

# Metoda zarządzania przez rezultaty w agencjach Unii Europejskiej jako sposób efektywnego zarządzania publicznego

## 1. Przez agencje Unii Europejskiej do efektywnego zarządzania publicznego

Agencje Unii Europejskiej<sup>1</sup> należą do grupy podmiotów wykonujących pewne zadania specjalistyczne. Do powstania modelu agencji jako formy decentralizacji zarządzania przyczynił się realny podział władzy wykonawczej w systemie Unii Europejskiej. Władzę tę piastują Rada Unii Europejskiej oraz Komisja Europejska. Między tymi dwiema instytucjami istnieje nieprecyzyjnie sformułowany system podziału kompetencji. W związku z tym celowe zdaje się stworzenie relatywnie niezależnych

---

1 Zgodnie z definicją zaproponowaną przez M. Górkę agencje Unii Europejskiej to „(...) wyodrębnione strukturalnie ciała, niebędące formalnie częścią instytucji lub organów traktatowych, tworzone na podstawie aktu prawa pochodnego, mające osobowość prawną, dysponujące własną administracją i wyposażone we własne kompetencje oraz niezależne finansowo (tj. mające własny budżet), którym powierza się wykonywanie pewnych zadań objętych wspólnotową kompetencją” – J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 190.

form, których działalność skutecznie niwelowałaby subiektywność decyzji organów zarówno na płaszczyźnie europejskiej, jak i na poziomie kompetencyjnym poszczególnych państw członkowskich. Próba niwelowania subiektywności, jak wskazuje A. Dumała<sup>2</sup>, wyrażać się ma przede wszystkim w samej formie agencji, będącej strukturą apolityczną, składającą się z grupy ekspertów posiadających wiedzę w takiej dziedzinie, której problematyką zajmują się poszczególne agencje<sup>3</sup>.

Apolityczność działania agencji Unii Europejskiej związana jest bezpośrednio ze zjawiskiem decentralizacji. Ich podstawowym zadaniem jest „koordynowanie działań agencji narodowych, tworzenie systemu relacji sieciowych, działającego elastycznie i wymuszającego odpowiednią jakość działań narodowych. Funkcjonowanie agencji Unii Europejskiej może więc być uznane za zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności”<sup>4</sup>.

Decentralizacja zarządzania przez delegację polityk regulacyjnych do *quasi*-autonomicznych agencji upowszechniła się w Stanach Zjednoczonych<sup>5</sup>. Na kontynencie europejskim agencje w większej liczbie pojawiły się dopiero po II wojnie światowej, a gwałtownie rozwinęły się w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku jako efekt rezygnacji rządów poszczególnych państw z zarządzania kolejnymi obszarami polityk

---

2 A. Dumała (red.), *Agencje w systemie Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002, s. 36.

3 M. Everson, G. Majone, L. Metcalfe i A. Schout wyróżniają następujące rodzaje wyspecjalizowanych agencji: 1) agencje regulacyjne – autonomiczne ciała mające za zadanie przedmiotową regulację oraz nadzór nad konkretnymi obszarami działalności gospodarczej; 2) niezależne agencje zajmujące się gromadzeniem informacji – instytucje zajmujące się tworzeniem, weryfikacją i upowszechnianiem informacji; 3) agencje zajmujące się rozstrzygnięciem sporów – instytucje zajmujące się rozstrzygnięciem sporów wynikających z zastosowania złożonych legislacji lub wynikających z wdrażania programów publicznych; 4) agencje zobowiązane do realizacji celów normatywnych o „konstytucyjnych charakterze”; 5) niezależne ciała, które zostały ustanowione przez wyższe „konstytucyjne” akty prawne i w ten sposób są chronione od ingerencji bieżącej polityki – M. Everson, G. Majone, L. Metcalfe, A. Schout, *The Role of Specialized Agencies in Decentralising EU Governance*, Report Presented to the Commission, Mimeo, 2000.

4 A. Surdej, *Rola wyspecjalizowanych agencji w funkcjonowaniu Unii Europejskiej: stan obecny i kierunki rozwojowe*, Zeszyty Naukowe nr 654 Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 97.

