



Publikacja *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych* prezentuje propozycję systemowych rozwiązań dotyczących doskonalenia działań administracji lokalnej. Jej podstawowym celem jest upowszechnienie metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) w jednostkach samorządu terytorialnego, umożliwienie jej praktycznego wykorzystania oraz wsparcie szeroko rozumianych działań na rzecz podniesienia jakości zarządzania w administracji publicznej.

Metoda PRI stanowi przykład kompleksowego podejścia służącego doskonaleniu jakości działania administracji publicznej. Jej koncepcyjnych korzeni należy szukać w nurcie działań modernizacyjnych określanych jako reformy pierwszej generacji (nowe zarządzanie publiczne). Widoczne jest również jej zakorzenienie w reformach administracyjnych drugiej generacji (zarządzanie współuczestniczące). Z tego pierwszego nurtu metoda PRI czerpie nade wszystko przekonanie o konieczności respektowania reguł skuteczności, efektywności i ekonomiczności w zarządzaniu sprawami publicznymi. To co szczególnie istotne w tej metodzie, a pochodzi z logiki zarządzania współuczestniczącego, to eksponowanie wagi aktywności obywateli w rozstrzygnięciu o ważnych sprawach publicznych oraz służebności administracji publicznej wobec obywateli i ich wspólnot.

Metoda PRI jest pomyślana jako sposób analizy jakości zarządzania w urzędzie, jako forma krytycznej refleksji i praktycznych rozwiązań zarządczych opartych o mechanizmy socjalizacji, internalizacji i instytucjonalizacji. Metoda PRI jest pragmatyczna i realistyczna. Służy zarówno doskonaleniu tego co dobrze działa, jak i zastępowaniu tego co źle działa. W wymiarze operacyjnym jej stosowanie prowadzi do ograniczenia kosztów transakcyjnych działań samorządu i podniesienia ich jakości. W wymiarze strategicznym służy zmianie kultury organizacyjnej w kierunku kultury zorientowanej na obywatela, a zarazem respektującej zasady efektywnego, skutecznego i ekonomicznego sposobu wykonywania zadań publicznych.

Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego opiera się na powtarzalnej sekwencji działań, obejmującej:

- diagnozę poziomu rozwoju, prowadzoną w formie analizy instytucjonalnej jednostki samorządowej;
- projektowanie zmian instytucjonalnych poprzez identyfikację i zaplanowanie działań poprawiających funkcjonowanie jednostki i poziom świadczonych usług (sporządzenie planu rozwoju instytucjonalnego);
- realizację planu poprzez wdrażanie tzw. narzędzi rozwoju instytucjonalnego;
- ocenę efektów, prowadzoną w formule ponownej oceny poziomu rozwoju instytucjonalnego.

Pełny opis metody PRI zawiera prezentowana publikacja – *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*. Natomiast na oprzyrządowanie wszystkich etapów PRI składają się, oprócz niej, następujące elementy:

- publikacje: *Analiza instytucjonalna gminy* i *Analiza instytucjonalna powiatu* (wspierające etap analizy) oraz *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego* (wspierający etapy planowania i wdrażania, dostępny również w wersji elektronicznej zawierającej oprócz opisów narzędzi także praktyczne przykłady zastosowań);
- aplikacja komputerowa *Analiza instytucjonalna urzędów* (wspierająca etap analizy oraz projektowania działań w zakresie ustalania optymalnych stadiów rozwoju);
- kurs e-learningowy ułatwiający zapoznanie się zarówno z samą metodą PRI, jak i regułami jej stosowania;
- baza benchmarkingowa PRI pozwalająca samorządom na porównywanie własnych wyników z innymi jednostkami.

Więcej: www.pri.msap.pl

R

reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia

pod redakcją
Stanisława Mazura



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



R **eformowanie polskiej administracji publicznej**

– wybrane aspekty zagadnienia

pod redakcją
Stanisława Mazura

Kraków 2011



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Niniejsza publikacja została przygotowana dzięki realizacji projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej Metody PRI w gminach i powiatach”, przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.

Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów. Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji w niej zawartych.

Wydawca

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
tel.: +48 12 293 75 60, +48 12 293 75 59
e-mail: msap@uek.krakow.pl
www.msap.uek.krakow.pl

© Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Kraków 2011

Recenzent:

dr Paweł Płaneta

Redakcja językowa i korekta:

Anna Chrabąszcz

Skład i druk:

www.olisons.pl

ISBN: 978-83-89410-96-2

S

Spis treści

Wstęp	5
Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej <i>Marek Ćwiklicki</i>	9
Wprowadzenie.....	9
Istota koncepcji wartości publicznej.....	10
Wartość publiczna – propozycja teoretyczna czy praktyczna?.....	12
Wartość publiczna jako nowy paradygmat.....	17
Ocena koncepcji wartości publicznej.....	17
Podsumowanie	18
Literatura	19
Sfera publiczna jako terytorium wartości niepodzielanych – konsekwencje dla modernizacji administracji publicznej <i>Stanisław Mazur</i>	21
Wprowadzenie.....	21
Historyczny rys przeobrażeń sfery publicznej od XIX w.	23
Czy możliwy jest renesans sfery publicznej?.....	26
Kondycja sfery publicznej w Polsce	28
Literatura	29
Co stoi na przeszkodzie w skutecznym zarządzaniu wiedzą w administracji publicznej? <i>Michał Możdżeń</i>	31
Wprowadzenie.....	31
Waga procesów i zasobów wiedzy w działaniu organizacji publicznej.....	32
Bariery zarządzania wiedzą w administracji publicznej.....	34
Warunki skutecznego przezwyciężenia barier zarządzania wiedzą.....	40
Podsumowanie	42
Literatura	43
Głos w debacie nad polską administracją publiczną i kierunkami jej reformowania <i>Hubert Izdebski</i>	45
Wprowadzenie.....	45
Reformowanie na poziomie modernizacyjnym.....	46
Reformowanie na poziomie mechanizmów zarządzania	46
Transformacja ustrojowa.....	47
Kontekst reformowania państwa i jego administracji	47
Literatura	50

Strategia „Sprawne Państwo” jako ramy doskonalenia	
administracji publicznej w Polsce <i>Andrzej Trzęsiara</i>	51
Kontekst opracowania Strategii „Sprawne Państwo”	51
Zakres tematyczny Strategii „Sprawne Państwo”	52
Przebieg prac nad Strategią „Sprawne Państwo”	52
Założenia i cele Strategii „Sprawne Państwo”	53
Europeizacja polityki strukturalnej w Polsce: implikacje	
w sferze zarządzania <i>Tomasz G. Grosse</i>	57
Polityka strukturalna w dobie transformacji	57
Zastosowanie koncepcji europeizacji	59
Europeizacja polityki strukturalnej.....	60
Implikacje europeizacji w sferze zarządzania	62
Podsumowanie	65
Literatura	67
Lokalny i regionalny wymiar koncepcji współzarządzania publicznego	
<i>Robert Chrabąszcz</i>	71
Zarys nowego podejścia do zarządzania państwem	71
Praktyczne implikacje zasady współzarządzania publicznego	
w aspekcie globalnym i regionalnym	73
Współzarządzanie lokalne jako element reform administracji publicznej.....	73
Przyczyny reform zmierzających w kierunku współzarządzania lokalnego.....	74
Cechy współzarządzania lokalnego.....	77
Przyszłość i kierunki rozwoju lokalnego współzarządzania publicznego.....	79
Współzarządzanie publiczne jako fundament koncepcji	
współzarządzania lokalnego	80
Implementacyjne uwarunkowania lokalnego współzarządzania	
publicznego w państwie – perspektywa polska	81
Literatura	84
Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego jako narzędzie wspomagające	
doskonalenie zarządzania strategicznego jednostką samorządu terytorialnego	
w erze współzarządzania publicznego <i>Tomasz Potkański</i>	85
Kontekst reformowania samorządu terytorialnego	85
Metoda PRI jako narzędzie zarządzania zintegrowanego.....	90
Wnioski końcowe – korzyści ze stosowania Metody PRI.....	94
Koszty stosowania Metody PRI	95
PRI a CAF? A co na to MSWiA?.....	95
Literatura	96
Efekty stosowania Metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego	
na przykładzie gminy Raciechowice <i>Michał Żabiński</i>	87
Systemy zarządzania – ich pojmowanie i stosowanie	99
Charakterystyka gminy Raciechowice	99
Zastosowanie Metody PRI w gminie Raciechowice	101

W

Wstęp

Publikacja *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia* powstała jako wyraz aktywności środowisk akademickich – aktywności służącej wsparciu procesu modernizacji polskiej administracji publicznej, a w szczególności kreowaniu rozwiązań konceptualnych odnoszących się do kierunków i sposobów podnoszenia jakości jej działania. Intencją autorów jest także promowanie działań modernizacyjnych podejmowanych na rzecz polskiej administracji publicznej celem budowania jej pozytywnego wizerunku społecznego.

Publikacja ta nie aspiruje do uzyskania statusu całościowego i wnikliwego studium omawiającego złożone zjawisko reformowania państwa i jego struktur administracyjnych. Nasze zamiary są znacznie skromniejsze. Ograniczają się one do przywołania wybranych zagadnień teoretycznych i praktycznych, które uznajemy za ważne dla modernizacji administracji publicznej w Polsce. Po części charakter tej publikacji determinują okoliczności jej powstania, o czym będzie jeszcze mowa w części końcowej niniejszego wstępu.

Prezentowane opracowanie składa się z dziewięciu rozdziałów. W pierwszym rozdziale – zatytułowanym „Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej” – M. Ćwiklicki omawia istotę koncepcji wartości publicznej, opisuje jej funkcje oraz dokonuje oceny jej konceptualnych walorów. Centralne pytanie, które stawia autor tego tekstu brzmi: „czy wartość publiczna jest nowym paradygmatem zarządzania”?

Zagadnienie sfery publicznej i jej wpływu na procesy modernizacji administracji publicznej przedstawiono w rozdziale pt. „Sfera publiczna jako terytorium wartości niepodzielanych – konsekwencje dla modernizacji polskiej administracji publicznej”. W rozdziale tym scharakteryzowano proces przeobrażeń sfery publicznej od XIX w. oraz postawiono następujące pytanie: czy możliwy jest renesans sfery publicznej

w jej republikańskim rozumieniu? Dokonano także krytycznej oceny kondycji sfery publicznej w Polsce, wskazując na praktyczne tego konsekwencje dla reformowania polskiej administracji publicznej.

Zagadnienie organizacyjnego uczenia się coraz częściej wywołuje zainteresowanie badaczy administracji publicznej. Odpowiedzi na pytanie dlaczego tak się dzieje udziela, po części, M. Możdżeń w rozdziale pt. „Co stoi na przeszkodzie w skutecznym zarządzaniu wiedzą w administracji publicznej?”. Uzasadnia on znaczenie zarządzania wiedzą dla jakości działania administracji publicznej oraz opisuje bariery związane z wprowadzaniem mechanizmów charakterystycznych dla tego podejścia do sektora publicznego. Ponadto precyzuje warunki, których wypełnienie jest konieczne dla rzeczywistego wykorzystania potencjału tkwiącego w metodach organizacyjnego uczenia się.

W kolejnym rozdziale – zatytułowanym „Głos w debacie nad polską administracją publiczną i kierunkami jej reformowania” – H. Izdebski opisuje trzy różne poziomy reformatorskiego myślenia i działania (modernizacyjny, mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi, transformacji ustrojowej). Zwraca on uwagę na permanentny charakter reformowania administracji publicznej i konieczność wkomponowania reform w rozwiązania strukturalne i funkcjonalne dominujące w danej kulturze organizacyjnej. Ważnym elementem rozważań przedstawionych w tym rozdziale jest argumentacja uzasadniająca opinię, że nie wolno nam akceptować niesprawnych instytucji publicznych, a więc i niesprawnego państwa.

W rozdziale pt. „Strategia ‘Sprawne Państwo’ jako ramy doskonalenia administracji publicznej w Polsce” A. Trzęsiera omawia uwarunkowania związane z przygotowaniem tego strategicznego dokumentu, opisuje założenia koncepcyjne przyjęte na etapie jego sporządzania oraz prezentuje proces jego tworzenia. W rozdziale tym przedstawiono także cele, których osiągnięciu ma służyć realizacja tej strategii. Autor tego rozdziału zwraca uwagę na strategiczny wymiar tego dokumentu, podkreślając zarazem jego koordynacyjną funkcję w sferze działań zorientowanych na doskonalenie polskiej administracji publicznej.

W rozdziale pt. „Europeizacja polityki strukturalnej w Polsce: implikacje w sferze zarządzania” analizie poddano zjawisko europeizacji polityki strukturalnej w Polsce i jej następstwa dla mechanizmów zarządzania publicznego. T. G. Grosse charakteryzując politykę strukturalną w dobie transformacji, opisuje jak można zastosować koncepcję europeizacji do zrozumienia przeobrażeń zachodzących w administracji publicznej. Wiele miejsca w tym rozdziale poświęcono przedstawieniu konsekwencji europeizacji dla sfery zarządzania publicznego w naszym kraju.

R. Chrabąszcz w rozdziale pt. „Lokalny i regionalny wymiar koncepcji współzarządzania publicznego” przedstawia zarys podejścia do zarządzania państwem, które jest określane mianem współzarządzania publicznego, wskazując na jego normatywne

i praktyczne implikacje dla sposobu zarządzania sprawami publicznymi. Ważnym elementem tych rozważań jest analiza współzarządzania jako elementu reformy administracji publicznej. Autor tego rozdziału uznaje współzarządzanie publiczne za fundament koncepcji współzarządzania lokalnego.

Analizę Metody PRI przedstawiono w rozdziale „Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego jako narzędzie wspomagające doskonalenie zarządzania strategicznego jednostką samorządu terytorialnego w erze współzarządzania publicznego”. W rozdziale tym T. Potkański charakteryzuje istotę tej metody oraz opisuje koszty i korzyści związane z jej stosowaniem. Ponadto w rozdziale tym opisano relacje występujące między Metodą PRI a Wspólną Metodą Oceny.

M. Żabiński w rozdziale pt. „Efekty stosowania Metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego na przykładzie gminy Raciechowice” opisuje praktyczne implikacje wynikające z zastosowania tej metody. Autor stoi na stanowisku, że skuteczne i efektywne wdrażanie tej metody jest uwarunkowane wieloma czynnikami, w szczególności tymi o charakterze lokalnym, jak np. determinacja kierownictwa urzędu, konsekwencje jego działania oraz umotywowani urzędnicy.

Publikacja *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia* powstała jako pokłosie konferencji pod nazwą „Czy Polskę stać na niesprawna administrację?”, zorganizowanej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w maju 2011 r. Zarówno wspomniana konferencja, jak i prezentowane opracowanie zostały przygotowane w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej Metody PRI w gminach i powiatach”, realizowanego przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich oraz Związek Powiatów Polskich na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.



Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej

Marek Ćwiklicki*

Wprowadzenie

Tekst ten poświęcono koncepcji wartości publicznej (*public value*) autorstwa M. H. Moore'a [1995], która, sądząc po bardzo małej liczbie publikacji w krajowej literaturze, jest ideą słabo znaną w Polsce. Tymczasem w świecie, głównie w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii, staje się ona przedmiotem badań pozwalających na zróżnicowane interpretacje. Świadectwem popularności tej koncepcji jest także poświęcenie jej w całości specjalnego wydania „International Journal of Public Administration” w 2009 r., w którym umieszczone analizy, zwłaszcza autorstwa australijskich naukowców J. Alforda i J. O'Flynn, można uznać za zapis bieżącego stanu wiedzy na jej temat.

Ze względu na ograniczone ramy edycyjne, w opracowaniu nie zostaną szczegółowo przedstawione wszystkie wątki związane z koncepcją wartości publicznej. Zamierzeniem autora jest prezentacja jej głównych elementów i kierunków rozwoju oraz zachęcenie polskich praktyków i teoretyków zajmujących się zagadnieniem zarządzania administracją publiczną do podejmowania tego tematu w swoich pracach.

