuowany był w latach dziewięćdziesiątych w większości administracji europejskich i światowych. Wynikało to między innymi z rosnącej świadomości społecznej związanej ze znacznym skokiem w rozwoju cywilizacyjnym, który jest rezultatem rozwoju wiedzy i umiejętności jej przetwarzania, a także włączania w system gospodarczy poszczególnych państw oraz coraz większej roli władzy publicznej w osiągnięciu znaczącego tempa rozwoju cywilizacyjnego¹¹.

W Polsce działania na rzecz zmian w administracji publicznej obserwuje się od kilku lat. Instytucje publiczne mają do dyspozycji szeroki zestaw rozwiązań, których wykorzystanie w praktyce mogłoby przyczynić się do poprawy jakości realizowanych przez nie usług publicznych.

Jednym z takich rozwiązań jest SAS Public Administration Intelligence Solution (PAIS)¹². Stanowi on zestaw rozwiązań wspierających zarządzanie, przeznaczonych dla jednostek administracji publicznej różnych szczebli. Podstawę tego modelowego rozwiązania stanowią doświadczenia zespołów SAS z projektów zrealizowanych dla jednostek administracji na świecie, znajomość tendencji rozwoju metod zarządzania w sektorze publicznym i przemyśle oraz innowacyjne koncepcje ekspertów SAS. Polska wersja PAIS stanowi rozszerzenie rozwiązania opracowanego dla krajów Unii Europejskiej uwzględniające organizację i specyfikę polskiej administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz regulacje

¹⁰ J. Bober, S. Mazur (red.), B. Turowski, M. Zawicki, *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, MSAP AE w Krakowie, Kraków 2004, s. 13–14.

¹¹ D. Kijowski, W. Misiąg (red.), S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Wprowadzenie do Programu Rozwoju Instytucjonalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004, s. 9.

¹² *SAS Public Administration Intelligence Solution. Modelowe rozwiązanie dla jednostek administracji publicznej w Polsce*. Informacje ogólne o rodzinie rozwiązań PAIS.

polskiego prawa. Wdrożenie tych rozwiązań umożliwi całościowe spojrzenie na organizację, wspierającą szczegółową analizę wybranych obszarów działalności oraz ocenę wpływu działań w jednym obszarze na pozostałe obszary. Niektóre spośród rozwiązań – ze względu na odrębność i specyfikę – występują w dwóch różnych wersjach kierowanych osobno dla jednostek administracji rządowej i samorządowej. Polska wersja PAIS obejmuje następujące obszary tematyczne:

- Zarządzanie strategiczne w administracji publicznej – SAS PAIS obejmuje w tym obszarze zespół zagadnień związanych z zarządzaniem strategicznym w administracji publicznej, tj.: monitorowanie postępów realizacji strategii i zadań statutowych jednostek, monitorowanie wpływu realizowanych projektów na SWOT jednostek, pomiar i porównywanie efektywności jednostek, planowanie strategiczne, nadzór nad działalnością bieżącą jednostek. W skład SAS PAIS wchodzi opracowania teoretyczne, założenia koncepcyjne oraz metodyka wdrożenia systemu informatycznego. Rozwiązanie opiera się na koncepcji Zrównoważonej Karty Wyników (Balanced Scorecard), którą firma SAS Institute dostosowała do specyfiki działalności jednostek administracji publicznej. Dostosowanie to polega na opracowaniu gotowego, kompleksowego, hierarchicznego zestawu tematycznych Kart Wyników, odpowiadającego organizacyjnej i zadaniowej strukturze typowych jednostek administracji różnego szczebla. W każdej z Kart zawarto odpowiednio dobrane zestawy wskaźników oraz standardowych raportów. Rozwiązanie opracowane przez SAS bazuje na standardach zarządczych stosowanych w przedsiębiorstwach, dostosowanych do specyfiki sektora publicznego, z uwzględnieniem przewagi służby publicznej nad rentownością ekonomiczną;
- Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji. Jak zaznaczono powyżej, jednostki administracji publicznej zebrane razem, są jednym z największych pracodawców w Polsce. Rozwiązanie SAS PAIS obejmuje kluczowe obszary zagadnień związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w administracji publicznej w Polsce, tj.: zarządzanie kompetencjami urzędników, efektywne wykorzystanie zasobów pracy, zarządzanie procesami rekrutacji, systemy ocen pracowniczych.
- Zarządzanie procesami komunikacji społecznej. Jednostki administracji publicznej wszystkich szczebli komunikują się z odbiorcami swoich usług. Komunikacja ta może mieć charakter zindywidualizowany (poprzez wysyłane pocztą pisma, za pośrednictwem elektronicznych kanałów kontaktu) lub masowy (kampanie informacyjne w mediach, ulotki, ogłoszenia). W skład rodziny rozwiązań SAS PAIS wchodzi rozwiązania umożliwiające zarządzanie komunikacją między urzędem a obywatelami, oraz wspierające zarządzanie kampaniami informacyjnymi. Rozwiązania te mają za zadanie przede wszystkim ograniczanie kosztów i zwiększanie skuteczności kontaktu.