5 Początek rozwoju agencji na kontynencie amerykańskim datuje się na koniec XIX wieku.

redystrybucyjnych<sup>6</sup>. Sytuacja ta wywołała potrzebę horyzontalnej regulacji, którą finalnie, by zapewnić ciągłości polityki i ochronę jej przed zakłóceniami spowodowanymi zmianami większości parlamentarnej, oddano w gestię agencji Unii Europejskiej. Współcześnie, wraz ze wzrostem liczby funkcjonujących agencji, władza, skupiona dotąd w centralnych ośrodkach państwowych, dotycząca wielu dziedzin życia publicznego, ulega rozproszeniu. Zostaje ona przekazana samodzielnym organom Unii Europejskiej, co może rodzić ryzyko wywierania wpływu na podejmowane decyzje przez osoby, których sytuacja prawna ma być przez nią regulowana, ale także powoduje problem odpowiedzialności za efektywną realizację zadań. Z drugiej jednak strony niemożliwy do zrealizowania zdaje się jednopoziomowy model zarządzania w samym systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, by nie wspominać już o relacjach prawnych z poszczególnymi państwami członkowskimi, ich obywatelami z jednej strony, z drugiej zaś z instytucjami prawa międzynarodowego. Agencje Unii Europejskiej zdają się całkiem realnym, choć krytykowanym, środkiem do osiągnięcia efektywnego poziomu zarządzania publicznego.

Przedmiot rozważań szczegółowych ograniczać się będzie tylko do agencji regulacyjnych. Przez to pojęcie rozumieć należy autonomiczne jednostki prawne tworzone na podstawie aktów prawa pochodnego, posiadające osobowość prawną, których zadaniem jest uczestniczenie w regulowaniu na szczeblu europejskim jednej z dziedzin oraz wdrażanie określonej polityki wspólnotowej<sup>7</sup>.

---

6 Należy zauważyć, że infrastruktura administracyjna na poziomie ponadnarodowym, do której zaliczyć należy agencje, nie zawsze była uważana za właściwą. Zarówno w przeszłości, jak i współcześnie, wzbudzała liczne kontrowersje. Rozwój i rozszerzenie modelu agencji w celu zwiększenia możliwości administracyjnych Unii Europejskiej, a zwłaszcza Komisji, były długo uznawane za zakazane przez postanowienia art. 7 TWE i doktrynę Meroniego, wyrażoną przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (wyrok z 13 czerwca 1958 r.). Interpretacja przez Trybunał wskazanego artykułu ograniczała możliwość delegowania funkcji administracyjnych do agencji, które nie były wymienione w Traktatach. Sytuacja ta mogła być traktowana jako łamanie prawa europejskiego. Według zwolenników Meroniego nie jest możliwe delegowanie przez Komisję kompetencji do agencji, ponieważ nie ma stałego, na mocy prawa europejskiego, właściwego usankcjonowania tej możliwości. Przeciwnicy agencji wskazują ponadto także na sytuację, w której to wskutek delegacji władzy wykonawczej do mniej lub bardziej autonomicznych agencji pojawia się problem odpowiedzialności i koordynacji.

7 Zob. szerzej: M. Górka, *Organy doradcze i agencje Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 192.

## 2. Nowe zarządzanie publiczne i standardy dobrego rządzenia

Wskazana delegacja władzy, a także wyzwania stojące przed współczesnym państwem, związane z procesami nań oddziałującymi: globalizacją w wymiarze ogólnosiwiatowym, integracją w wymiarze regionalnym oraz fragmentacją w wymiarze wewnątrzpaństwowym, prowadzą do wykształcenia się układu wielosegmentowego, w którym każdy segment odpowiedzialny jest w swoim zakresie za funkcjonowanie sfery publicznej. Sytuacja ta wymusza zmianę systemu zarządzania w wielopoziomowej już strukturze, powodując częściowe odejście od tradycyjnej, Weberowskiej koncepcji biurokratycznej<sup>8</sup> w wielopoziomowym zarządzaniu<sup>9</sup> na rzecz nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*).

Głównym celem nowego zarządzania publicznego jest „usprawnienie funkcjonowania sektora publicznego poprzez zbliżenie zarządzania sektorem publicznym do mechanizmów stosowanych w przedsiębiorstwach komercyjnych, podwyższenie apolityczności i profesjonalizmu urzędników, uwiarygodnienie prowadzonej polityki w sferze publicznej, zwiększanie transparentności administracji państwowej (...)”<sup>10</sup>, jako inteligentnej administracji<sup>11</sup>, „(...) oraz zapewnienie udziału społecznego w jej