Na wstępie warto zaznaczyć, że termin „wartość publiczna” nie jest zupełnie nowy i można go odnosić do pojęć już znanych na gruncie ekonomii, takich jak: dobro publiczne, interes publiczny, czy też domena publiczna [Alford, O'Flynn 2009, s. 175]. Bywa też używany bez odwołań do prac Moore'a, czego przykładem jest opracowa-

* Adiunkt w Katedrze Metod Organizacji i Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

nie B. Bozema, który omawia defekty wartości publicznej [2002]. W ocenie tego autora, jak również T. B. Jørgensena [2007, s. 357], w książce Moore'a jest więcej treści o jakości zarządzania publicznego niż, tak naprawdę, solidnej koncepcji par excellence wartości publicznej. Ponadto pojęcie wartości jest na tyle obszerne, że można je traktować w kategoriach ekonomicznych, prakseologicznych, psychologicznych, czy też aksjologicznych. To nie do końca skonkretyzowane i niejednoznacznie zdefiniowane pojęcie stanowi przedmiot osobnych krytyk koncepcji wartości publicznej prowadzonych z danej perspektywy. Zważywszy na powyższe kluczową kwestią jest zapoznanie Czytelnika z jej oryginalną wersją.

Istota koncepcji wartości publicznej

Autorem koncepcji wartości publicznej jest Moore, profesor Uniwersytetu Harvarda, który w 1995 r. zaprezentował ją w książce pt. *Creating Public Value: Strategic Management in Governance*. Jego intencją było zaoferowanie menedżerom publicznych przedsiębiorstw strategicznej podstawy do podejmowania działań. Potrzebę takiego rozwiązania Moore dostrzegł po przeprowadzeniu rozmów z przedstawicielami administracji, w trakcie których dominowały dwa powiązane ze sobą wątki: cele menedżera i dostępne narzędzia. Autor stwierdził, że w istocie praca publicznego menedżera polega na „poszukiwaniu sposobów wyrażenia zbiorowych aspiracji obywateli i ich reprezentantów poprzez działania rządowych organizacji”.

Moore argumentował, że tradycyjny sposób realizacji ich zadań, polegający głównie na prowadzeniu w sposób wydajny i efektywny działań wyznaczonych ramami prawnymi, ogranicza się do wykonania funkcji administracyjnej, a nie zarządzania. Taka interpretacja, przynależąca do nurtu nowego zarządzania publicznego (New Public Management), zakłada, że konieczne jest zwiększenie zakresu działań o charakterze przedsiębiorczym, które są ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb obywateli. W rezultacie nowe zadanie dla menedżerów przesuwają na drugi plan efektywne wykorzystanie zasobów będących w dyspozycji organizacji, nadając pierwszorzędne znaczenie dostarczeniu wartości dla społeczeństwa.

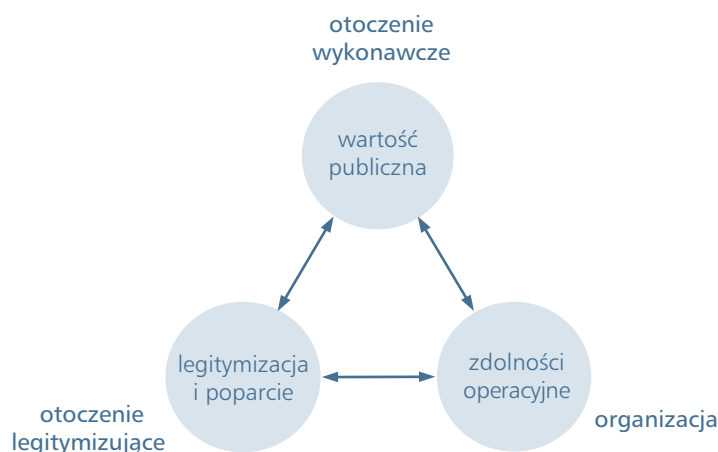
Kluczem do zrozumienia swojej roli i podstawą podjęcia działań zmierzających do realizacji idei wartości publicznej jest uwzględnienie tzw. trójkąta strategicznego (rys. 1). Składa się on z trzech elementów. Pierwszym z nich jest wartość publiczna, a dokładniej odpowiedź na pytanie, co jest tą znaczącą wartością, którą organizacja powinna dostarczyć społeczeństwu. Przy jej tworzeniu należy uwzględniać realia występujące w otoczeniu, do jakiego jest kierowana. To tzw. otoczenie zadaniowe (task environment), które można też określić mianem otoczenia wykonawczego, stanowiącego zbiór warunków determinujących odpowiednią ocenę wartości.

Drugi element tworzą źródła legitymizacji i poparcia, które upoważniają organizację do podejmowania działań i wykorzystania niezbędnych zasobów w celu dostarcze-

nia wartości. To dzięki nim instytucja publiczna uzyskuje przyzwolenie na realizację odpowiednich działań finansowanych ze środków publicznych. Ważne jest też utrzymanie ciągłości działalności i rozwoju (sustainability). Element ten – tkwiący w otoczeniu zapewniającym poparcie uprawniające publiczne instytucje do podejmowania działań (*authorizing environment*) – wiąże się z aktywnym udziałem menedżerów publicznych w relacjach z różnymi interesariuszami. Istotne w tych działaniach jest uzyskanie zaufania i wizerunek wiarygodnego wykonawcy.

Trzecim elementem są operacyjne zdolności (*operational capabilities*), które gwarantują organizacyjną wykonalność postawionego celu. Do nich, oprócz różnego rodzaju zasobów, Moore zalicza także nowe inwestycje i innowacje. Należy dodać, że te możliwości organizacyjne odnoszą się do zapewnienia konkretnej wartości, o której mowa w pierwszym elemencie trójkąta strategicznego, a nie do potencjału całej instytucji.

Rysunek 1. Strategiczny trójkąt – podstawa koncepcji wartości publicznej



Źródło: opracowano na podstawie [Moore, Khagram 2004, s. 3].

Każdy z tych elementów jest ze sobą powiązany, chociaż w rzeczywistości nie są one zharmonizowane. Zadaniem menedżera jest poszukiwanie optymalnego stopnia ich skoordynowania.

Powyższy trójkąt strategiczny stał się podstawą do podejmowania prób rozwinięcia ram metodycznych wzmacniających operacyjność koncepcji wartości publicznej. Przykładowo, D. Try i Z. Radnor twierdzą, że źródłami wartości publicznej w otoczeniu wykonawczym są trzy współzależne elementy, tj.: usługi, rezultaty i zaufanie [2007, s. 659]. Inne propozycje zostały przedstawione w punkcie dotyczącym funkcji pragmatyczno-prognostycznej koncepcji wartości publicznej.

Postępując się koncepcją wartości publicznej, menedżerowie świadomi konieczności równoważenia trzech wyżej przedstawionych strategicznych elementów otrzymują wskazówki pomocne w podejmowaniu działań. Alford i O'Flynn wskazują na pewną logikę postępowania dla niektórych przypadków [2009, s. 173-174]. Menedżer mający do czynienia z głównymi uczestnikami otoczenia legitymizującego, którzy nie akceptują proponowanej wartości ma do dyspozycji następujące warianty. Może podjąć próbę przekonania ich do zmiany nastawienia lub dokonać korekty swojej oferty, ewentualnie zrealizować obydwie możliwości. W przypadku stwierdzenia ograniczonych możliwości organizacyjnych potrzebnych do realizacji przedsięwzięcia, menedżer powinien zmodyfikować przyjęty cel. Jednak, jak podkreślają cytowani autorzy, takie sytuacje oznaczają konieczność podjęcia bardziej zdecydowanych działań ukierunkowanych na przekonanie innych o ważności danego przedsięwzięcia. Ten postulat wynika bezpośrednio z roli, jaką pełni menedżer, ale także z możliwości oddziaływania, co jest związane z jego stanowiskiem.

Konsekwencją przyjęcia koncepcji wartości publicznej jest też propozycja nowego stylu kierowania, tzw. przywództwa poszukującego wartości publicznej. Wyrażane jest to poprzez działanie menedżera w sieci (*network*). W układzie pionowym oznacza to poruszanie się po hierarchii organizacyjnej, w poziomym zaś – poszukiwanie wsparcia także poza instytucją. Wynika to pośrednio z ograniczonych możliwości wpływu jednostki na rzeczywistość, wymagających poliwalentnych kompetencji. G. Stoker postrzega wartość publiczną właśnie jako część szerszego sieciowego współrządzenia (*networked governance*), w którym łączy się legitymizację demokracji z efektywnością zarządzania [2006, s. 56].

O ile kwestia dostarczania kluczowych usług i osiągnięcia wartości społecznej była przedmiotem analiz w zarządzaniu publicznym, o tyle, zdaniem C. Talbota, element określający efektywność publicznych instytucji dotyczący utrzymania zaufania i legitymizacji już nie [2006, s. 6]. Powoduje to rozszerzenie wąskiej ekonomicznej perspektywy nowego zarządzania publicznego.

Wartość publiczna – propozycja teoretyczna czy praktyczna?

Pierwsze wątpliwości w ocenie przydatności tej koncepcji pojawiają się przy próbie odpowiedzi na następujące pytanie: czy ma ona charakter akademicki czy praktyczny? Zdaniem Alforda i O'Flynn można ją postrzegać niezależnie, jak i łącznie, jako teorię normatywną i empiryczną [2009, s. 174-175]. Ta pierwsza powinna pomóc w ustaleniu, co powinni robić menedżerowie publiczni, druga – co faktycznie robią.

W powyższym dylemacie epistemologicznym chodzi o impuls, który dał podstawę do stworzenia tej koncepcji – czy było to wywołane praktycznymi implikacjami, a za-

tem jest zakorzenione w empirii, czy też raczej rozumowanie miało charakter a priori – teoretyczny, akademicki. Z punktu widzenia metodologii należy stwierdzić, że tego typu dywagacje w odniesieniu do koncepcji wartości publicznej są nie tyle niewłaściwe, ile niepotrzebne. W tym przypadku, tak jak to przedstawiono w opisie istoty koncepcji, przyczyną jej opracowania była potrzeba pomocy menedżerom w pełnieniu ich funkcji na podstawie informacji uzyskanych od nich. Oczywiście, jak w każdym rozwiązaniu metodycznym, konceptualizacja następująca na poziomie myślowym ma swój początek w wymiarze empirycznym, co dobrze odzwierciedla model „W” rozwiązywania problemów J. Kiwakity [Ćwiklicki 2007].

Funkcje wartości publicznej

Rozpoczynając analizę koncepcji wartości publicznej, w pierwszej kolejności należy przyjąć odpowiednią perspektywę jej interpretacji. Przyjmując, iż wartość publiczna nosi cechy teorii¹, można zastosować do jej opisu funkcje, jakie powinna ona pełnić w takiej formie. Można do nich zaliczyć następujące funkcje: opisową (deskryptywną), wyjaśniającą (eksplanacyjną), prognostyczną i pragmatyczną (por. [Apanowicz 2000, s. 60]). Oczywiście wymienione funkcje posiadają wspólne zakresy.

Innym układem, ale podobnym do wyżej wymienionych funkcji, jest przyjęcie klasycznych na gruncie krajowej literatury celów zastosowań rozwiązań metodycznych. W tym przypadku wymienia się: analizę – rejestrację i szczegółowe rozpoznanie stanu istniejącego, diagnozę – obejmującą, oprócz analizy, identyfikację przyczyn niesprawności, oraz projektowanie – poszukiwanie projektów usprawnień [Czekaj 2000, s. 176]. W takim ujęciu, potraktowanie tej koncepcji jako analizy pozwala np. na identyfikację stanu istniejącego w zakresie dostarczanej wartości, charakterystyki otoczenia legitymizującego itp. (funkcja opisowa). Zastosowana w celach diagnostycznych (funkcja opisowa i eksplanacyjna) powinna dopomóc w ustaleniu i ocenie, w jakim stopniu dotychczasowe działania menedżera przyczyniły się do uzyskania wartości publicznej. Wykorzystanie tego podejścia do projektowania (funkcja prognostyczna) może posłużyć do określenia wartości, jaką chce się dostarczyć i planowania innych działań w tym zakresie (funkcja pragmatyczna).

Funkcja opisowo-wyjaśniająca

Wykorzystanie koncepcji wartości do opisu rzeczywistości wiąże się z perspektywą jej interpretacji jako narracji [Alford, O’Flynn 2009, s. 182-183]. Polega to na opowieści (*story*) o świecie menedżerów publicznych, który można rozpatrywać z punktu widzenia współrzędzenia sieciowego, zarządzania, polityki, ekonomii itp. [Ibidem, s. 183]. Identyfikacja stanu istniejącego pozwala na wyjaśnienie, co się dzieje w obszarze

¹ Oprócz koncepcji używa się do jej opisu słów „teoria” i „ramy metodyczne” (*frameworks*).

tworzenia wartości publicznej. W takiej postaci ma moc eksplanacyjną, umożliwiającą menedżerom wytłumaczenie swoich działań, co sprzyja zwiększeniu legitymizacji podejmowanych wysiłków. W takim właśnie kontekście Try i Radnor przekonują, że koncepcję wartości publicznej można wykorzystać do lepszego zrozumienia otoczenia zorientowanego na wyniki [2007].

Warto dodać, że jedna z krytycznych ocen koncepcji wartości publicznej dotyczy właśnie tej funkcji, a dokładniej potraktowania jej jako narzędzia retorycznego. Wyjaśnia się, że w ten sposób menedżerowie publiczni mogą bronić swoich pozycji, jak również mają podstawę do zwiększania biurokratycznej władzy, głównie poprzez relację między nimi a politykami. Pojawia się również sugestia, że do podobnego celu rządzący mogą wykorzystywać koncepcję wartości publicznej [Alford, O'Flynn 2009, s. 182].

Powyższy „zarzut” pochodzi ze strony osób zajmujących się sektorem publicznym, ale również z krytyką spotkało się zastosowanie wartości publicznej w sektorze prywatnym przez BBC [Coyle, Woolard 2009], które jako jedne z pierwszych organizacji użyło jej do wyjaśniania swojej racji bytu.

Funkcja pragmatyczno-prognostyczna

Z punktu widzenia praktyki zarządzania, największe zainteresowanie budzi potraktowanie wartości publicznej jako podstawy do oceny efektywności działań, prowadzące do konstruowania ram metodycznych w tym obszarze. Ten nurt jest najbardziej rozpowszechniony w Wielkiej Brytanii – za sprawą projektu realizowanego przez Work Foundation i raportu przygotowanego przez brytyjski wydział strategiczny urzędu rady ministrów [Kelly, Muers 2002]. W tym ujęciu wartość publiczna ma charakter złożony, co ma swój wyraz w jej niejednoznacznej definicji o szerokim znaczeniu. Najczęściej cytowane przez osoby biorące udział w projekcie z Work Foundation określenie ma następujące brzmienie: „wartość publiczna jest tym, co społeczeństwo ceni” („Public Value is what the public values”) [Blaug i in. 2006]. Ta tautologiczna definicja nie przybliżyła nas do istoty problemu, jednak autorzy zdają się to rozumieć. Dlatego też skłaniają się do interpretacji wartości publicznej nie tyle w ścisłych znaczeniach leksykalnych, ile raczej w szerszym kontekście. Polega to na dialogu dwóch stron, czyli odbiorców i dostawców usługi, w wyniku którego zachodzi obopólny proces „udoskonalania preferencji” (*preference refinement*). Dopiero w tym kontekście można rozpatrywać wartość publiczną jako responsywność na udoskonalone preferencje. Wartość jest w tej koncepcji rozumiana podobnie jak w ekonomii, tj. pojawia się ona, kiedy ktoś uważa, że osiągnie więcej korzyści niż poniesie kosztów w procesie jej uzyskania. Sprawia to jednak pewien problem, ponieważ przyjęcie takiego rozumienia oznacza, że ustalenie a priori co jest tą wartością przed jej realizacją jest niemożliwe. Pojawia się ona po skorzystaniu z danego produktu bądź usługi. Dla organizacji

publicznych oznacza to, że dostarczają wartość wtedy, kiedy odpowiadają na potrzeby obywateli. Użycie słowa „wartość” przenosi nacisk z producenta na klienta - to klient określa, co jest dla niego wartościowe. Wzrost wartości następuje poprzez zwiększenie stopnia satysfakcji [Spano 2009, s. 330; Meynhardt 2009, s. 197].