- Zarządzanie finansami w administracji publicznej. Rozwiązania SAS PAIS obejmują szereg narzędzi usprawniających zarządzanie finansami i szeroko pojętymi zasobami jednostek administracji. PAIS wspiera zarządzanie finansami w administracji rządowej i samorządowej w następujących obszarach: monitoring, sprawozdawczość obowiązkowa, konsolidacja sprawozdań finansowych, planowanie i budżetowanie, rachunek kosztów działań, zarządzanie zasobami jednostek administracji, monitorowanie projektów i inwestycji. Rozwiązania SAS wspierające zarządzanie finansami umożliwiają stosowanie Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (MSR).

Położenie nacisku na poprawę jakości działalności instytucji publicznych, w tym jednostek samorządowych, jest tym bardziej istotne, że w najbliższej przyszłości ani w Europie Zachodniej, ani w Krajach Europy Środkowowschodniej raczej nie można przewidywać – pomimo istniejących propozycji i nacisków – gwałtownych procesów prywatyzacyjnych dotyczących tych instytucji i ich działalności.

ZAKOŃCZENIE

„Skłaniam się więc ku przekonaniu, że koniecznością chwili nie jest dalsze dążenie ku równości warunków życia i podziałowi bogactwa, lecz raczej poprawne zrozumienie tego, co naprawdę znaczą sprawiedliwość zamiany i sprawiedliwość rozdziału – „dla każdego to, co jest jego własnością”. Bardzo łatwo naśladować jest ludzi ogarniętych obsesją absolutnej równości. Jednak równość ta przyniosłaby zagładę ludzkiej żywotności i prawdopodobnie zniszczyłaby naszą gospodarkę. Wiem oczywiście, że pełno wśród nas marnotrawstwa zasobów i nadużywania przywilejów. Nie możemy liczyć na to, że w naszym spaczonym państwie wszyscy członkowie wszystkich klas będą cechowali się doskonałą uczciwością. Jednak kierując się tym rozumowaniem równie dobrze można by, zamiast zniesienia klas, żądać zakończenia istnienia ludzkości. Mamy obowiązek nawoływania tych, którzy piastują w społeczeństwie odpowiedzialne funkcje, aby wykonując to, co do nich należy, kierowali się przy tym miłosierdziem i pokorą; wpierw jednak skierujmy ten apel do samych siebie. (...) Iluzja, iż sprawiedliwość istnieje jedynie wtedy, gdy panuje absolutna równość, prowadzi do stanu, w którym absolutna równość staje się narzędziem w rękach człowieka lub partii, dla których sprawiedliwość jest pustym frazesem”¹³.