- 
- 8 Od modelu, w którym obowiązuje scentralizowana władza, system hierarchiczny, klarowny podział ról i obowiązków, gdzie funkcjonuje biurokratyczny sztab administracyjny, a decyzje podejmowane są zgodnie z liniami podporządkowania; zob. szerzej: A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 357 i n.
- 9 „Wielopoziomowe zarządzanie w Unii Europejskiej charakteryzuje się tym, że: 1) decyzje podejmowane na wielu poziomach nie są zmonopolizowane przez rządy państw członkowskich, 2) są one podejmowane kolektywnie, co powoduje utratę przez rządy kontroli nad procesem decyzyjnym, 3) dochodzi do zatarcia różnic pomiędzy sferą publiczną a prywatną (...)” – J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 145–147.
- 10 T.G. Grosse, *Nowe metody zarządzania publicznego w Unii Europejskiej*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna...*, s. 82.
- 11 „Przez administrację inteligentną należy rozumieć taką administrację, która kierując się zasadami logiki, kryteriami racjonalności oraz wymogami słuszności bez dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych i ludzi, potrafi, działając zgodnie z prawem, wzbogacić wartości leżące u podstaw jej kreacji i funkcjonowania oraz jednocześnie lepiej załatwić zindywidualizowaną sprawę czy ciąg spraw zindywidualizowanych albo uniknąć strat, które w danych warunkach administracja mniej inteligentna niewątpliwie by poniosła lub ponosiłby adresat jej działań” – A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 361.

pracach”<sup>12</sup>. Zarządzanie publiczne, czerpiące inspirację z sektora prywatnego, stanowi odejście od tradycyjnego modelu administrowania publicznego. Albowiem „(...) w przekonaniu zwolenników nowego publicznego zarządzania tradycyjne, scentralizowane biurokratyczne rozwiązania w zakresie zatrudniania personelu i kierowania nim, gospodarki finansowej, audytu, zakupów i alokacji zasobów, podróży służbowych itd. są niewłaściwe (...). Determinowani konkurencją, oczekiwaniami konsumentów oraz odpowiedzialnością za wyniki kierownicy (...) mający z założenia uczynić najlepszy użytek ze swoich pracowników i budżetów, powinni dysponować większą swobodą w korzystaniu z nich. Ideałem jest samodzielne zarządzanie w granicach budżetu (...), czyli możliwość korzystania z posiadanych zasobów zgodnie z własnym przekonaniem o najlepszych sposobach działania. Przynajmniej tak długo, jak długo osiągnane są wyniki”<sup>13</sup>.

Nowe zarządzanie publiczne przyniosło zmianę pracujących zasobów ludzkich na rzecz efektywnie pracujących zasobów ludzkich. Efektywność ta nie jest bynajmniej osiągana przez ograniczanie zadań i programów działania. Bazuje ona na stosowaniu mechanizmów gospodarki rynkowej, promowaniu konkurencji między usługodawcami, przekazywaniu kontroli społeczności lokalnej i wprowadzaniu zarządzania uczestniczącego<sup>14</sup>. Warto jednak podkreślić, że „deregulacja, *empowerment* i orientacja na wyniki nie mają w demokratycznym społeczeństwie przesłonić odpowiedzialności (...). Daje się jednak wyraźnie zauważyć przesunięcie od tradycyjnej konstytucyjnej odpowiedzialności, ponoszonej przez »sterującą« część administracji publicznej przed obywatelami, do nowej menedżerskiej odpowiedzialności, ponoszonej przed konsumentami przez »wiosłującą« część administracji publicznej...”<sup>15</sup>.

Konsumenckie podejście do jednostki, traktujące ją w kategorii klienta, wymuszając zmianę sposobu postępowania z finalnym konsumentem usług publicznych. Traktuje go albo jako podatnika, w kategorii klienta płacącego za daną usługę czy produkt, albo jako usługobiorcę działań publicznych, w kategorii klienta, dla którego liczy się jakość, lub też jako oby-

12 T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 82.

13 *Ibidem*, s. 82.

14 J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna...*, s. 147 i n.

15 J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [http://www.supernat.pl/artykuly/administracja\\_publiczna\\_w\\_swietle\\_koncepcji\\_new\\_public\\_management.html](http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html) [odczyt: 02.10.2012].

watela, pragnącego żyć w dobrobycie. W takim ujęciu jednostka nie może być traktowana jako adresat władczych działań organów publicznych, lecz jako odbiorca określający cenę, jakość otrzymanych usług publicznych czy też ich cenność<sup>16</sup>. Takie założenie powoduje, że sektor publiczny staje przed ogromnym wyzwaniem związanym z koniecznością wprowadzania nowoczesnych metod zarządzania jakością w celu osiągnięcia standardów dobrego rządzenia (*Good Governance*)<sup>17</sup>. To jednostka, jako klient, ma decydować o warunkach dostępu, kosztach i jakości proponowanych usług. Podejście takie implikuje stwierdzenie, że zarządzanie publiczne winno być otwarte, demokratyczne, skuteczne i wydajne<sup>18</sup>.