W uzupełnieniu do przedstawionej definicji należy dodać, że identyczne określenie funkcjonuje w odniesieniu do pojęcia jakości, która w normach ISO 9000 oznacza stopień spełnienia wymagań. W istocie, to co odróżnia wartość od jakości, to dodanie do tej pierwszej jeszcze jednego kluczowego wymiaru, czyli kosztu jej oferowania. Wartość w takim ujęciu nawiązuje do koncepcji analizy wartości opracowanej przez L. Milesa w latach 40. XX w., w której uwypuklano dwa uzupełniające się wymiary: stopień spełniania funkcji, czyli zaspokojenia potrzeb klienta oraz kosztów związanych z ich realizacją². Osoby zaznajomione z tą klasyczną metodą zarządzania szybko dostrzegą, że idea wartości publicznej zaproponowana przez Moore’a może uchodzić za kolejną adaptację rozwiązań biznesowych do sfery administracji publicznej. Jednak ze względu na specyfikę tego „sektora”, konieczne jest dokonanie kilku wyjaśnień.

W odniesieniu do koncepcji wartości publicznej dodaje się, że wartość jest związana nie tylko z bezpośrednim skorzystaniem z danej usługi, ale ma także szerszy zakres połączony z funkcjonowaniem administracji publicznej. Jako przykład podaje się akty prawne i inne regulacje przyczyniające się do ładu społeczno-gospodarczego [Spano 2009, s. 330]. W konsekwencji koncepcja wartości publicznej integruje szereg różnych dyscyplin, a mianowicie: politykę publiczną, zarządzanie, ekonomię, nauki polityczne i rządzenie [Smith 2004, s. 68-69].

Brytyjscy autorzy badań – D. Coats i E. Passmore – przedstawiają dynamikę tego kluczowego określenia w podobnym kształcie co Moore, tj. za pomocą trójkąta (rys. 2), zmieniając jednak nazwy [Coats, Passmore 2007, s. 9]. Jego wierzchołkami są:

- upoważnienie (*authorise*) – tłumaczące sposób legalizacji wartości publicznej, czyli innymi słowy, jaki jest cel realizacji danej usługi,
- tworzenie (*create*) – wyjaśniające sposób produkcji wartości, czyli jaka forma realizacji będzie najbardziej odpowiednia z punktu widzenia społeczeństwa i jak ją doskonalić,
- mierzenie (*measure*) – pozwalające skwantyfikować wartość publiczną potrzebą do uzyskania informacji o odniesieniu sukcesu.

² Więcej informacji o współczesnym dziedzictwie analizy wartości Czytelnik znajdzie w innej pracy autora [Ćwiklicki 2011].

Rysunek 2. Dynamika wartości publicznej



Źródło: opracowano na podstawie [Coats, Passmore 2007, s. 9].

W opracowaniu omawiającym metodykę analizy angielskiej reformy służby publicznej, G. Kelly i S. Muers wymieniają szereg wątków związanych z tym pojęciem, takich jak: rezultaty, równość, etos, wiarygodność [2002, s. 3]. Uważają, że za pomocą wartości publicznej można w sposób kompleksowy uchwycić najważniejsze aspekty działania administracji publicznej.

Inne, odmienne ujęcie zaproponowali M. Cole i G. Parston, konsultanci związani z firmą Accenture, którzy opracowali model wartości publicznej usługi (*Public Service Value Model*) [2006]. Ich rozwiązanie jest bezpośrednio oparte na definicji wartości interesariuszy, na którą składają się dwa główne elementy jej tworzenia: wyniki i efektywność kosztowa. Należy dodać, że Accenture powołało specjalny instytut zajmujący się badaniem i rozpowszechnianiem tej idei (Accenture Institute for Health & Public Value).

Zdaniem Alforda i O'Flynn, powyżej przedstawione interpretacje są jedynie prostą adaptacją terminu wartość z przymiotnikiem publiczna do już istniejących rozwiązań oceny efektywności działalności administracji opartej na wynikach i kosztach, np. analizy CBA (*Cost-Benefit Analysis*) [2009, s. 185]. Pomimo tego zastrzeżenia, autorzy uważają, że ten nurt stanowi i powinien stanowić ważny kierunek w rozwoju tej koncepcji, jednak o bardziej wyrafinowanej formie niż miało to miejsce dotychczas.

Z punktu widzenia pragmatyki pojawia się kilka pytań, w przypadku których uzyskane odpowiedzi pozwalają na dokonanie operacjonalizacji działań. Listę pytań sformułował J. Benington [2009], który podjął się jednocześnie próby udzielenia na nie odpowiedzi. Odniósł się on do następujących kwestii:

- Co to jest wartość publiczna?
- Co dodaje wartość do sfery publicznej?
- Kto tworzy wartość publiczną?

- Jak wartość publiczna jest tworzona?
- Gdzie wartość publiczna jest tworzona?
- Jak można mierzyć wartość publiczną?

Powyższe pytania wpisują się w klasyczny zestaw stosowany przy diagnozie w formie 5W, tj. *who, what, where, when, why*, czyli kto, co, gdzie, kiedy i dlaczego, dodając do tego jeszcze 1H – *how* – jak. Podobne wysiłki podjęli Bozeman i Jørgensen podczas próby określenia „inwentarza” wartości publicznej [2007].

Wartość publiczna jako nowy paradygmat

W anglojęzycznej literaturze przedmiotu coraz częściej traktuje się wartość publiczną jako nowy paradygmat zastępujący nowe zarządzanie publiczne. Ma on służyć lepszemu wyjaśnieniu dylematu demokracji i efektywności. Zdaniem O’Flynn, to co różnicuje zarządzanie wartością publiczną od nowego zarządzania publicznego i jednocześnie charakteryzuje je jako paradygmat, to odmienne położenie akcentów na kilka istotnych kwestii [2007, s. 361]. W przypadku wartości publicznej nacisk jest kładziony na postkonkurencyjność, co wyraża się w podkreślaniu roli relacji a nie wyników, jako głównego obszaru zainteresowań. Cele zarządzających nie są jednorodne – stanowią konglomerat wątków dotyczących potrzeb obywateli, ich satysfakcji, pozyskania wsparcia i legitymizacji poprzez zaufanie i sieciowe współzrządzenie. Nie ogranicza się sposobu dostarczenia usługi o danej wartości publicznej do sektora prywatnego, ale pozostawia wybór pragmatycznej ocenie zbiorczych preferencji obywateli.

W takiej postaci przedstawia się wartość publiczną, a nawet szerzej – zarządzanie wartością publiczną (*Value Public Management*), jako następcę nowego zarządzania publicznego. Stoker w opisie tej nowej formy zwraca uwagę na kilka dylematów, które w zależności od punktu widzenia mogą uchodzić za słabe strony tej koncepcji [2006, s. 55]. Otóż w odniesieniu do zarządzania wartością publiczną podkreśla on fakt, że menedżerowie uprawiający politykę mogą wywierać zbyt duży wpływ na obywateli i samych polityków, marginalizując ich znaczenie. Dodatkowo proces konsultacji i uzgodnień może przemienić się w niekończące się narady i posiedzenia, zamiast skoncentrować się na działaniu.

Ocena koncepcji wartości publicznej

Zaproponowana koncepcja jest nacechowana obiektywnymi przeszkodami w praktycznym zastosowaniu. Jak podkreślają autorzy przeglądu literatury z zakresu wartości publicznej i lokalnych społeczności, pierwszą z nich jest interpretacja potrzeb publicznych, które pochodzą ze zróżnicowanego zbioru obywateli [Blaug i in. 2006]. Dodatkowo, preferencje ulegają zmianie w czasie. Nawiązuje się w ten sposób do

twierdzenia niewykonalności K. Arrowa i problemu reprezentatywnego konsumenta [Moszoro 2007].

Zróznicowanie perspektyw sprawia, że przedstawiciele poszczególnych dyscyplin odmiennie postrzegają jej istotę i funkcje. Talbot uważa, że w swej pionierskiej pracy Moore zaprezentował amalgamat idei menedżerializmu z koncentracją na wynikach i wydajności, wymieszanych z szerszym politycznym wpływem na nie przez publicznych menedżerów, uzupełnionych ważnością zaufania i legitymizacji w dziedzinie publicznej [2009, s. 169]. Z. van der Wal w recenzji książki Bozemana poświęconej wartościom publicznym i interesowi publicznemu wskazuje, że podłożem empirycznych zagadnień, takich jak: czym dokładnie jest wartość publiczna, co świadczy o jej „publiczności”, jak wybierać najważniejsze wartości, jest normatywne (ideologiczne) twierdzenie głoszące, że wartości charakteryzujące sposób rządzenia powinny być oparte na interesie publicznym i wspólnym dobru, a nie na ekonomicznym indywidualizmie i rynkowym podejściu [2009, s. 166].

Przyszłość i znaczenie koncepcji wartości publicznej są w chwili obecnej nieznane. Alford i O’Flynn uważają, że po blisko dwudziestolecie jej istnienia powinniśmy spodziewać się krystalizacji jej typów, poprzedzających ocenę wiarygodności [2009, s. 187].

Podsumowanie

Przedstawiona koncepcja - od momentu jej zaprezentowania w oryginalnej postaci - stała się przedmiotem różnych analiz i interpretacji. Wynikało to po części z ogólnie zarysowanej idei, jak również z użycia pojęć o potencjalnie wielu znaczeniach umożliwiających nawiązanie do innych teorii, takich jak: teoria wyboru publicznego, teoria przełożonego-agenta, ekonomii kosztów transakcyjnych, czy też teoria konkurencji [Meynhardt 2009, s. 195]. W rezultacie, w zależności od przyjętej perspektywy, wartość publiczna jest rozmaicie odbierana wśród praktyków i teoretyków administracji – od krytyki do uwielbienia. Jednak bez względu na jej ocenę, faktem jest, iż stanowi jedną z najważniejszych koncepcji współczesnego zarządzania publicznego. Z tego też powodu warto podjąć ten wątek także w polskich warunkach, w kontekście prowadzenia działalności przez administrację publiczną.

W opinii autora wartość publiczna jako kategoria pojęciowa jest pomocna w interpretacji roli kierowników sektora publicznego. Przyjęcie perspektyw jej tworzenia, nawet jeśli nie jest możliwe wprost ich przeniesienie na poziom operacyjny, pozwoli polskim przedstawicielom administracji odmiennie spojrzeć na swą aktywność, a wnioski wyciągnięte z refleksji poprawią ich efektywność.

Literatura

- Alford J., O'Flynn J. [2009], *Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings*, "International Journal of Public Administration", No. 32.
- Apanowicz J. [2000], *Metodologiczne elementy procesu poznania naukowego w teorii organizacji i zarządzania*, WSAiB, Gdynia.
- Benington J. [2009], *Creating the Public In Order To Create Public Value?* "International Journal of Public Administration", Vol. 32.
- Blaug R., Horner L., Kenyon A., Lekhi R. [2006], *Public value and local communities*, The Work Foundation, London.
- Bozeman B. [2002], *Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do*, "Public Administration Review", Vol. 62, No. 2.
- Coats D., Passmore E. [2007], *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*, The Work Foundation, London.
- Cole M., Parston, G. [2006], *Unlocking Public Value: A New Model For Achieving High Performance In Public Service Organizations*, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Coyle D., Woolard Ch. [2009], *Public Value in Practice. Restoring the ethos of public service*, BBC, London.
- Ćwiklicki M. [2007], *Metoda KJ w rozwiązywaniu problemów jakościowych*, „Problemy Jakości”, nr 1.
- Ćwiklicki M. [2011], *Dziedzictwo analizy wartości*, [w:] R. Borowiecki, L. Kiełtyka (red.), *Przełomy w zarządzaniu. Zarządzanie procesowe*, t. 3, Wyd. Dom Organizatora, Toruń.
- Czekaj J. [2000], *Metody zarządzania informacją w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Jørgensen T. B., Bozeman B. [2007], *Public Values: An Inventory*, "Administration & Society", Vol. 39, No. 3.
- Kelly G., Muers S. [2002], *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom.
- Meynhardt T. [2009], *Public Value Inside: What is Public Value Creation?*, "International Journal of Public Administration", Vol. 32.
- Moore M. [1995], *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore M., Khagram S. [2004], *On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government About Strategic Management*, Working paper of the Corporate Social Responsibility Initiative, Kennedy School of Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moszoro M. [2007], *Jakość dóbr masowych a problem reprezentatywnego konsumenta*, [w:] J. W. Wiktor (red.), *Ekonomia-Zarządzanie-Marketing*. Tryptyk Sądecki.

Księga jubileuszowa dedykowana prof. J. Dietlowi, Wyd. Wyższa Szkoła Biznesu-National-Louis University w Nowym Sączu.

O'Flynn J. [2007], *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, "The Australian Journal of Public Administration", Vol. 66, No. 3.

Spano A. [2009], *Public Value Creation and Management Control Systems*, "International Journal of Public Administration", Vol. 32.

Stoker G. [2006], *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?*, "The American Review of Public Administration", Vol. 36, No. 41.

Talbot C. [2006], *Measuring Public Value. A Competing Values Approach*, A paper for The Work Foundation, London.

Try D., Radnor Z. [2007], *Developing an Understanding of Results-based Management through Public Value Theory*, "International Journal of Public Sector Management", Vol. 20, No. 7.

Wal van der Z. [2009], *Public Value Privatized? The Need for a Continuous Emphasis on How to Actualize the Public Interest*, "Public Administration Review", Vol. 69, Iss. 1.

S

Sfera publiczna jako terytorium wartości niepodzielanych – konsekwencje dla modernizacji administracji publicznej

Stanisław Mazur*

Wprowadzenie

W tekście tym zajmuje mnie następujące pytanie: czy sfera publiczna to terytorium wartości niepodzielanych?¹ Poszukując na nie odpowiedzi, rozpoczynam od zarysowania przeobrażeń, którym była poddawana sfera publiczna od XIX w., następnie sygnalizuję ich konsekwencje, aby wskazać zdarzenia, które mogą być odczytane jako inicjujące proces jej rekonstrukcji. Ważne miejsce w tym eseju zajmuje problem zaniku sfery publicznej w Polsce i jej wpływu na modernizację administracji publicznej. Zanim jednak to uczynię postaram się objaśnić związek – być może pozornie luźny – między słabością sfery publicznej a problemami związanymi z modernizacją polskiej administracji publicznej. Jego istota tkwi w ułomności sfery publicznej – ułomności utrudniającej wymyślenie i uzgodnienie przez elity polityczne strategicznych kierunków jej zmian.

Administracja publiczna w Polsce od wielu lat jest poddawana istotnym zmianom. Z jednej strony, służą one zerwaniu z dziedzictwem poprzedniego systemu. Z drugiej zaś strony, zmierzają one w kierunku budowania sprawnej, skutecznej i efektywnej administracji, zdolnej do wypełniania funkcji przypisywanych nowocześnie pojmowanej administracji rządowej w demokratycznym państwie prawa.

Proces tych dynamicznych przemian cechuje się jednak selektywnością, brakiem spójności i niesprecyzowaną wizją modelu docelowego. Składa się na to wiele powodów, w dużej mierze niezależnych od administracji. Problemem wyraźnie dostrzegalnym jest brak dokumentu politycznie uzgodnionego i respektowanego, o charakterze strategicznym, który wytyczałby cele i kierunki reformowania administracji publicz-

* Adiunkt w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

1 Wartości niepodzielane to podstawowe dla jakości życia publicznego reguły aksjologiczne, których nie respektują jego aktorzy.

nej w perspektywie długookresowej. W dużym stopniu problem ten wynika z braku zrozumienia wśród prominentnych polityków znaczenia administracji dla realizacji koncepcji dobrego rządzenia. Przedkładanie partyjnych koncepcji jej reformowania nad długofalowe zmiany nadaje procesowi jej modernizacji charakter cykliczny i selektywny.