¹³ Tekst jest fragmentem książki Russella Kirka *Przyszłość konserwatyzmu*, tłum. Borys Walczyna, Wydawnictwo Arwil, Warszawa 2005.

Rozwój społeczny jest procesem zwielokrotniania możliwości wyborów, przed jakimi staje człowiek. W rozwoju tym istotną rolę odgrywa dostęp do środków pozwalających na zapewnienie przyzwoitego standardu życia oferowanych – ze względu na słabości rynku i mechanizmu rynkowego – przez jednostki publiczne. Niespełnienie tego warunku ogranicza potencjalne możliwości człowieka (społeczne, ekonomiczne, gospodarcze). Dochód jednostek publicznych jest z pewnością jednym z najważniejszych środków służących do osiągnięcia tych celów, ale nie jedynym.

Administracja publiczna w Polsce stanęła przed szeregiem wyzwań, wynikających z konieczności podwyższania standardów usług świadczonych dla obywateli przy równoczesnej racjonalizacji kosztów działania. Dążenie do efektywnej realizacji zadań istotnych z perspektywy państwa i perspektywy obywateli, wymaga sprawnego działania poszczególnych jednostek. Zainicjowane procesy zmian organizacji i procesów zarządczych pociągnęły za sobą formułowanie długookresowych strategii i planów działania jednostek różnych szczebli.

LITERATURA

- Bober J., Mazur S. (red.), B. Turowski, M. Zawicki, *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, MSAP AE w Krakowie, Kraków 2004.
- Elementarne zagadnienia ekonomii*, R. Milewski (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Fabiszewski D., *Sektor publiczny: zespół nowoczesnych i profesjonalnych organizacji*, Integracja Europejska, Wydanie 42.
- Kijowski D., Misiąg W. (red.), Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., *Wprowadzenie do Programu Rozwoju Instytucjonalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004.
- Klimczak B., *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Noga M., *Makroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- Owsiak St., *Sektor publiczny a finanse publiczne – stan i perspektywy*, [w:] *Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej. Wnioski dla Polski*, J. Kleer (red.), Olympus Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu, Warszawa 2004.
- Paradysz S., *Sektor publiczny w gospodarce Polski*, [w:] *Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej. Wnioski dla Polski*, J. Kleer (red.), Olympus Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu, Warszawa 2004.
- Rousseau J. J., *Rozprawa o pochodzeniu i podstawach nierówności między ludźmi*, [w:] *Trzy rozprawy o filozofii społecznej*, PWN, Warszawa 1956.
- Russell K., *Przyszłość konserwatyzmu*, tłum. Borys Walczyna, Wydawnictwo Arwil, Warszawa 2005.
- SAS Public Administration Intelligence Solution. Modelowe rozwiązanie dla jednostek administracji publicznej w Polsce*. Informacje ogólne o rodzinie rozwiązań PAIS.

Toeplitz K. T., *Wprowadzenie, Człowiek–Rynek–Sprawiedliwość. Szkice*, Kabaj M., Kowalik T., Krasucki P., Nowak L., Rakowski M. F., Reykowski J., Toeplitz K. T., Wiatr J., Zgliszczyński S., Towarzystwo Wydawnicze i Literackie, Warszawa 2001 – pozycja nieopublikowana.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity). Dział I Zasady ogólne finansów publicznych. Rozdział 1. Podstawowe definicje. Art. 5.

Public Sector Institutions and a Problem of Inequality

Summary

The aim of the study is to consider participation of public units, especially territorial government units, in actions for limiting economic and social inequalities. The inequalities are the results of market imperfection and are specific for Poland as well as for the whole area of European Union. In the study, it is stressed that to meet new economic and administrative requirements, the units of territorial government have to transform themselves into a system of modern, professional and effective organisations. They should benchmark from the business world its specific model of functioning in which the citizens' needs set the time and the way of fulfilling the processes taking place within state or local administration. That is the rule that constitutes basis for functioning of many public units in European Union countries.