Wśród celów dobrego rządzenia jako jeden z wielu wskazuje się potrzebę ustanowienia warunków sprzyjających powstawaniu unijnych agencji regulacyjnych. Ich istnienie, z założenia, „ma przyspieszać przede wszystkim rozwój rynku wewnętrznego, na którym panuje efektywna konkurencja i gdzie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, zwane potocznie usługami użyteczności publicznej, są dostępne bez ograniczeń dla wszystkich zainteresowanych odbiorców”<sup>19</sup>. Mając na uwadze dotychczasowe rozważania, należy wskazać, że agencje regulacyjne winny podjąć takie działania zarządzania jakością<sup>20</sup>, które zapewnią możliwość korzystania z najwyższej jakości usług publicznych<sup>21</sup>.

---

16 Należy zwrócić uwagę, że interesy podatników, usługobiorców i obywateli nie zawsze są zbieżne. Dla pierwszej grupy osób liczy się koszt usługi, dla drugiej – jej jakość, a dla trzeciej – jej wpływ na ogólny dobrobyt.

17 Cele zasady *Good Governance* na gruncie europejskim zostały opisane w Białej Księdze *European Governance* (Bruksela, 25 lipca 2001 r.). Powinny one prowadzić do: 1) budowania relacji Unii Europejskiej ze społeczeństwem obywatelskim; 2) zwiększenia zastosowania umiejętności i praktycznego doświadczenia w działalności podmiotów regionalnych i lokalnych, 3) budowy publicznego zaufania, w sytuacjach, gdy w procesach decyzyjnych stosuje się porady ekspertów; 4) wspierania przejrzystego zdefiniowania celów polityki Unii Europejskiej i zwiększenia jej efektywności; 5) ustanowienia nowych warunków do powstawania unijnych agencji regulacyjnych; 6) ponownego zdefiniowania roli i odpowiedzialności każdej instytucji.

18 J. Płoskonka, *Zarządzanie prze rezultaty jako metoda wykonywania zadań w administracji publicznej*, [w:] J. Czapotowicz (red.), *Administracja publiczna...*, s. 171.

19 M. Przybylska, *Wspólnotowy projekt powoływania agencji regulacyjnych: przykład sektorów energetyczno-gazowego i telekomunikacyjnego*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 2009, nr 1, s. 9.

20 „Zarządzanie jakością to po prostu dobre zarządzanie” – T. Buchacz, S. Wysocki, *Zarządzanie jakością w administracji-europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, [w:] J. Czapotowicz (red.), *Administracja publiczna...*, s. 189 i n.

21 Jednak wciąż przy jak możliwie najniższym koszcie.

### 3. Zarządzanie przez rezultaty

Chcąc pogodzić oczekiwania społeczne i polityczne, opracowano pojęcie wykonania zadań, za pomocą którego bada się działania publiczne pod kątem ich wkładów, produktów, wyników oraz oddziaływania. Dlatego też osoby zarządzające w sektorze publicznym muszą mierzyć wykonanie zadań za pomocą wskaźników, nie tylko w odniesieniu do wykorzystanych środków lub zaangażowanych zasobów ludzkich, ale także pod względem wartości dodanej dla ogółu społeczeństwa. Zarządzanie przez rezultaty<sup>22</sup> jest coraz częściej i powszechniej używaną metodą poprawy działania sektora publicznego, polegającą na wyznaczaniu sobie celu oraz określeniu sposobu monitorowania jego realizacji<sup>23</sup>.

Również Unia Europejska wprowadziła do swoich praktyk podejście ukierunkowane na wykonanie zadań. Zasada należytego zarządzania finansami<sup>24</sup> została potwierdzona i wzmocniona dzięki zmianie ogólnego rozporządzenia finansowego w 2002 roku<sup>25</sup> i wprowadzeniu rozporządze-