Bez odpowiedzialnego przywództwa politycznego administracja publiczna autonomizuje się, substytuuje cele związane z interesem publicznym na rzecz celów własnych. Prowadzi to również do erozji co najmniej dwóch istotnych kanonów działania nowoczesnej administracji, tj. zasady jej demokratycznej kontroli oraz zasady jej odpowiedzialności [Mazur 2008].

Brak odpowiedzialnego przywództwa politycznego jest dotkliwie odczuwalny, kiedy konieczne jest podjęcie wysiłku modernizacyjnego służącego rozwiązaniu problemu o charakterze strukturalnym – zwłaszcza, jeżeli jego rozwiązanie jest obciążone wysokim stopniem niepewności, ryzyka i potencjalnie wysokimi kosztami politycznymi w przypadku jego niepowodzenia. Chodzi zatem o reformy, których przeprowadzenie jest obiektywnie uzasadnione, ale wyniki kalkulacji politycznych wskazują, że prawdopodobieństwo ich niepowodzenia i koszty polityczne mogą okazać się znaczące. Przykładem tego typu reform jest modernizacja administracji publicznej.

Wciąż trafna wydaje się być diagnoza, którą wspólnie z J. Hausnerem sformułowaliśmy w jednej z prac: „Obecnie w Polsce o państwie się dyskutuje i o państwo się spiera. W ferworze politycznej retoryki i rywalizacji znika problem podstawowy – jak państwo rozumiemy i jak je chcemy zmieniać. Państwo najczęściej postrzegane jest jako instrument władzy, którego opanowanie i podporządkowanie sobie staje się samoistnym celem. Państwo jest ujmowane statycznie jako coś, co się urządza według przyjętego przez siebie wzorca i nadaje mu się tym samym cechy doskonałego instrumentu rządzenia. To rozumienie prowadzi do absolutyzacji państwa i władzy. Tej tendencji należy przeciwstawić widzenie państwa w płaszczyźnie obywatelskiego dyskursu i koordynacji działań zbiorowych, co stwarza możliwość podejmowania i realizacji przez państwo strategicznych przedsięwzięć. Państwo przestaje być przestrzenią, którą się okupuje i urządza, a staje się częścią szerszego porządku (ład konstytucyjny), która tak czy owak jakoś ewoluuje, a zarazem musi być zdolna do mobilizowania i ukierunkowywania zbiorowych wysiłków, co odnawia społeczną legitymizację i nadaje mu tożsamość” [Mazur, Hausner 2010, s. 399].

Przywołane spostrzeżenia służą wyeksponowaniu znaczenia jakości debaty publicznej – warunkowanej dojrzałości aktorów zamieszkujących sferę publiczną – nad tym, jak polską administrację czynić lepszą i lepiej służącą obywatelom i sprawom wspólnym dla obywateli.

Historyczny rys przeobrażeń sfery publicznej od XIX w.

Sfera publiczna jest rozumiana i opisywana na wiele sposobów. Często jest ona utożsamiana z obszarem indywidualnej wolności chronionej poprzez porządek konstytucyjny przed opresywną i niepoohamowaną władzą państwa. Istotą tej domeny jest ochrona wolności obywatelskich i kontrolowanie poczynań rządu. Ten sposób pojmowania sfery publicznej jako przestrzeni autonomicznej względem państwa ma charakter ekskluzywny. Mówi o przestrzeni zagospodarowanej przez obywateli i ich zrzeszenia. Pojęcie „publiczny” jest w tym przypadku nieomal tożsamy z „obywatelskim”, a pozostaje w opozycji względem „państwowego”. Uważam, że ten dialektyczny opis sfery publicznej, mimo iż elegancki w swej prostocie, jest nieadekwatnym sposobem rozumienia jej istoty w rzeczywistości, którą skrótowo określam, aby uniknąć konieczności jej charakteryzowania, terminem „późnej postnowoczesności” w rozumieniu A. Giddensa [Giddens 2010].

Proces przeobrażeń strukturalnych sfery publicznej przedstawiam poprzez opisanie procesów emancypacji aktorów „zanurzonych” w sferę publiczną, tj. jednostek i ich zrzeszeń, państwa oraz rynku. Przyjmuję założenie, że proces emancypacji ma charakter zwrotny, tj. emancypujący się aktorzy wzajemnie na siebie oddziałują [Luhmann 2007].

Sfera publiczna, jako Agora, pojawiła się w demokracji bezpośredniej. To ten rodzaj demokracji stanowił naturalny ekosystem dla jej narodzin i rozwoju. Uczestnicy sfery publicznej, która rozkwita w greckich państwach-miastach to wolni obywatele. Podstawą ich aktywności jest imperatyw utożsamiający aktywność obywatelską ze statusem obywatela. To model, w którym obywatele są rządem, jak i sami bezpośrednio rządzą. Nie jest to obszar autonomiczny wobec państwa – to istota tego państwa.

W czasach historycznie nam bliższych jednym z pierwszych, który dostrzegł tak wyraziście zmianę społecznego sposobu postrzegania sfery publicznej i kształtowanie się nowych wzorców rozumienia wolności był francuski myśliciel polityczny B. Constant [Constant 1992]. Mówi on o „wolności starożytnych” – w porównaniu do „wolności nowożytnych”. Wolność tych pierwszych to wolność kolektywna, doświadczana poprzez udział obywateli w rozstrzyganiu spraw wspólnych, a wolność tych drugich – to możliwość „spędzenia swoich dni i godzin w sposób bliski swoim inklinacjom i kaprysom” [Ibidem].

Sugestywne rozróżnienie wprowadzone przez Constanta sygnalizuje, że proces emancypacji jednostki, jej wyzwiania się spod przemożnych ograniczeń nakładanych przez państwo, tradycje i religię nabiera na sile. Jednostka rozpoczyna tworzenie własnego, coraz bardziej autonomicznego systemu normatywnego oraz kreowanie katalogu zindywidualizowanych strategii życiowych.

Constant mocno wiąże nową konwencję rozumienia wolności z rozwojem handlu. Jest on, w jego opinii, „jedynym celem, prawdziwym życiem narodów”. Handel patronuje narodzinom wolności indywidualnej zrywającej z etosem wspólnotowym [Ibidem, s. 169]. Homo economicus „zajęty swoimi spekulacjami, przedsięwzięciami, korzyściami, które uzyskuje lub ma nadzieję uzyskać, zgadza się na oderwanie się od swoich zajęć tylko chwilowo i to w najmniejszym zakresie” [Ibidem, s. 169].

Witalność i ekspansjonizm nowego systemu ekonomicznego opartego o rynek prowadzą – zdaniem K. Polanyiego – do sytuacji, w której „zamiast gospodarki zakorzenionej w relacjach społecznych mamy relacje społeczne zakorzenione w systemie gospodarczym” [Polanyi 1944, s. 140]. To wyraz emancypacji rynku i tkwiącej w nim mocy przekształcania relacji społecznych. Bogacenie jednostkowe staje się cnotą. Zanurzanie się w sprawy wspólne traci wysoki status, przestaje być fundamentem pozycji społecznej. W tym nowym krajobrazie państwo staje się mniej istotne, przeobraża się w państwo minimalne, tworzące warunki dla realizacji zindywidualizowanych strategii życiowych. Emancypacja rynku i emancypacja jednostki wpływają na kształtowanie się nowego wyobrażenia państwa. Z onnipotentnego Lewiatana – uosabianego przez monarchię absolutną – nastąpiło przejście do państwa nocnego stróża, państwa usługowego względem emancypujących się jednostek i rynku.

Sfera publiczna w tej koncepcji stała się sferą autonomiczną wobec państwa. To w niej w XIX w. kształtuje się zdolność do kontrolowania państwa i recenzowania jego poczynań. W tym modelu państwo i sfera publiczna pozostają w swoistej binarnej opozycji. W czasach człowieka aktywnego i zajętego realizacją celów partykularnych i merkantylnych przestrzeń dla aktywności wspólnotowych kurczy się. Demokracja bezpośrednia gloryfikowana przez Greków, a współcześnie przez J. Rousseau, rejtuje przed demokracją przedstawicielską i proceduralną w kształcie opisanym przez J. Schumpetera [Schumpeter 1995]. Tworzy to sytuację, której jednym z wyróżników jest wzrost dystansu jednostki wobec spraw wspólnych. To wynik przejścia do demokracji proceduralnej, a odejścia od demokracji deliberatywnej (w jej republikańskim rozumieniu).

Spośród dwóch wielkich mechanizmów koordynacji działań zbiorowych wielkiej skali – państwa i rynku – ten pierwszy do lat 30 XX w. jest z perspektywy emancypującej się jednostki mniej ważny.

Niedoskonałości rynku i głębokie perturbacje gospodarcze lat 30 XX w. powodują, że „państwo wycofane” staje się „państwem aktywnym”. Pojawia się aktor, którego logika wykracza poza perspektywę partykularnych celów, interesów oraz jednostkowych frasunków. Wielkość jego zasobów, rozmach działania, a także początkowo imponujące sukcesy wytwarzają wielką asymetrię w relacjach państwa z innymi aktorami sfery publicznej. Rozzuchwalone państwo, jak i inne wielkie sformalizowane systemy, „zawłaszczają świat życia” poprzez dominację racjonalności instrumental-

nej nad racjonalnością komunikacyjną. Sfera publiczna została zdominowana przez świat systemów narzucający jej własną logikę i warunki niesymetrycznego komunikowania się [Habermas 2002].

Obywatele i ruchy społeczne przyjmują specyficzną postawę względem państwa, stając się jego surowymi recenzentami, a nierzadko także kontestatorami – równocześnie domagają się od niego coraz szerszego zakresu praw i świadczeń służących ich dalszej szeroko pojętej emancypacji. To sytuacja, którą określiłbym jako dylemat wyboru pomiędzy „paternalistyczną wygodą a egocentryczną emancypacją”. Pozycja organizacji rynkowych jest determinowana troską o maksymalizację zysków, ale w okresie, o którym mowa, nie towarzyszy jej moralność, o której pisał już A. Smith [Smith 1989]. Powszechną praktyką staje się łupieżcze zawłaszczanie zasobów państwa. Wiele na ten temat napisano, wystarczy tylko wspomnieć o następujących teoriach: agencji regulacyjnych, przechwytywania zasobów publicznych, nieuprawnionej renty, dramatu wspólnego pastwiska.

Erozja wielkiego państwa dała początek neoliberalnej rewolucji i powrotu do ograniczania zakresu aktywności państwa, jego demonopolizacji, deregulacji i prywatyzacji. To okres, w którym następuje gloryfikacja rynku jako podstawowego mechanizmu organizującego życie społeczne i gospodarcze. Orędownicy nowego porządku w światowym rynku upatrywali mocy, która doprowadzi do „końca historii” [Fukuyama 1996].

Takie pojęcia, jak „państwo”, „sprawy publiczne”, „wspólnota” w wielu krajach nabrały negatywnych konotacji. W klimacie prymatu rynku i aktywności indywidualnej żaden z aktorów współzamieszkujących sferę publiczną nie był zainteresowany lub też nie był w stanie doprowadzić do jej aktywizacji.

W czasach prywatyzacji rzeczywistości społecznej sfera publiczna pozostawała w stanie hibernacji. Każdy z aktorów autonomicznie realizował swoją emancypacyjną misję. Po stronie organizacji społecznych, jak również rynku narastało przekonanie, że zagrożenie dla sfery publicznej pochodziło ze strony ekspansywnego państwa „gotowego do inwazji na to, co ‘prywatne’ i ‘indywidualne’” [Bauman 2006, s. 79]. Recepta była prosta: „mniej publicznego, więcej prywatnego i indywidualnego”. Nie dostrzegano karlenia sfery publicznej z powodu inwazji tego, „co prywatne”, przez „rynek ustanawiający jedynie słuszne reguły dyskursu, recenzujący, co jest słuszne, bo ekonomicznie zasadne, a co nie jest słuszne, bo nie mieści się w prosto pojmowanym rachunku ekonomicznym”. Nie dostrzegano jej spustoszenia wynikającego z masowej ucieczki obywateli, którzy sfrustrowani odsuwają się ze świata trosk publicznych do świata prywatnych frasunków lub – jak tego chce J. Habermas – „świata intymnego” [Habermas 2008].

Reasumując, głęboka defragmentaryzacja rzeczywistości społecznej, jej funkcjonalne zróżnicowanie oraz rosnąca autonomia podsystemów społecznych oparta o impe-

ratyw emancypacji doprowadziły do erozji sfery publicznej. Sfera publiczna przestaje być przestrzenią namysłu i kompromisu służącego sprawom wspólnym. Staje się polem walki nie o sprawy wspólne, ale o narzucenie dominującego, rytualnego dyskursu zapewniającego pozycję hegemonu i symboliczną dominację.

Czy możliwy jest renesans sfery publicznej?

Pomimo ponurego obrazu, który w tym tekście szkicuję nie jestem wyznawcą fatalistycznej koncepcji dziejów. Dostrzegam, że coś się zmienia – coś, co może być forpcztą dla zmiany dużej skali, coś, co spowoduje, że procesy emancypowania się obywateli, państwa, rynku mogą stać się twórcze, a nie destrukcyjne. Następuje odwrót zarówno od koncepcji sprywatyzowanej, jak i paternalistycznej sfery publicznej. Wzrasta liczba tych nieukontentowanych i podejrzliwych wobec narracji wielkiego państwa i wielkiego rynku. Pojawiają się symptomy wskazujące na poszukiwanie rozwiązań służących odrodzeniu sfery publicznej. Pomijam ich przywoływanie, ograniczając się jedynie do zarysowania przesłanek, które mogą przesądzić o tym, że te poszukiwania mogą się powieść.

1. Pierwszą przesłanką jest „konieczność”:

- coraz częściej uznajemy, że ani państwo, ani rynek, ani instytucje społeczeństwa obywatelskiego nie są w stanie samodzielnie zapewnić ciągłości procesu emancypacji,
- bez sfery publicznej tego publiczno-prywatnego dominium, w którym prywatne problemy przekładają się na język spraw publicznych, w której uzgadnia się i przyjmuje publiczne rozwiązania prywatnych kłopotów proces emancypacji nie może postępować,
- tylko integracja ich zasobów i harmonijne zespolenie ich odmiennych racjonalności może pomóc cel ten osiągnąć – poprzez proces niełatwej i burzliwej koegzystencji.

2. Drugą przesłanką jest „namiętność”:

- pojawia się intelektualny klimat dla rekonstrukcji sfery publicznej,
- narasta krytyka liberalno-agregatywnego modelu demokracji,
- liczba konceptualnych propozycji tego, jak przywrócić sferze publicznej charakter agory jest coraz większa (są one również coraz bardziej dojrzałe),
- na sile przybiera fala niosąca postulaty rekonstrukcji sfery publicznej (deliberacja, responsywność, dialogiczność, dyskurs publiczny, zarządzanie współuczestniczące).

3. Trzecią przesłanką jest „interes” – zarówno jednostkowy, jak i grupowy Pojęcia tego nie zawężam do kategorii korzyści materialnych:

- każdy z aktorów sfery publicznej posiada coś, bez czego nie może się obejść inny – realizując swoją misję emancypacji czy zindywidualizowane strategie polityki życia,

- każdy z nich posiada specyficzne zasoby; ich pomnażanie jest jednak coraz trudniejsze bez skorzystania z zasobów innych,
- ustalanie warunków wymiany tych zasobów, ich synergicznej integracji i wiązania z celami może się dokonywać jedynie w sferze, która nie jest państwem, rynkiem ani sektorem organizacji publicznych – jest terytorium wspólnym, czyli sferą publiczną.