- 
- 22 Cele zarządzania można podzielić na strategiczne i operacyjne lub też płaszczyzny strategiczne i operacyjne; zob. więcej: J. Płoskonka, *op. cit.*, s. 179 i n.
- 23 Wśród głównych elementów zarządzania poprzez rezultaty wskazuje się: 1) formułowanie celów, będące określeniem jasnych, wymiernych wyników, do których się dąży, i opracowanie ram koncepcyjnych określających, w jaki sposób rezultaty te zostaną osiągnięte; 2) określenie wskaźników, polegające na tym, że dla każdego celu wskazuje się dokładnie, co ma być mierzona, wzdłuż jakiej skali lub jakiego wymiaru; 3) określenie oddziaływania, polegające na określeniu dla każdego wskaźnika prawdopodobieństwo osiągnięcia pożądaných wyników w danym przedziale czasowym; 4) monitorowanie wyników, opierające się na rozwoju systemów monitorowania, regularnego gromadzenia danych na temat rzeczywistych wyników; 5) przeglądanie i raportowanie wyników, które polega na porównaniu rzeczywistych wyników *vis-à-vis* celów, mające za zadanie określenie wydajności i efektywności realizowanych przedsięwzięć; 6) dokonanie oceny, polegające na przeprowadzeniu oceny, by zapewnić dodatkowe informacje na temat osiągniętych wyników; 7) korzystanie z informacji o wydajności.
- 24 Jedną z zasad budżetowania w Unii Europejskiej jest definiowana przez „(...) odwołanie do zasad gospodarności, wydajności i skuteczności. W ujęciu operacyjnym wymaga zdefiniowania weryfikowalnych celów, które są monitorowane z wykorzystaniem wymiernych wskaźników w celu przejścia od zarządzania opartego na zasobach do zarządzania zorientowanego na wyniki. Instytucje te muszą przeprowadzić analizy *ex ante* i *ex post* zgodnie z wytycznymi ustanowionymi przez Komisję” – [http://europa.eu/legislation\\_summaries/budget/134015\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134015_en.htm) [odczyt: 02.10.2012].
- 25 Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U.UE L z 16 września 2002 r.).

nia finansowego dla organów wymienionych w artykule 185 ogólnego rozporządzenia finansowego, a więc także dla agencji<sup>26</sup>. Gwarantuje ona, że osiągnięte przez agencje Unii Europejskiej rezultaty odpowiadają założonym przez nie celom. Wprowadzenie zarządzania przez rezultaty w agencjach regulacyjnych wynika bezpośrednio z prawa wtórnego Unii Europejskiej. Akty ustanawiające te agencje określają ich zadania najczęściej w formie ogólnych wytycznych i przyznają im zasoby do realizacji tych zadań, co oznacza, że agencje same muszą opracować strategię działania i ustalić priorytety zgodne z odpowiednimi strategiami wspólnotowymi. Pomiar wykonania zadań podmiotów prawnych o kompetencjach tak trudnych do określenia stanowi rzeczywiście poważne wyzwanie. Realizację mierzalności efektywności działań agencji Unii Europejskiej nakładają nowe przepisy wspólnotowe, które od czasu reformy z 2002 r. wprowadziły pojęcie osiągania rezultatów do grupy najważniejszych parametrów zarządzania publicznego w Unii Europejskiej. W tym właśnie kontekście ramowe rozporządzenie finansowe dotyczące agencji kładzie szczególny nacisk na programowanie działań, ustalanie celów, których realizacja jest kontrolowana za pomocą wskaźników wykonania, i na ocenę<sup>27</sup>. Należy podkreślić,

---

26 Rozporządzenie Komisji (WE, EURATOM) nr 2343/2002 z dnia 19 listopada 2002 roku w sprawie ramowego rozporządzenia finansowego dotyczącego organów określonych w artykule 185 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U.UE L z 31 grudnia 2002 r.). Ramowe rozporządzenie finansowe w art. 25 ust. 4 stanowi, że w celu poprawy procesu podejmowania decyzji organy Wspólnoty przeprowadzają ocenę *ex ante* swoich programów. Ocena *ex ante* – rodzaj analizy wykonalności – obejmuje w szczególności: badanie problemów, które muszą być rozwiązane, ocenę potrzeb, określenie celów i związanych z nimi wskaźników (wyników i oddziaływania), porównanie możliwych wariantów, oszacowanie wartości dodanej danej interwencji wspólnotowej oraz zaplanowanie monitoringu i późniejszej oceny. W odniesieniu do agencji jedną z głównych zalet oceny *ex ante* jest to, że zobowiązuje ona agencje do przedstawiania swoich celów w sposób ustrukturyzowany, a więc z określeniem: 1) celów ogólnych, strategicznych, związanych ze wskaźnikami oddziaływania; 2) celów szczegółowych związanych z wskaźnikami rezultatów; 3) celów operacyjnych, związanych z wskaźnikami produktów, na wszystkich etapach programowania – Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Agencje Unii: Osiąganie rezultatów*, sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 5, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2008, s. 15.

27 Artykuł 27 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2343/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie ramowego rozporządzenia finansowego dotyczącego or-



że agencje Unii Europejskiej, będące uczestnikami nowego zarządzania publicznego, realizując zasadą należytego zarządzania finansami, powinny nie tylko odpowiednio planować swoje działania, lecz także ustanowić sprawnie działające instrumenty monitorujące ich realizację oraz prowadzić odpowiednią sprawozdawczość w zakresie prowadzonych prac i oceny uzyskiwanych rezultatów<sup>28</sup>.

Raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, dotyczący realizacji zarządzania przez rezultaty w agencjach Unii Europejskiej, ogranicza się jedynie do analizy rozwiązań stosowanych w wybranych agencjach Unii Europejskiej o charakterze regulacyjnym i to one właśnie stanowiąc będą przedmiot dalszych rozważań.

### 3.1. Programowanie działań w kontekście rezultatów

Programowanie<sup>29</sup> działań w agencjach, które powinno odpowiadać na pytania, po pierwsze, „w jaki sposób?” i, po drugie, „przez kogo?”, przejawia się przede wszystkim w opracowywaniu przez agencje dokumentów strategicznych, obejmujących okresy jednoroczne lub kilkuletnie, określających działania agencji w przyjętej perspektywie czasowej. Główna korzyść płynąca z systemu ciągłego programowania to fakt stałego posiadania kilkuletniej perspektywy czasowej. Każdego roku mijający rok zastępowany ma być kolejnym, który staje się ostatnim rokiem w okresie objętym programowaniem. Mimo tego wymogu agencje regulacyjne do tej pory nie wdrożyły takiego systemu, uznając go za zbyt skomplikowany. Przyjęły jedynie wieloletnie strategie, w ustalonych odstępach czasu.

Odpowiadając na pierwsze pytanie, należy zauważyć, że działalność agencji zazwyczaj stanowi część sektorowej wieloletniej strategii wspólnotowej, do której realizacji powinna się ona przyczyniać. Agencje win-

---

ganów określonych w art. 185 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 357 z 31 grudnia 2002 r.), s. 72.

<sup>28</sup> Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Agencje Unii: Osiągnięcie rezultatów...*

<sup>29</sup> „Dobre programowanie powinno być prowadzone w regularnych odstępach czasu, a ustalone cele powinny być jasne; należy także precyzyjnie określić działania, które mają być podjęte, zasoby, które będą przydzielone na ich realizację, oraz podejście i harmonogram prac. Do każdego zatwierdzonego zadania muszą być przypisane wskaźniki rezultatów (...)” – Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Agencje Unii: Osiągnięcie rezultatów...*, s. 16.

ny więc realizować swoje zindywidualizowane strategiczne cele i zadania, jakie są zgodnie z ich misją, nie zapominając o całości polityki prowadzonej przez Unię Europejską, by móc zapewnić koordynację strategii szczególnej z ogólną<sup>30</sup>. Agencje, które przyjęły podejście wieloletnie, uznały za konieczne przyjęcie szczegółowych strategii współgrających ze wspólnotową strategią sektorową<sup>31</sup>. Sytuacja staje się problematyczna w sytuacji, gdy przyjęte wieloletnie programowanie danej agencji obejmuje dwie kolejne strategie wspólnotowe. Brak korelacji przedziałów czasowych powoduje brak spójności z politycznymi i instytucjonalnymi punktami odniesienia, pozbawia planowanie wieloletnie jego celowości i obniża potencjalne płynące z niego korzyści.

Dążąc do odpowiedzi na drugie pytanie, „przez kogo?”, można powiedzieć, że przede wszystkim przez wykwalifikowany, kompetentny personel. Należy zwrócić szczególną uwagę na kwestię zasobów ludzkich w agencjach Unii Europejskiej, sposobu ich zatrudniania i okresów czasowych, na jakie zostają zatrudnieni<sup>32</sup>. Komisja Unii Europejskiej zalecała, by wszystkie agencje wprowadziły wieloletnie plany w zakresie polityki personalnej<sup>33</sup>. Główną formą zatrudnienia, stosowaną przez poddane analizie agencje, jest zatrudnienie na czas określony lub w charakterze pracownika kontraktowego. Preferowane formy zatrudnienia, wskutek realizacji personalnej strategii systemu otwartego, sprzyjają szybkiej wy-