Jak zatem mogłaby wyglądać zrekonstruowana sfera publiczna? Wydaje się, że przydatne może okazać się szukanie podpowiedzi – jak opisać sferę publiczną – w orientacjach komunikacyjnych lub systemowych. Wychodząc z tego założenia, określam sferę publiczną jako:

- terytorium współzamieszkiwane przez obywateli i ich zrzeszenia, władzę publiczną oraz podmioty rynkowe,
- jako obszar o niedookreślonych granicach, plastycznych interakcjach aktorów o zróżnicowanym statusie i zróżnicowanych wartościach, posiadających różne cele, zasoby i instrumenty oddziaływania,
- jako zespół instytucji i praktyk, poprzez które dokonuje się proces transformacji partykularnych preferencji, wartości i interesów w wartości, interesy ponad-partykularne,
- jako podstawowy mechanizm integrowania zasobów aktorów współzamieszkujących sferę publiczną (bez naruszania istoty ich autonomicznej tożsamości)² - zarówno na rzecz realizacji celów ważnych dla każdego z nich, jak i ważnych dla integralności systemu społecznego.

Tak pojmowana sfera publiczna nie jest na trwałe ustanowiona, nie jest predefiniowana, ale podlega nieustannym rekonfiguracjom – tak w sferze wartości kształtujących jej tożsamość, jak również zasad organizujących jej działanie. W tak pojmowanej sferze publicznej ważna jest zarówno jakość procesu interakcji, jak i użyteczność rozstrzygnięć z niego wynikających.

Jaka jest zatem podstawowa różnica pomiędzy przywołanymi sposobami postrzegania sfery publicznej? W podejściu, które określam jako tradycyjne (historyczne) wyróżnikami sfery publicznej są autonomia i separacja, natomiast w podejściu, które określam jako interakcyjne wyróżniki te to wzajemne uznanie swych statusów przez aktorów współzamieszkujących sferę publiczną i ich skłonność do kooperacji opartej o mechanizm symetrycznego dyskursu i poszukiwania rozwiązań legitymizowanych wolą wspólnoty.

Rekonstrukcja sfery publicznej nie będzie wypełnieniem jakiejś nowej, wielkiej metapolitycznej narracji – będzie się dokonywać poprzez proces ewolucyjnych, stopniowych, aposteriorycznych przeobrażeń. Wydaje się, że czas wielkich, konstruktywistycznie pomyślanych schematów zmiany społecznej i powiązanych z nimi wielorakich determinizmów bezpowrotnie minął.

² Chodzi o stan, który jedni określają integralnością tożsamości, a inni opisują za pomocą pojęcia „homeostaza”.

Kondycja sfery publicznej w Polsce

Sfera publiczna w Polsce ulega wyludnieniu (pomijam tu omawianie powodów), a koczujący w niej zabiegają o jej instrumentalne spożytkowanie wedle modły partykularnej, prywatnej lub partyjnej, a nie wspólnotowej.


Brak sfery publicznej prowadzi do utrwalania postawy nie-odpowiedzialności społecznej, politycznej i administracyjnej. Nie-odpowiedzialność społeczna to przerzucanie odpowiedzialności za kształt życia społecznego na państwo, przy jednoczesnym dążeniu jednostek i grup do prywatyzacji zysków i upubliczniania strat. Nie-odpowiedzialność polityczna to: partyjna kolonizacja aparatu państwa, klientelizm polityczny, uznawanie przez polityków prawa do „renty politycznej”. Nie-odpowiedzialność administracyjna to urzędnicza uznaniowość, niska jakość decyzji administracyjnych, niska sprawność procedur administracyjnych. Instytucjonalizacja tak rozumianej „nie-odpowiedzialności” doprowadziła do wytworzenia się w Polsce syndromu „miękkiego państwa”, a główną funkcją publicznej debaty stała się eksternalizacja odpowiedzialności: odrzucanie jej od siebie, przypisywanie jej innym [Hausner, Marody 2001]. Paraliżująca kultura nieufności i towarzysząca jej nierzadko profesjonalna indolencja utrudniają wyjście poza rytualne zaklęcia, legitymizując niekonkluzywność i brak mocy sprawczej.

W tej przestrzeni nie chodzi o mierzenie się z problemami wspólnoty, o rozwiązywanie problemów dla niej ważnych. Chodzi o to, na czyich warunkach debata się odbywa i kto jest jej symbolicznym triumfatorzem. Jej realne konsekwencje dla jej uczestników są mało istotne – nie poprzez ich pryzmat są oceniani. Konsekwencją tego jest to, że „na dzisiaj jest w Polsce tak, że państwo nie jest zdolne do realizacji tego, co obiecuje i czego od niego społeczeństwo oczekuje. Rządzący składają obietnice, których nie mogą wypełnić, a obywatele często oczekują od nich tego, czego nie mogą dać. A jednocześnie państwo nie jest zdolne do robienia tego, do czego jest potrzebne i co rozstrzyga o instytucjonalnych warunkach rozwoju społeczno-gospodarczego” [Mazur, Hausner 2010]. Przełamywanie tej zinstytucjonalizowanej niemocy bez dojrzałej sfery publicznej nie będzie możliwe

Literatura

- Bauman Z. [2006], *Płynna nowoczesność*, przekład T. Kunz, Wydawnictwo Literackie, Kraków.
- Constant B. [2008], *O wolności starożytnych i nowożytnych*, [w:] J. Zajadło (red.), Antologia tekstów dotyczących praw człowieka, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2008, Źródło: Władza. Wolność. Prawo, Wydawnictwo Aureus, Kraków 1994 (przeł. Z. Kosno).
- Fukuyama F. [1996], *Koniec historii*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań.
- Giddens A. [2010], *Nowoczesność i tożsamość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Habermas J. [2002], *Teoria działania komunikacyjnego. Przyczynek do krytyki rozumu funkcjonalnego*, PWN, t. II, Warszawa.
- Habermas J. [2002], *Teoria działania komunikacyjnego. Przyczynek do krytyki rozumu funkcjonalnego*, PWN, t. II, Warszawa.
- Habermas J. [2008], *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, PWN, Warszawa.
- Hausner J., Marody M. (red.) [2001], *Polski talk show: dialog społeczny a integracja europejska*, MSAP UEK, Fundacja Friedricha Eberta, Kraków.
- Luhmann N. [2007], *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*, NOMOS, Kraków.
- Mazur S., Hausner J. [2010], *Aparat administracyjny państwa jako agent zmiany*, [w:] W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski: struktury agencje instytucje*, WAIP, Warszawa.
- Mazur S. [2008], *Wyzwania stojące przed administracją rządową w latach 2009–2013 a plany działań w ramach PO KL po 2008 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Polanyi K. [1944], *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston.
- Schumpeter J. [1995], *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Smith A. [1989], *Teoria uczuć moralnych*. Biblioteka Klasyków Filozofii, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.





Co stoi na przeszkodzie w skutecznym zarządzaniu wiedzą w administracji publicznej?

Michał Mozdzeń*



Wprowadzenie

Zarządzanie wiedzą – jako sposób na optymalizację działania organizacji w warunkach gospodarki opartej na wiedzy – stało się w ostatnich latach swoistym słowem kluczem. Wielu badaczy i praktyków upatruje w nim recepty na uzyskanie przewagi konkurencyjnej poprzez wykorzystanie w dużej mierze spontanicznego procesu, który dla uproszczenia możemy nazwać „uczeniem się...”, dodając na końcu „...organizacji”. Zarządzanie wiedzą może być rozumiane zarówno jako aspekt działalności zarządczej w organizacji, jak i kompleksowe podejście do problematyki zarządzania w rozumieniu centralnego komponentu procesu podejmowania decyzji. W tym kontekście stanowi ono także ważny element zarządzania organizacją sektora publicznego – w tym również administracji publicznej szczebla centralnego. Jednak jej specyficzny charakter i pewne wyjątkowe cechy strukturalne, w połączeniu z ograniczeniami natury prawnej i kulturowej, powodują trudności w implementacji wielu nowoczesnych metod zarządzania, w tym narzędzi zarządzania wiedzą. Ten artykuł stanowi próbę syntetycznego ujęcia owych trudności, czy też barier, w konsekwencji ograniczających możliwość refleksyjnego reagowania organizacji publicznej na zmieniające się warunki jej otoczenia zewnętrznego. Ograniczenia te skłaniają do pesymizmu, tym bardziej, że organizacje publiczne mogą stać się dla obywateli generatorem informacji i wiedzy nie podlegającej ograniczeniom rynkowej sekretności, co

* Autor artykułu jest członkiem zespołu badawczego projektu „Ministerstwa Uczące Się (MUS) – zestaw narzędzi diagnozy i wsparcia mechanizmów organizacyjnego uczenia się kluczowych dla polityk publicznych opartych na dowodach” (z środków UE w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, którego celem jest wzmocnienie procesów skutecznego uczenia się instytucji publicznych. Tekst inspirowany jest przemyśleniami wynikającymi z zaangażowania w projekt, jednak zawarte w nim opinie są wnioskami samego autora i nie wyrażają oficjalnego stanowiska zespołu MUS.

mogłoby pozwolić na eksploatację cech wiedzy jako dobra publicznego („niewykluczalności i nierywalizowalności”). Dodatkowo, można zaobserwować istnienie efektów zewnętrznych (w postaci korzyści) związanych z produkcją wiedzy w organizacji. Wystarczy założyć, że raz wygenerowana wiedza jest łatwiejsza w skopiowaniu, gdyż „raz dokonanych odkryć (...) ‘zakryć’ na powrót nie można” [Jarzębski 2003]. Jednak brak zinstytucjonalizowanych sposobów dzielenia się wiedzą przez administrację może doprowadzić do zaprzepaszczenia tego potencjału.

Waga procesów i zasobów wiedzy w działaniu organizacji publicznej

Zarządzanie wiedzą (ZW) jest zbiorem czynności kierowniczych, w istocie wykorzystywanych przez ludzi od wieków. Już starożytni Grecy znali narzędzie nazwane przez nich mnemotechniką, które miało służyć efektywnemu zagospodarowaniu czasu poświęconego procesowi „uczenia się”. Jednak wzrost światowych zasobów wiedzy w końcu XX w. i na początku XXI w. nadał zarządzaniu wiedzą nowy wymiar – wymiar konieczności.

Badacze zajmujący się ZW w sektorze prywatnym wyróżniają kilka stadiów procesu zarządzania wiedzą. Należą do nich: lokalizowanie wiedzy, pozyskiwanie wiedzy, rozwijanie wiedzy, dzielenie się wiedzą i rozpowszechnianie jej, wykorzystanie wiedzy i zachowywanie wiedzy [Probst i in. 2004]. Na potrzeby tego tekstu można uznać te stadia za elementy definicyjne zarządzania wiedzą, przy zastrzeżeniu, że termin z natury rzeczy ma charakter procesowy (jak zdobywamy wiedzę, co z nią robimy i jak wykorzystujemy ją w działaniu), a wiedzę samą w sobie można rozumieć jako zasób (co wiemy o nas samych i rzeczywistości, która nas otacza) [Olejniczak i in. 2009, s. 12]. Należy zwrócić uwagę, że z punktu widzenia zarządzania wiedzą w organizacji publicznej można dostrzec niedostatki zarówno w zakresie zarządzania (bariery procesowe), jak i wiedzy na poziomie organizacyjnym (niedostatki zasobu), zdając sobie sprawę ze zróżnicowania rozumienia wiedzy na poziomie jednostki i poziomie organizacyjnym, i skupiając się na tym drugim. Należy także zauważyć, że wielkość i adekwatność wiedzy organizacyjnej (zasobu) może stanowić dobre przybliżenie intensywności procesów zarządzania wiedzą w okresach poprzednich.

Zdając sobie sprawę z wymienionych poniżej niedostatków struktur państwowych w kwestii implementacji nowoczesnych metod zarządzania, należy sobie uświadomić korzyści, jakie można uzyskać z wprowadzenia zarządzania wiedzą w jednostkach administracji publicznej. Badacze zajmujący się tą problematyką wskazują na istnienie korzyści dwojakiego rodzaju: wewnętrznych i zewnętrznych. Wśród pierwszych wymieniają poprawę jakości działania instytucji publicznych w wymiarach ekonomiczności, skuteczności, responsywności, przejrzystości i rozliczalności, wzmoc-

nianie etosu służby publicznej oraz zmianę kultury organizacyjnej instytucji publicznych. Korzyści zewnętrzne obejmują natomiast: wzmacnianie zdolności państwa do sterowania procesami rozwojowymi i wzrost jego zdolności do wpływania na kształt decyzji podejmowanych na arenie międzynarodowej, tworzenie przestrzeni dla przedsięwzięć społecznych oraz gospodarczych obywateli i ich związków, redukcja kosztów transakcyjnych przedsięwzięć gospodarczych i społecznych, tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, wzrost spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej państwa, tworzenie i realizację trafnie adresowanych polityk i programów publicznych, poprawę jakości usług publicznych, wzrost zaufania do instytucji publicznych oraz współzrządzenie uczestniczące oparte o zasady partnerstwa, autonomii i subsydiarności [Mazur 2008]. Dlatego też można uznać, że skuteczna implementacja metod zarządzania wiedzą w administracji publicznej nie jest tylko naukową mrzonką, ale stanowi jeden z warunków brzegowych dobrego działania państwa, w skrócie dobrego rządzenia.

Należy jednocześnie zauważyć, że wyłącznie normatywne przesłanki implementacji zarządzania wiedzą w organizacjach publicznych mogą nie stanowić wystarczającej przyczyny podjęcia reform zmierzających w kierunku intensyfikacji procesów ZW. Wydaje się, że w tym celu konieczne jest zapewnienie kompatybilności bodźców organizacyjnych. Taką zgodność mogą umożliwić zewnętrzne naciski racjonalizatorskie, skłaniające administrację do poszukiwania działań organizacyjnych zwiększających efektywność działania.

Jak pisze McKinnon [2005], „Organizacje rządowe na całym świecie stawiają czoła kilku wyzwaniom w sytuacji przekształcania się bytów administracyjnych, wykonawczych i sądowych w środowiska pracy elektronicznej. Naciskane przez regulacje ograniczające liczbę procedur, wymogi radzenia sobie z coraz większą ilością zadań przy coraz mniejszym personelu i błyskawicznym rozpowszechnianiem się narzędzi komunikowania elektronicznego pośród obywateli i podatników, rządy znajdują się niejednokrotnie w awangardzie adopcji nowoczesnych podejść do elektronicznego zarządzania informacjami”.

Z kolei McNabb jako determinanty zwiększania się intensywności procesów ZW w administracji publicznej wymienia trzy trendy:

1. Starzenie się pokolenia *baby-boomers* – fala równoczesnych odejść doświadczonych pracowników może doprowadzić do podkopania zasobów wiedzy organizacji.
2. Międzynarodowe naciski na wprowadzanie rozwiązań z zakresu *e-government*, w celu ułatwienia kontaktu między obywatelem a organami państwa.
3. Ograniczenia budżetowe, nakładane w związku z pogarszającą się sytuacją finansów publicznych wielu państw rozwiniętych, powodujące konieczność zwiększenia efektywności w celu utrzymania jednakowej jakości usług [2006, s. 5].

Jak widać, występują także przesłanki instrumentalne przemawiające za wprowadzaniem metod ZW w organizacjach publicznych, które powinny zapewnić postulowaną zgodność bodźców. Jednak należy sobie zdawać sprawę z potężnych ograniczeń, które hamują ich pozytywny wpływ. Następna część tekstu skupia się właśnie na wprowadzających te trudności barierach.