---

30 Za przykład koordynacji obu strategii wskazać można Europejską Agencję Ochrony Środowiska. Główne działania agencji koncentrują się na czterech obszarach tematycznych: 1) zmiany klimatyczne; 2) utrata różnorodności biologicznej i zrozumienie zmian przestrzennych; 3) ochrona zdrowia ludzkiego i jakości życia; 4) zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych i odpadów i gospodarowanie nimi. Dla każdego z tych obszarów ustalono szczegółowe priorytety. Strategia agencji została sformułowana po pogłębionych konsultacjach z różnymi zainteresowanymi stronami. Zawarte w niej obszary tematyczne odzwierciedlają priorytety szóstego wspólnotowego programu działań na rzecz środowiska (2002–2012), można więc określić oczekiwany wpływ działań agencji na politykę wspólnotową w tym sektorze. Warto nadmienić, że kluczowym elementem strategii agencji na lata 2009–2013 jest opracowanie współużytkowanego systemu informacji środowiskowej; zob.: <http://www.eea.europa.eu> [odczyt: 02.10.2012].

31 Strategię tę przyjęły m.in. EEA, EFSA, EMEA, Frontex.

32 Agencje Unii Europejskiej organizują nabory we własnym zakresie, a aktualne ogłoszenia są publikowane na ich stronach internetowych.

33 Pierwszą grupę takich planów przygotowano w czerwcu 2007 r. w ramach procedury budżetowej na wniosek Parlamentu Europejskiego – Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Agencje Unii: Osiąganie rezultatów...*

mianie *know-how* i skutecznie eliminują problem wypalenia zawodowego. Podkreślić należy więc za Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, że ocena alokacji zasobów jest łatwiejsza, a podział zadań bardziej jasny, jeżeli struktura programu prac odzwierciedla strukturę organizacyjną agencji.

### 3.2. Wdrożenie instrumentów monitorowania działalności

Instrumenty monitorowania działań winny przedstawiać stan realizacji zadań określonych w programie prac oraz postępów w osiąganiu założonych celów. Także wybór instrumentów przez agencję nie jest zjawiskiem jednorodnym. Agencje regulacyjne do celów pilotowania realizacji swoich prac przyjęły metody: Systemu Tabeli Wyników<sup>34</sup> lub też Zrównoważoną Kartą Wyników (*Balanced scorecard*)<sup>35</sup>. Wdrożenie instrumentów monitorowania działalności stwarza agencjom największe problemy<sup>36</sup>. Choć agencje regulacyjne posiadają wiedzę co do zakresu i obowiązków wdrożenia<sup>37</sup>, to jednak owe systemy metryczne wciąż nie są faktycznie stosowane. Mechanizmy monitorowania, choć wprowadzone, nie są w pełni dopracowane i wykorzystane. Fakt ten powoduje istotne problemy praktyczne, dotyczące z jednej strony mierzalności czasu i zasobów, z drugiej zaś braku ciągłości monitoringu. W pierwszym przy-

---

34 Tabele wyników były regularnie monitorowane przez komitet zarządzający, składający się z członków ścisłego kierownictwa agencji. Dane przedstawione w tabelach wyników były zazwyczaj generowane przez mechanizmy monitorowania realizacji poszczególnych zadań i projektów określonych w programie prac.

35 Zrównoważona Karta Wyników, znana również jako Strategiczna Karta Wyników, to koncepcja monitorowania strategii stworzona przez R. Kaplana i D. Nortona. Wykorzystuje spójny system finansowych i pozafinansowych wskaźników do bieżącej oceny stanu organizacji. Zakłada ona przedstawienie strategii w postaci zestawu mierzalnych celów niezbędnych do realizacji misji organizacji. Służy do zapewnienia spójności między celami a podejmowanymi działaniami, mierzenia i kontroli efektów działań strategicznych oraz motywującego oddziaływania na pracowników; zob. szeroko: Z. Pierścionek, *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, Warszawa 2003, s. 52.

36 System monitorowania działalności wdrożyła i stosuje skutecznie EUROFOUND; zob. Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Agencje Unii: Osiągnięcie rezultatów...*, s. 20.