Bariery zarządzania wiedzą w administracji publicznej

Administracja publiczna z punktu widzenia wprowadzania zmian organizacyjnych, które najczęściej są przystosowane do specyfiki biznesowej, stanowi dla reformatorów wyzwanie. Z uwagi na inne cele, ograniczenia i do pewnego stopnia strukturę, wszelkie innowacje w procesie zarządzania muszą uwzględniać specyfikę sektora publicznego. Dodatkowo znaczny stopień monopolizacji zagwarantowanej prawnie w wyniku racjonalnego uznania występowania korzyści skali w produkcji dóbr publicznych, usuwa presję konkurencyjną z organizacji administracyjnych, powodując tym samym konieczność narzucania im rozwiązań z zewnątrz. Jak piszą Watson i Carte, „różnice między organizacjami prywatnymi i publicznymi stanowią element jądra teorii administracji oraz źródło nieustających badań (...) Różnice występują m.in. w zarządzaniu personelem, podejmowaniu decyzji czy systemach informacyjnych” [2000, s. 373]. Naturalnie wszystkie te bariery występują w różnym stopniu – w zależności od rodzaju organizacji administracyjnej. Inaczej wygląda struktura i funkcje np. służby mundurowej, z natury w dużym stopniu zhierarchizowanej i sformalizowanej, niż np. instytucji regulującej rynki finansowe, wymagającej elastyczności i intensywnych kontaktów z regulowanym sektorem. Oprócz odmienności funkcjonalnych, występują także różnice w podejściu do idei służby publicznej między państwami. Zdając sobie sprawę ze stosunkowo dużego stopnia niejednorodności rozwiązań organizacyjnych występujących w różnych podmiotach administracyjnych, można próbować zwrócić uwagę na podstawowe bariery utrudniające proces implementacji narzędzi ZW w sektorze publicznym.

Mikuła wymienia osiem cech organizacji, które wpływają na zarządzanie wiedzą oraz potencjał uczenia się z punktu widzenia zarówno zasobów, jak i procesów wiedzy: wielkość, strukturę organizacyjną i jej elastyczność, podejście do klienta, związki z organizacjami otoczenia, podejście do jakości, system zarządzania wiedzą, kulturę organizacyjną i podejście do organizacji jako „fabryki informacji” [2006, s. 29-36]. By skompletować powyższą listę, wydaje się, że należałoby wymienić charakterystykę pracowników oraz kierownictwa organizacji. Specyfika podmiotów administracyjnych utrudnia optymalizację działania w zakresie ZW w organizacji w przynajmniej

kilku wymienionych wymiarach. Tabela 1 podsumowuje zidentyfikowane problemy. Niektóre z nich zostaną opisane w dalszej części tekstu.

Tabela 1.
Bariery skutecznego zarządzania wiedzą w administracji publicznej

	Zasoby wiedzy	Procesy wiedzy
Wielkość	Duża ilość jakościowo niekompatybilnych informacji na poziomie pracowników	Problemy z zarządzaniem niekompatybilną wiedzą z punktu widzenia dzielenia się, transferu, agregacji i wykorzystywania jej w celu optymalizacji reakcji organizacyjnej
Elastyczność struktury organizacyjnej	Stabilne reguły organizacyjne stanowią podstawowy zasób wiedzy, który musi zostać przyswojony przez pracownika, by odpowiednio wykonywać zadania	Problemy z radzeniem sobie z powstającymi problemami, w sposób kreatywny. Brak bodźców do poszukiwania nowych rozwiązań niekompatybilnych z regułami organizacyjnymi
Podjęcie do klienta (interesariusza)	Klasyczna administracja biurokratyczna posiada niewielką bezpośrednią wiedzę o interesariuszach i ich potrzebach. Ten stan rzeczy zmienia się w konsekwencji adopcji metod nowego zarządzania publicznego, a przede wszystkim zasad <i>governance</i>	Jakość reakcji zależna od uwzględnienia w działaniu istnienia interesariuszy oraz ich potrzeb i włączenia ich w proces podejmowania decyzji
Związki z otoczeniem	Monopolizacja usług demotywuje organizację administracji publicznej do poszukiwania i przechowywania informacji na temat otoczenia	Brak informacji na temat otoczenia zniechęca administrację publiczną na naciski na zmianę. Brak punktu odniesienia do poprawy praktyk i struktury organizacyjnej. Brak zewnętrznych źródeł nauki dobrych praktyk kierowniczych
Podjęcie do jakości	Obecne naciski na kwantyfikację celów i wyników działań rządu udostępniają administracji wiedzę na temat poziomu wykonania	Wiele zależy od jakości samych celów i procedury kwantyfikacji. Spore problemy z tworzeniem odpowiednich wskaźników i zmianą tych nieefektywnych

	Zasoby wiedzy	Procesy wiedzy
System zarządzania wiedzą	Słabe i fragmentaryczne wysiłki w celu stworzenia systemu zarządzania wiedzą prowadzą do pojawiania się nieużytecznych baz wiedzy	Wykorzystywanie narzędzi zarządzania wiedzą w podejmowaniu codziennych i strategicznych decyzji jest słabe, co wynika ze słabości samego systemu ZW, jak i pozostałych wymiarów tabeli
Kultura organizacyjna	Wiedza zatowiszowana w głowach poszczególnych pracowników, brak „wiedzy kolektywnej”	Postawa akumulowania wiedzy na poziomie indywidualnym zamiast dzielenia się wiedzą stanowi problem w zakresie wykorzystywania wiedzy w procesie podejmowania decyzji
Organizacja jako “fabryka wiedzy”	Imperatyw informowania opinii publicznej o podejmowanych działaniach wymaga rozpowszechniania w formie raportów i informacji dostępnych dla obywateli (np. na stronie www)	Potrzeba uwzględniania preferencji i reakcji obywateli podczas planowania i wykonywania działania
Charakterystyka kierownictwa	Występowanie dwóch modeli zatrudnienia: tymczasowości politycznej i stabilności. W obu modelach występują bariery dla akumulacji wiedzy przez kierownictwo	Tymczasowość polityczna uzależnia działania kierownictwa od preferencji politycznych pryncypałów. Stabilność zatrudnienia wzmacnia problemy wynikające z nieelastycznej struktury organizacyjnej
Charakterystyka pracowników	Bardzo nieelastyczny model wynagrodzeń powoduje brak bodźców, by gromadzić wiedzę ważną dla organizacji a nie jednostki. Traktowanie wiedzy jako zasobu generującego wewnątrzorganizacyjną przewagę	Brak bodźców do dzielenia się wiedzą. Obawa przed obniżeniem statusu w organizacji i staniem się „zastępowalnym”

Źródło: opracowanie własne.

Po pierwsze, organizacje administracyjne są najczęściej dość duże, zatrudniają nawet ponad tysiąc pracowników (np. ministerstwo). Dodatkowo charakteryzują się trudną do zredukowania niejednorodnością organizacyjną, a także w zakresie świadczonych usług, co dodatkowo komplikuje i zwiększa koszty wszelkich modyfikacji zarządczych. Występują zwiększone trudności z ograniczeniem dywersyfikacji poprzez out-

sourcing i wydzielenie niezależnych podmiotów¹. Jak pisze Mikuła, „rozbudowane, wielkie, zatrudniające tysiące pracowników organizacje mają niejednokrotnie wiele problemów w zarządzaniu, tworzą nadmierną formalizację, co prowadzi do biurokracji, mają problemy informacyjno-komunikacyjne, trudności adaptacji do zmian zachodzących w otoczeniu, a proces zarządzania i usprawniania jest bardzo kosztowny” [2006, s. 29]:

Z tym problemem wiąże się także specyfika struktury organizacyjnej zdominowanej przez zależności hierarchiczne, które są dobre z punktu widzenia integracji organizacji, a także jasnego, odwrotnie proporcjonalnego związku między zależnością a odpowiedzialnością, ale jednocześnie mogą powodować trudności w kooperacji poziomej i zniechęcić do pracy koncepcyjnej pracowników „na dole drabiny”, zajmujących się bezpośrednio wykonywaniem usług. Biurokratyczna forma, jaką w dużej mierze przyjmują podmioty działające w sektorze publicznym, ułatwiająca rutynizację prostych działań, coraz wolniej dostosowuje się do skomplikowanego i wymagającego dużej elastyczności świata zewnętrznego. Stabilizację działania można traktować, do pewnego stopnia, jako konsekwencję filozofii unikania ryzyka, stanowiącej podstawę działania instytucji państwowych. Im większa niepewność co do wyników podejmowanych decyzji, tym trudniej je zrutynizować [Galbraith 1977]. Jednocześnie biurokraci kształceni do rutynowych działań mogą mieć problemy z podejmowaniem decyzji w warunkach niepewności². Wydaje się, że cechy organizacji uczącej się, takie jak: gotowość do eksperymentowania, zachęcanie do odpowiedzialnego podejmowania ryzyka oraz gotowość do akceptacji błędów i ciągłego uczenia się [Zimniewicz 1999, s. 84], muszą występować w zbiurokratyzowanej administracji publicznej w osłabionej formie, ponieważ przedkłada ona stabilność nad zmianę i pewność wyników nad dynamikę podejścia opartego o naukę na błędach, co utrudnia implementację ZW w działaniach strategicznych, taktycznych i operacyjnych. „Biurokracją powodują takie dysfunkcje, jak opór wewnętrzny w organizacji, napięcia, unikanie odpowiedzialności, przemieszczanie celów i środków oraz liczne partykularyzmy. (...) Może też ograniczać motywację członków organizacji” [Nonaka, Takeuchi 2000, s. 196].

Po drugie, należy przyznać, że idealnie „zbiurokratyzowana biurokracja” obecnie nie występuje, szczególnie jeśli wyłączyć struktury mundurowe, które paradoksalnie dobrze wypadają w kwestii implementacji różnych narzędzi stosowanych w zarządzaniu wiedzą. Jak możemy przeczytać we wnioskach z jednej z konferencji na temat ZW, zorganizowanej przez OECD: „W jądrze usług publicznych zmiany organizacyjne tradycyjnie nie były motywowane przez konkurencję w zakresie produktu. Jeden z wy-

- 1 Naturalnie nie jest to niemożliwe, co udowodniły reformy spod znaku nowego zarządzania publicznego, jednak tego typu działania mają do pewnego stopnia ograniczony zasięg i tworzą innego rodzaju problemy, związane m.in. z rozliczalnością polityczną.
- 2 Dobrze ujął to Cz. Bielecki, kiedy podczas dyskusji na temat kształtu jednej z polskich ustaw o służbie cywilnej powiedział: „Ludzie, których nie testuje się w fazie kształcenia na decydufobię, co jest dosyć powszechną chorobą, a wyłącznie kształci się ich i w wyniku różnych warsztatowych działań uczy ich się, jak udawać, że podejmują decyzje, a można tego bardzo skutecznie nauczyć, będą pozorować, że są cywilizowanymi menedżerami-urzędnikami” (Posiedzenie Komisji Sejmowej ds. Administracji i Spraw Wewnętrznych z 9 lipca 1998 r., Biuletyn nr 655/III).

jątków stanowi armia, która konkuruje z wojskami innych krajów. Na przykład w marynarce Stanów Zjednoczonych proces, który doprowadził do zwiększonego nacisku na poprawę kapitału ludzkiego, organizacyjnego i strukturalnego poprzez dobre praktyki w zakresie zarządzania wiedzą, wynikał z uświadomienia sobie zagrożenia, jakie dla przewagi armii amerykańskiej stanowiła zwiększona dyfuzja wiedzy” [2001, s. 9].

Faktem pozostaje, że amerykańska marynarka wojenna uzupełniła już „w czasie II wojny światowej swoją strukturę biurokratyczną bardziej elastyczną strukturą organizacyjną. Wśród wielu innowacji organizacyjnych przyciąga uwagę wprowadzenie struktury zadaniowej, a szczególnie połączenie działań ziemia-woda” [Nonaka, Takeuchi 2000, s. 201].

W wyniku zmonopolizowania usług publicznych występują ograniczenia dotyczące możliwości oceny jakości procesów zarządzania poprzez porównywanie z konkurencją i osłabienie związków z organizacjami otoczenia także w aspekcie współpracy i współdziałania. Taka sytuacja tłumi też bodźce do eksperymentowania i wprowadzania innowacji zarządczych. Jak możemy przeczytać na temat reform administracyjnych w tygodniku *The Economist*: „Kolejnym źródłem pesymizmu jest fakt, że rząd nie podlega normalnym naciskom. Z najbardziej oczywistych, rzadko pojawia się groźba bankructwa. Właściwie większość przykładów efektywnego rządu można znaleźć w czasie działań wojennych i innych kryzysów” [The Economist 2011]. Dodatkowo wiele organizacji administracyjnych w aspekcie odpowiedzialności przed klientem (obywatelom) jest poddana presji pośredniej, za pośrednictwem zwierzchnictwa politycznego.

Trudności w tworzeniu sensownych wskaźników skuteczności i efektywności działania administracji powodują, że niełatwo jest jednoznacznie ocenić jakość wytwarzanych usług, co dodatkowo osłabia motywację do wprowadzania zmian organizacyjnych (wobec kłopotów z oszacowaniem ich efektów).

Wreszcie kultura organizacyjna, która powoduje, że pracownicy traktują posiadaną wiedzę jako źródło przewagi i niechętnie się nią dzielą, a ponadto nie są zainteresowani korzystaniem z rozwiązań, które „nie powstały tutaj”, co osłabia możliwości wprowadzania efektywnego systemu zarządzania wiedzą. Wiedza niemal zawsze jest sprzężona z władzą w taki sposób, że to co wiemy decyduje o tym, jaki mamy wpływ na organizację i vice versa, a nasz status wpływa na to, czy to co wiemy jest uznawane za istotne. Dlatego też członkowie organizacji albo nie będą chcieli w ogóle partycypować w dzieleniu się wiedzą, albo będą próbowali modyfikować przekazywane informacje by dostosować je do panującego w organizacji klimatu politycznego. Jest to o tyle paradoksalne, że zarządzanie wiedzą jest skuteczne tylko wówczas, gdy mamy do czynienia ze zróżnicowaniem spojrzeń i poglądów, ponieważ nie można nauczyć się niczego w sytuacji ich totalnej homogenizacji [Abdullah, Date 2009, s. 8].

Klasycznie utożsamiana z administracją i wzmocniona reformami wprowadzającymi system służby cywilnej stabilizacja pracy i zatrudnienia oraz gwarancja awansu w pewnym stopniu oderwana od wyników może powodować usztywnienie reakcji na zmieniające się w czasie uwarunkowania otoczenia.

Opisane ograniczenia mogą wywoływać frustrację, ponieważ organizacje administracyjne mogą być traktowane jak modelowe fabryki informacji, w których większość realizowanych czynności dotyczy manipulacji informacjami. Na ten fakt zwraca uwagę także OECD, która rozszerza rozumienie ZW w kategoriach strategii ogólnospołecznej: „Dla sektora publicznego zarządzanie wiedzą nie może być postrzegane jedynie jako wyzwanie dotyczące zarządzania wewnątrz instytucji publicznych. Wiedza jest w dużym stopniu krytycznym dobrem publicznym, wpływającym na ogólną konkurencyjność kraju i stawiającą nowe wyzwania w procesie zapewniania równości. Sektor publiczny ma do spełnienia wyjątkową rolę w procesie promowania produkcji, użytkowania i transferu wiedzy poprzez:

- dostarczanie wiedzy nie dostarczanej przez firmy prywatne (np. badania podstawowe),
- zapewnienie edukacji i informacji dla wszystkich,
- konstruowanie infostrad,
- regulację produkcji, transfer i użytkowanie wiedzy (np. prawa własności i problemy z równością dostępu do wiedzy)” [OECD 2001, s. 5].

W tym kontekście w ramach powszechnie przyjmowanej listy funkcji zarządzania wiedzą, do których należą: identyfikowanie, pozyskiwanie, udostępnianie, rozpowszechnianie, dzielenie się, kreowanie, gromadzenie, selekcjonowanie, łączenie, zapisywanie, przechowywanie, ocenianie i stosowanie wiedzy [Barczak i in. 2009, s. 161], właśnie na rozpowszechnianie wiedzy przez administrację powinien być położony szczególny nacisk.

Na stosunkowo duże różnice w procesie wprowadzania reform zarządczych między sektorem prywatnym a publicznym zwraca uwagę cytowany powyżej artykuł z *The Economist*, przytaczając słowa M. Bloomberga, mającego doświadczenie w pracy w obu sektorach: „Ludzie są motywowani przez inne rzeczy i musisz się liczyć z dużo bardziej natarczywą prasą. Nie możesz płacić dobrym pracownikom dużo pieniędzy. (...) W biznesie eksperymentujesz i wspierasz projekty, które się udają. Zdrowe zmiany dostają pieniądze, a niezdrowe więdną. W rządzie na niezdrowych zmianach skupia się cała uwaga, ponieważ mają najbardziej zagorziałych obrońców”.

Niektóre z wymienionych wyżej barier można znaleźć także na liście opracowanej przez McNabba [2006, s. 5]. Zwraca on uwagę na to, że organizacje publiczne:

- są bardziej ograniczone, jeśli chodzi o wybór stosowanych procedur,
- wykonują działania, które zostały narzucone przez siły polityczne,
- muszą liczyć się z większą zewnętrzną sformalizowaną kontrolą,

- mają do czynienia z większym wpływem zewnętrznym na to, co i jak robią,
- muszą zyskiwać uznanie dla działań ze strony dużej liczby interesariuszy,
- mają wiele, często sprzecznych, celów,
- posiadają mniejszą autonomię i kontrolę, jeśli chodzi o proces decyzyjny i zasoby ludzkie,
- mają mniejsze możliwości tworzenia skutecznych bodźców wobec pracowników,
- są często zmuszone do ujawniania swoich porażek na łamach mediów publicznych.

Bez przewyciężenia barier wymienionych powyżej trudno mówić o skutecznej systemowej implementacji zarządzania wiedzą w administracji publicznej. Większość udanych prób będzie ograniczać się do wymiaru operacyjnego i rozpowszechniania praktyk dzielenia się wiedzą na temat działań rutynowych. Projekty o wymiarze systemowym, skupiające się na wiedzy o charakterze strategicznym, przy projektowaniu rozwiązań muszą wziąć pod uwagę te bariery, ponieważ inaczej będą natrafiać na trudności związane zarówno ze specyfiką samych organizacji administracyjnych, jak i z koniecznością poddawania się niekoniernie racjonalnym naciskom politycznym.

Warunki skutecznego przewyciężenia barier zarządzania wiedzą

Ze względu na wyraźnie odznaczającą się specyfikę administracji oraz wymienione bariery implementowanie rozwiązań z zakresu ZW wymaga spełnienia szeregu warunków brzegowych. W celu umożliwienia wprowadzenia ZW w strukturach administracyjnych konieczne jest stworzenie odpowiedniej infrastruktury, dokonanie zmian prawnych i do pewnego stopnia kulturowych (zwyczajowych), które wpłyną na system bodźców oddziałujących na biurokratów.

S. Mazur wymienia 6 elementów tak pojętej infrastruktury. Są to:

1. Wola polityczna, połączona z uświadomieniem sobie wartości wiedzy dla dobrego rządu.
2. Ewolucyjna zmiana kultury organizacyjnej obejmująca zmniejszenie wagi rozwiązań proceduralno-formalistycznych na rzecz nastawienia na cele i przejście z podejścia resortowego (zorientowanego pionowo) na rzecz holistycznego (zorientowanego poziomo) w procesie tworzenia i wprowadzania w życie polityk publicznych.
3. Doskonalenie kompetencji zawodowych urzędników.
4. Wprowadzanie metod zarządzania wymuszających wysokie nasycenie organizacji wiedzą.
5. Wprowadzanie na większą skalę nowoczesnych technologii informatycznych i komunikacyjnych.

6. Stosowanie elastycznych i zadaniowych form organizacyjnych wyprowadzonych z koncepcji organizacji uczącej się [Mazur 2008, s. 56].

OECD [2000] zwraca uwagę na dwie kategorie problemów, które muszą zostać przezwyciężone, aby wprowadzenie metod ZW w administracji było skuteczne i nie zagrażało wykonywaniu funkcji, dla których instytucje państwa zostały powołane. Chodzi mianowicie o:

1. Poprawę bodźców i procesów wewnętrznych: spłaszczanie struktur, nagradzanie dzielenia się wiedzą, budowanie społeczności praktyków itp. będzie konieczne, aby wprowadzić kulturę nauki. Niektóre zasady prawne, które powstały, aby promować równość wewnątrz struktur służby cywilnej (m.in. w procesie rekrutacji), zmniejszają bowiem elastyczność organizacyjną, która ułatwia implementację ZW.
2. Antycypację, wprowadzenie sprzężeń zwrotnych i konsultacje na temat wyników polityk publicznych. Ze względu na skomplikowanie i niejednoznaczność owych wyników konieczna jest poprawa komunikacji z obywatelami i interesariuszami. Konieczne jest zwrócenie uwagi na stworzenie struktur oraz algorytmów, które uniemożliwią, a przynajmniej utrudnią, wykorzystywanie wiedzy zgromadzonej przez jednostki administracji państwowej przez grupy uprzywilejowane społecznie i finansowo (choćby poprzez dostęp i umiejętność korzystania z nowoczesnych technologii informatycznych).

W badaniu przeprowadzonym przez OECD w 2002 r. [OECD 2003] ankietowani menedżerowie publiczni zwracali uwagę na szereg aspektów rozwojowych w procesie implementacji ZW w administracji, wskazując m.in. na:

- dalszą decentralizację/przekazywanie władzy w dół,
- poziomy przepływ informacji wewnątrz resortów i między resortami,
- wprowadzanie nowoczesnych metod treningowych (*coaching, mentoring*),
- poprawę technicznych możliwości kierownictwa do wspierania tworzenia wiedzy i dzielenia się informacjami w ramach organizacji,
- zwiększenie zachęt dla zatrudnionych do dzielenia się przez nich wiedzą i informacjami,
- inwestycje w technologie informatyczno-komunikacyjne,
- poprawę jakości istniejących ICT (sprawniejszy intranet, lepsze elektroniczne bazy danych, szybszy Internet itd.).

Wydaje się, że wiele spośród tych postulatów nie utraciło aktualności, przynajmniej w polskich warunkach. Oczywiście pozostaje pytanie, jak wprowadzić je w życie, uwzględniając ograniczenia, czy też bariery specyficzne dla administracji publicznej.

Podsumowanie

Administracja publiczna stanowi byt specyficzny. Ze względów aksjologicznych musi kierować się motywacjami innymi niż firmy prywatne (jakimi kieruje się w rzeczywistości pozostaje sprawą otwartą; por. [Niskanen 1971]) i działa na rynku zmonopolizowanym, co ogranicza naturalną dążność do wprowadzania innowacji w sferze metod zarządzania. Jednocześnie konieczność dostosowywania się do dynamicznej rzeczywistości wymaga stosowania coraz efektywniejszych metod identyfikacji problemów i zagrożeń, dokonywania wyboru odpowiednich narzędzi, aby je przewyżnić i ewaluacji podjętych działań w celu poprawy w przyszłości. „Dzisiaj poszukuje się legitymizacji przede wszystkim w przekształceniach biurokracji w system lekkich, elastycznych, otwartych, współdziałających z otoczeniem, uczących się na doświadczeniach, zróżnicowanych organizacyjnie, przejrzystych jednostek organizacyjnych” [Szczerski 2004, s. 284].

W związku z szybkimi przeobrażeniami rzeczywistości społecznej kwestia zarządzania wiedzą w sektorze publicznym stanowi intrygującą koncepcję. Ponadto, ze względu na wewnętrzną i międzynarodową presję polityczną na ograniczanie kosztów funkcjonowania administracji przy jednoczesnym poprawianiu jakości, połączone z zwiększaniem stopnia partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych, działania organizacyjne, które owa koncepcja postuluje są konieczne. Co istotne, w tym wypadku nie ma znaczenia, jakie podejście do zarządzania będzie w przyszłości w modzie. Narzędzia proponowane przez koncepcję zarządzania wiedzą mogą prowadzić do wielu pozytywnych konsekwencji: poprawienia skuteczności i efektywności, uelastycznienia organizacji, otwarcia na otoczenie zewnętrzne oraz uzyskania wyszkolonej, profesjonalnej kadry. Jednak należy zdawać sobie sprawę ze specyfiki organizacji, jaką jest administracja publiczna – z natury rzeczy kierująca się innymi celami niż organizacje prywatne i w dużej mierze oferująca mniej wymierne rezultaty.

Literatura

- Abdullah, Date H. [2009], *Public Sector Knowledge Management: A Generic Framework*, "Public Sector Management Review", Vol. 3, No. 1.
- Barczak B., Bartusik K., Bińczycki B., Kozina A. [2009], *Przegląd metod badania struktur organizacyjnych przedsiębiorstw*, [w:] A. Stabryła (red.), *Doskonalenie struktur organizacyjnych przedsiębiorstw w gospodarce opartej na wiedzy*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Galbraith J. K. [1977], *Organization Design*, Addison-esley, Reading, Massachusetts.
- Jarzębski J. [2003], *Chaos na cenzurowanym: późna eseistyka Lema*, „Zagadnienia Filozoficzne w Nauce”, 2 (33)/2003.
- Mazur S. [2008], *Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej*, [w:] Środowisko i warsztat ewaluacji, PARP, Warszawa.
- McKinnon Ch. [2005], *Challenges Facing the Public Sector*, "KM World – Best Practices in Government Supplement", 2005 (6).
- McNabb D. E. [2006], *Knowledge Management in the Public Sector*, M.E. Sharpe, Armonk, Nowy Jork, Londyn.
- Mikuła B. [2006], *Organizacje oparte na wiedzy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Niskanen W. [1971], *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Publishing, Chicago.
- Nonaka I., Takeuchi H. [2000], *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- OECD [2000], *Knowledge Management in the Learning Society: Education and Skills*, OECD, Paris.
- OECD [2001], *Knowledge Management: Learning-by-comparing Experiences of Private Firms and Public Organization* – OECD PUMA/HRM, 2001(3), dokument sporządzony na podstawie: HRM Working Party Meeting Paris (25-26 June).
- OECD [2003], *The Learning Government: Introduction and Draft Results of the Survey of Knowledge Management Practices in Ministries/Departments/Agencies of Central Government* – OECD, GOV/PUMA, 2003 (1), dokument sporządzony na podstawie: 27th Session of the Public Management Committee (3-4 April).
- Olejniczak K., Domaradzka A., Krzewski A., Ledzion B., Widła Ł. [2009], *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*, Raporty i analizy EUROREG, Nr 4, Wydawnictwo Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Warszawa.
- Probst G., Raub S., Romhard K. [2004], *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Wydawnictwo Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Szczerski K. [2004], *Porządki biurokratyczne*, Księgarnia Akademicka, Kraków.
- The Economist [2011], *Taming the Leviathan Report*, The Economist (March 19).



Watson H. J., Carte T. A. [2000], *Executive Information System in Government Organizations*, „Public Productivity and Management Review”, 2000 (3).

Zimniewicz K. [1999], *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa.

Głos w debacie nad polską administracją publiczną i kierunkami jej reformowania

Hubert Izdebski*

Wprowadzenie

Gdy mowa o „reformowaniu” administracji publicznej należy zdawać sobie sprawę, że można mieć na myśli trzy różne poziomy reformatorskiego myślenia i działania [Izdebski, Kulesza 2004, s. 336 i nast.]:

1. Poziom modernizacyjny – nie mający konotacji ideologicznych, ukierunkowany na podniesienie sprawności przedmiotu reformowania w sensie ściśle technicznym.
2. Poziom mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi – w ramach lub w celu realizowania polityk publicznych (policies), a więc efektów wyboru nierzadko dokonywanego pod hasłami utechnicznienia i odpolitycznienia, zawsze jednak związanego z określonymi założeniami ideologicznymi (por. [Hausner 2008, s. 50 i nast.; Izdebski 2010a, s. 14 i nast.]).
3. Poziom transformacji ustrojowej – fundamentalnej zmiany politycznej, a w ślad za nią wszechobejmującej zmiany ustrojowej i prawnej, niemożliwej do dokonania bez odpowiednio gruntownej zmiany administracji.

Reformowanie administracji nierzadko określa się jako unfinishable business. Wynikając z potrzeby dostosowywania administracji do zmieniających się potrzeb i warunków, jest ono nieodzownym składnikiem oraz warunkiem należytego funkcjonowania administracji publicznej, stanowiącej podstawowy instrument umożliwiający realne wywiązywanie się władz publicznych z obowiązków względem społeczeństwa i jego członków.

* Profesor nauk prawnych, historyk idei i prawa. Profesor zwyczajny, dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Reformowanie na poziomie modernizacyjnym

Reformowanie na poziomie modernizacyjnym powinno być tak organicznie wmontowane w rozwiązania strukturalne i funkcjonalne, aby mogło dokonywać się ciągle i niejako automatycznie – na zasadzie autopoietycznej, jeżeli użyje się języka N. Luhmanna. Autopoietyczność jest w skomplikowanych systemach koniecznym warunkiem sprawności, a należy przypomnieć, że sprawność instytucji publicznych stanowi jedną z zasad-wartości, o której mowa w preambule naszej Konstytucji.

Z tego powodu na pytanie czy Polskę stać na sprawne państwo, można odpowiedzieć: nie wolno nam mieć niesprawnych instytucji publicznych, a więc i niesprawnego państwa. Wychodząc poza sferę normatywną, trzeba też dodać: nie stać nas na niesprawne państwo. O ile jednak łatwiej opisać co rozumie się przez państwo niesprawne (tak jak łatwiej określić cechy maladministration, tzn. nieudolnej administracji), o tyle o wiele trudniej zdefiniować państwo sprawne (i „dobrą administrację”, do której prawo każdego zaczyna być uważane za istotny składnik szerszego prawa do dobrego rządzenia, za prawo podstawowe [Izdębski 2009, s. 323 i nast.]). W każdym razie, sprawne państwo i dobra administracja to coś więcej niż tylko proste zaprzeczenie państwa niesprawnego i złej administracji, bowiem zawierają się w nich odpowiednie wartości i mechanizmy zapewnienia ich realizacji. Oczywiście też być powinno, że sprawności państwa nie zapewnią jedynie mechanizmy reformowania administracji na poziomie modernizacyjnym; państwo sprawne to przede wszystkim państwo potrafiące sprawnie wypracowywać odpowiednie do potrzeb i warunków polityki publiczne i potrafiące zapewnić sprawną realizację tych polityk.

Mimo znacznych postępów w zakresie wprowadzania nowoczesnych metod zwiększania jakości działania polskiej administracji, co w dużym stopniu odnosi się do części jednostek samorządu terytorialnego – jedną z tych metod, lokującą się, jak stwierdzają to jej autorzy, między CAF (Common Assesment Framework) i ISO, jest PRI (Planowanie rozwoju instytucjonalnego) – daleko jeszcze do uznania naszej administracji za jakikolwiek rodzaj systemu autopoietycznego. Jest to istotna wskazówka dla tych, którzy tworzą normatywne, techniczne i społeczne przesłanki mechanizmów reformowania administracji na poziomie modernizacyjnym.

Reformowanie na poziomie mechanizmów zarządzania

Reformowanie na poziomie mechanizmów zarządzania nie może być ciągle i ściśle techniczne, wiąże się bowiem z wyborami politycznymi, choć praktyka wykazuje, że sama materia powoduje konieczność wprowadzania zmian mechanizmów zarządzania co około dekadę. Nie idzie przy tym jedynie o wprowadzanie rozwiązań właściwych modnym w danym momencie tendencjom w dziedzinie zarządzania pu-

blicznego – poprzednio było to „nowe zarządzanie publiczne”, a obecnie, przyjmując za J. Hausnerem opisowe tłumaczenie terminu public governance, „partycypacyjne zarządzanie publiczne” (przy którym „nowe zarządzanie publiczne” jest „menedżerskim zarządzaniem publicznym”) [Ibidem, s. 24 i nast.], ale i „rządzenie interaktywne” [Hausner 2010, s. 97 i nast.] .

Oczywiście, aby funkcjonowało należyte reformowanie na omawianym poziomie, powinno się w ogóle wypracowywać polityki publiczne, a dokonując tego, czynić to w sposób systemowy i strategiczny, a nie instrumentalny i doraźny [Mazur 2011, s. 32], sprawiając jednocześnie, że to wypracowywanie będzie szczególnym procesem społeczno-politycznym. O ile obecnie można zauważyć występowanie w obrębie „centrum rządu”, co nie jest częste, podejścia systemowego i strategicznego, o tyle nie można mówić o wystąpieniu odpowiedniego procesu społeczno-politycznego; proces taki starano się uruchomić w ramach prac nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007–2013, jednak efekty tych prac zostały zignorowane przez kolejną ekipę polityczną. W każdym razie, na omawianym poziomie reforma administracji musi być – niezależnie od tego, jak będzie się rozumieć wzajemny stosunek tych dwóch terminów [Izdebski 2010a, s. 11-12] – reformą zarządzania publicznego.