37 Zgodnie z art. 25 ust. 3 ramowego rozporządzenia finansowego dyrektor przekazuje zarządowi informacje na temat realizacji celów ustalonych w odniesieniu do wszystkich sektorów działalności objętych budżetem, a osiągnięcie tych celów monitorowane jest za pomocą wskaźników wykonania; *ibidem*.

padku bowiem nie jest łatwo ocenić, jakie zasoby ludzkie przydzielono do realizacji danego zadania, ze względu na brak systemu rejestracji czasu poświęcanego przez pracowników na wykonanie zadań zawartych w programie prac poszczególnych agencji. Właściwy byłby zatem pomiar efektywności działań każdego pracownika lub zespołu zajmującego się danym projektem i porównanie go z obiektywną wartością efektywną dla ogółu zasobów ludzkich w poszczególnych agencjach. W drugim zaś przypadku, choć istniejące mechanizmy powodują właściwe rozdzielenie zadań i projektów między poszczególne służby, to jednak użyteczność w zakresie bieżącego monitorowania stopnia zaawansowania projektów pozostaje ograniczona. Brak bowiem stosowania systemu uaktualniania stopnia zaawansowania prac w rozsądnych terminach.

### 3.3. Sprawozdawczość i ocena wykonywanych działań

Sprawozdania roczne agencji powinny zawierać precyzyjny i kompletny opis prowadzonej działalności, zaangażowanych zasobów i osiągniętych rezultatów. Zgodnie z ramowym rozporządzeniem finansowym agencji (art. 25 ust. 4) powinny one przeprowadzać regularną ocenę *ex post* swoich programów i działań. Oceny te w praktyce okazują się użyteczne przy dokonywanej co pewien czas aktualizacji strategii oraz w organizacji struktury agencji. Niektóre rozporządzenia bazowe zobowiązują agencje do przeprowadzenia pierwszej oceny trzy lata lub pięć lat od momentu powstania agencji, a potem w regularnych odstępach czasu. Co się zaś tyczy oceny wykonywanych działań, to najczęściej ma ona charakter wewnętrzny. Najczęściej same agencje, wykorzystując często analizę porównawczą<sup>38</sup>, przeprowadzają oceny swoich projektów, a do konsultantów zewnętrznych zwracają się o dokonanie oceny całej prowadzonej przez siebie działalności w danym okresie.

\*\*\*

Należy stwierdzić, że w sytuacji decentralizacji i globalizacji występującej w sferze publicznej dochodzi do wykształcenia się nowych metod i mo-

---

38 EMEA; zob. Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Agencje Unii: Osiąganie rezultatów...*, s. 24.

deli zarządzania opartych na metodach zarządzania strategicznego, które dotąd występowało tylko w sektorze prywatnym. W zarządzaniu sferą publiczną odchodzi się więc od tradycyjnych form i metod sprawowania władzy publicznej na rzecz nowego zarządzania publicznego i realizacji dobrego rządzenia. Trzeba jednak zauważyć, że idealną formą zarządzania, prowadzącą do osiągnięcia pożądaných rezultatów w przypadku agencji Unii Europejskiej, zdaje się synergia wszystkich trzech modeli zarządzania – jednego klasycznego i dwóch nowych. Dzięki owej kompilacji można byłoby osiągnąć:

- stworzenie instytucji dyrektora agencji jako nowoczesnego menedżera organizacji, który byłby organem zarządzającym w sposób nowoczesny, jednakże w oparciu o klasycznie ujmowany autorytet i cechy przywódcy idealnego,
- kreacja organu efektywnie i nowocześnie zarządzającego sferą publiczną,
- powstanie, dzięki systemowi nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi w agencjach Unii Europejskiej, personelu zmotywowanego i chętnego do efektywnej, określonej pracy, kompetentnego i bazującego na szczegółowej wiedzy.

Osiągnięcie przedstawionych idei stanie się możliwe tylko w przypadku właściwego planowania, organizowania, koordynowania i oceniania prowadzonych działań przez same agencje. Wdrożenie metod planowania strategicznego, zwłaszcza zarządzania przez rezultaty, umożliwi zarządzanie posiadanymi zasobami, czy to finansowymi, czy też ludzkimi, w taki sposób, by zarządzanie to skutkowało efektywnością, przynoszącą największą wartość dodaną dla ogółu społeczeństwa, przy jak najmniejszym nakładzie środków własnych poszczególnych agencji. Przyjęty model zarządzania przyczyni się nie tylko do polepszenia sprawności działań, lecz także do polepszenia wizerunku samych agencji. Europejskie społeczeństwo dostrzeże bowiem zaangażowanie, udział i wyniki działań prowadzonych przez agencje, co pozwoli na stwierdzenie, że działanie agencji jest celowe, korzystne i efektywne. Warto podkreślić, że kreacja modelu zarządzania przez rezultaty mogłaby być stosowana także przez inne formy organów i podmiotów publicznych, zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw członkowskich.