Transformacja ustrojowa

Transformacja ustrojowa – niezależnie od tego, czy stwierdzi się, że już się dokonała czy wręcz przeciwnie (wskazując, co jest konieczne do jej ukończenia) – jest z tego punktu widzenia zjawiskiem i procesem wyjątkowym, mogącym się zdarzyć co któregoś pokolenie. Z tego powodu, gdy mowa o „reformowaniu”, tj. procesie o ile nie ciągłym, o tyle powtarzalnym, można ją zasadniczo wyłączyć z dalszych rozważań.

Kontekst reformowania państwa i jego administracji

Jednocześnie trzeba zauważyć, że w odniesieniu do reformowania można spotkać się z różnymi mitami (czy używając języka F. Bacona – iluzjami). Najważniejsze z nich to – choć prawo jest i musi być istotnym instrumentem kształtowania struktur, funkcji i sposobów działania administracji – z jednej strony przekonanie, że reforma podstaw prawnych (reforma normatywna) sama z siebie przyniesie realną zmianę, natomiast z drugiej strony przekonanie o samoistnej wartości reformy – a więc wartości reformy dla reformy.

Reforma jest wartościowa tylko z punktu widzenia celu, czyli tego, co chce się osiągnąć, a prawo jest tylko jednym z instrumentów prowadzących do niego – i to przy bardziej niż dawniej skomplikowanym zestawie czynników „oporu materii”. Współczesne państwo działa bowiem zarazem w warunkach globalizacji i „glokalizacji”

[Izdębski 2008, s. 78] oraz europeizacji, kształtowania się „e”-społeczeństwa i gospodarki, „rewolucji praw” (the rights resolution), tj. uznania ponadnarodowych co do swojej istoty praw człowieka i obywatela (coraz częściej określanych jako prawa podstawowe) za samoistne części składowe porządku prawnego każdego państwa prawnego i punkt wyjścia wszelkich rozważań doktryny prawnej i orzecznictwa („prawa stają się prawem”) [Izdębski 2010b, s. 145-146, 160, 369-370], konfliktu pomiędzy demokracją agoniczną i demokracją deliberatywną [Ibidem, s. 34, 230], lecz także swoistego konfliktu między tradycyjną demokracją przedstawicielską i nowym wydaniem demokracji partycypacyjnej w postaci demokracji deliberatywnej – i wielu jeszcze innych czynników.

Reforma nie może być mitem, ale zarazem stanowi ona konieczność – tyle, że zwłaszcza na poziomie reformy mechanizmów zarządzania publicznego trzeba dokonywać przekształceń mając na względzie podstawowy kierunek zmiany. W bardzo ważnym, aktualnym brytyjskim dokumencie politycznym można znaleźć następujące stwierdzenie: „Jakiej zmiany potrzebuje Brytania? (...) Jest to zmiana od jednej filozofii politycznej do drugiej – od idei, zgodnie z którą rolą państwa jest kierowanie społeczeństwem i mikrozarządzanie usługami publicznymi, do idei, wedle której rolą państwa jest wzmacnianie społeczeństwa i spowodowanie, że usługi publiczne będą służyć ich użytkownikom. Jednym zdaniem, [powinna to być] zmiana (...) od wielkiego rządu do Wielkiego Społeczeństwa”. Choć jest to fragment manifestu Partii Konserwatywnej [Invitation 2010], podobne sformułowania mogłyby się znaleźć – i nierzadko znajdują – w dokumentach europejskich partii o innych tradycjach ideowych. Rolę państwa wyznacza przecież zasada pomocniczości – fundament wszelkiej myśli o sprawnym państwie, wprost sformułowana w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej. Współczesna Europa, a w niej Polska, wymaga, w rezultacie, nowoczesnego republikanizmu i demokracji deliberatywnej, opartej na odpowiednio silnym kapitale społecznym. Czynniki te są u nas, niestety, wciąż bardzo deficytowe – a wobec tego ich wzmocnienie trzeba uznać za podstawowy warunek powodzenia jakichkolwiek reform innych niż czysto techniczne.

W opisie Strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” trafnie zauważono, że obywatel może w nowoczesnym państwie mieć do odegrania różne role: klienta, pacjenta, wyborcy, beneficjenta, przedsiębiorcy, konsumenta, pracownika, turysty. Niezależnie od tego, że w powyższym wyliczeniu pominięto rolę interesariusza, tak akcentowaną w ramach obecnie głoszonych idei good public governance, role te należało by uporządkować, kierując się ich znaczeniem względem administracji publicznej oraz ich pojawianiem się w toku procesu historycznego.

W administracji klasycznej, opisanej przez M. Webera, obywatel był petentem, ale i, w warunkach demokracji, wyborcą. W modelu „nowego zarządzania publicznego” obywatel jest traktowany przede wszystkim jako podatnik, który dostarcza środków

koniecznych dla funkcjonowania systemu usług publicznych, ale jest zarazem klientem mającym prawo oczekiwać i wymagać za swoje pieniądze usług o odpowiedniej ilości i jakości. Wreszcie, w ramach good public governance obywatela uważa się, w pierwszej kolejności, po prostu za obywatela, mogącego występować w charakterze interesariusza we wszystkich obszarach, które go interesują.

Uporządkowanie ról obywatela wobec administracji – to także wyciągnięcie wniosków z tego, że administracja publiczna sprawnego państwa powinna być zorganizowana i działać na zasadzie swoistego „zrównoważonego rozwoju”. Zbudowana z myślą o konieczności i nieuchronności wielu kolejnych zmian [Hausner 2010, s. 103], ma ona zapewniać obywatelowi możliwość równoczesnego odgrywania roli właściwej dla modelu klasycznego, dla modelu „nowego zarządzania publicznego” i dla modelu partycypacyjnego. Modele nie są ze sobą sprzeczne, lecz nakładają się na siebie, tworząc za każdym razem nową, wyższą jakość [Ibidem, s. 94].

Jeżeli w danym państwie istotnie dochodzi do organicznego nakładania się na siebie, a zatem stapiania, elementów tych różnych modeli – i, w konsekwencji, podstawowych ról obywatela – to staje się możliwe połączenie w jedną trzech różnych aspektów oraz miar racjonalności i efektywności realizacji zadań publicznych: technicznej, ekonomicznej i społecznej. Myślenie i działanie reformatorskie w administracji publicznej powinny się orientować przede wszystkim na takie właśnie połączenie i stopienie.

Literatura

- Hausner J. [2008], Zarządzanie publiczne, Scholar, Warszawa.
- Hausner J. [2010], W kierunku rządu interaktywnego, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie, LIBER, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M. [2004], Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, wyd. 3, LIBER, Warszawa.
- Izdebski H. [2008], Elementy teorii i filozofii prawa, LexisNexis, Warszawa.
- Izdebski H. [2009], Zasada dobrej administracji i prawo do dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy, [w:] H. Machińska (red.) 60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa.
- Izdebski H. [2010a], Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie, LIBER, Warszawa.
- Izdebski H. [2010b], Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw, LexisNexis, Warszawa.
- Mazur S. [2011], Meandry modernizacji administracji publicznej, [w:] J. Bober (red.) Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych, MSAP UEK, Kraków.
- Invitation [2010], Invitation to Join the Government of Britain. The Conservative Manifesto.

Strategia „Sprawne Państwo” jako ramy doskonalenia administracji publicznej w Polsce

Andrzej Trzęsiara*

Kontekst opracowania Strategii „Sprawne Państwo”

Opracowanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji projektu Strategii „Sprawne Państwo” jest częścią szerszego przedsięwzięcia podjętego przez administrację rządową. Po raz pierwszy administracja rządowa zaczyna proces porządkowania dokumentów strategicznych, nadając planowaniu strategicznemu właściwy sens i znaczenie. W ciągu ostatnich 20 lat Rada Ministrów przyjęła setki dokumentów strategicznych, lecz tak naprawdę niewiele z nich było rzeczywistymi planami strategicznymi. Do listopada 2009 r. obowiązywały 42 dokumenty strategiczne.

Kilkanaście miesięcy wcześniej Minister Rozwoju Regionalnego dokonał inwentaryzacji i przeglądu wszystkich dokumentów strategicznych – ustalono wówczas, które dokumenty obowiązują, które wymagają zniesienia. W listopadzie 2009 r. Rada Ministrów przyjęła plan uporządkowania strategii, zgodnie z którym w obrocie prawnym będzie tylko 11 strategii: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju na lata 2011–2030, Średniookresowa Strategia Rozwoju na lata 2011–2020 oraz 9 strategii zintegrowanych. Strategie zintegrowane mają mieć charakter ponadsektorowy, wykraczający poza obszar kompetencji pojedynczych ministrów. Rada Ministrów postanowiła, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji będzie koordynował opracowanie jednej z nich, tzn. Strategii „Sprawne Państwo”. Podejmując decyzję dotyczącą koordynatorów, Rada Ministrów określiła również zakres przedmiotowy strategii zintegrowanych. W pierwszej kolejności wskazano na te obszary, które były zaplanowane w obowiązujących dokumentach strategicznych.

* Absolwent Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zakres tematyczny Strategii „Sprawne Państwo”

Katalog tematyczny Strategii „Sprawne Państwo” to, z jednej strony, obszary ujęte w obowiązujących do tego czasu strategiach, z drugiej strony – dodano aspekty, które nie były zawarte w żadnej strategii. Wynika to z faktu, że nigdy wcześniej Rada Ministrów nie przyjęła strategii reformy administracji publicznej. W ciągu minionych 20 lat przeprowadzono co prawda dwie wielkie reformy ustrojowe – w 1990 r. i 1999 r., ale nigdy nie przyjęto strategii, która planowałaby rozwój administracji publicznej. Taką próbę podjęto na początku 2009 r. w związku z decyzją Rady Ministrów o dokończeniu reformy administracji publicznej, lecz niestety była to próba nieudana. Zakres tematyczny strategii został w ciągu następnych miesięcy rozszerzony. Zgodnie z rekomendacjami Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju dodano kolejne obszary. Jednym z tych obszarów jest system ochrony zdrowia, w szczególności w zakresie zmian instytucjonalnych. Kolejny obszar to informatyzacja, czy szerzej cyfryzacja.

Przebieg prac nad Strategią „Sprawne Państwo”

Punktem wyjścia do opracowania Strategii „Sprawne Państwo” był raport Polska 2030, przygotowany przez zespół doradców pod kierownictwem Ministra M. Boniego. Kolejnym etapem była inwentaryzacja i ocena innych dokumentów diagnostycznych dotyczących poszczególnych obszarów działania aparatu państwa. Okazało się, że chociaż takich diagnoz jest dużo, to ich użyteczność jest niewielka. Jednocześnie w niektórych obszarach dysponowano szczegółowymi i pogłębionymi analizami. Prace nad Strategią były koordynowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, ale uczestniczyli w nich również przedstawiciele innych ministerstw i urzędów centralnych, ważnych ze względu na zakres tematyczny strategii określony przez RM w uchwale z listopada 2009 r. Powstał niesformalizowany, międzyresortowy zespół roboczy pod kierownictwem Sekretarza Stanu w MSWiA – T. Siemoniaka. Na pewnym etapie w pracach uczestniczyli także zewnętrzni eksperci – przedstawiciele środowisk akademickich.

Porządkując dokumenty strategiczne dokonano nie tylko ich hierarchizacji: na górze tej piramidy mamy Długookresową Strategię Rozwoju Kraju, poniżej Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju, a następnie 9 strategii zintegrowanych, lecz także ściślego powiązania celów i priorytetów pomiędzy tymi dokumentami.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju definiuje trzy filary rozwojowe: dyfuzji, innowacyjności oraz efektywności. W filarze efektywności sprawne państwo jawi się jako kluczowy czynnik rozwoju. Aparat państwa – administracja publiczna i inne władze publiczne – jest postrzegana w tej strategii jako ten element, który stanowi barierę dla rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski. W związku z tym kwestie zwią-

zane z usprawnieniem struktur państwa są szczególnie ważne i kluczowe dla polityki rozwoju.

Jeszcze wyraźniej widać to w dokumencie średniookresowym, który definiuje trzy obszary strategiczne, a jednym z tych obszarów jest sprawne i efektywne państwo. W dużym uproszczeniu można przyjąć, że pozostałych osiem strategii zintegrowanych ma jedynie wkład w osiągnięcie dwóch pozostałych celów strategicznych Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju. To wskazuje, że Strategia „Sprawne Państwo” jest być może jedną z najważniejszych dla rozwoju Polski. Bez radykalnej poprawy sprawności państwa, skuteczności i efektywności w wykonywaniu zadań publicznych trudno będzie osiągnąć inne cele rozwojowe.

Przedstawiciele MSWiA uczestniczą w pracach nad innymi strategiami zintegrowanymi, ponieważ w każdej ze strategii pojawia się problem związany z aparatem państwa – administracją publiczną. W każdej z tych strategii ten właśnie element jest wskazywany jako kluczowa bariera. Pojawia się naturalna chęć włączenia tego obszaru do każdej strategii zintegrowanej. Jednak Strategia „Sprawne Państwo” ma mieć charakter horyzontalny, dlatego też te kwestie będą ujęte tylko w tym jednym dokumencie.

Strategia „Sprawne Państwo” – jako kluczowa dla spraw rozwojowych - powinna być dokumentem jak najwyższej jakości. W trakcie toczących się konsultacji społecznych dotyczących strategii istnieje możliwość zgłaszania różnych uwag pod adresem MSWiA. Debata publiczna ma służyć temu, aby podnieść jakość tego dokumentu.

Założenia i cele Strategii „Sprawne Państwo”

Strategia “Sprawne Państwo” w centrum wszystkich działań władz publicznych stawia obywatela, a od państwa oczekuje, że będzie otwarte na jego potrzeby. Strategia zakłada, że funkcjonalne państwo powinno przestrzegać zasady pomocniczości, powinno być państwem instytucji skutecznych i efektywnych w wykonywaniu zadań publicznych; państwem, w którym mamy spójne i przejrzyste prawo, które zapewnia obywatelom dostępne i efektywne usługi; państwem, w którym mamy praworządność i skuteczny wymiar sprawiedliwości; państwem, które daje obywatelowi poczucie bezpieczeństwa.

Jednym z najtrudniejszych etapów dotychczasowych prac było skonstruowanie wizji państwa. Na podstawie diagnozy ustaliliśmy miejsce, w którym jesteśmy, ale trudniej było ustalić stan docelowy. Problemem nie jest opis wizji sprawnego państwa, ale określenie tego, jak osiągnąć to, co zaplanujemy, biorąc pod uwagę ograniczone zasoby i czas.

Celem głównym strategii jest państwo otwarte na potrzeby obywatela i efektywnie realizujące zadania publiczne. Określono również sześć celów strategicznych.

Cel pierwszy to funkcjonalna struktura organizacyjna państwa, zapewniająca funkcjonalność i pomocniczość. Cel drugi to skuteczne zarządzanie i koordynacja. Można przyjąć, że cel pierwszy dotyka tego, co w informatyzacji nazywamy hardwarem, natomiast cel drugi to raczej software – zapisano w nim działania, które usprawniają pewne procesy, ale nie stanowią zasadniczych reform z punktu widzenia struktur państwa. Cel trzeci to dobre prawo, które ma nam zapewnić wysoką jakość tworzonych aktów prawnych, spójnych i przejrzystych, łatwych do stosowania. Cel czwarty to efektywne świadczenie usług publicznych. W ramach tego celu pojawiają się kwestie związane z systemem ochrony zdrowia. System ochrony zdrowia to ten element funkcjonowania państwa, poprzez który obywatel bardzo często ocenia sprawność państwa. Nieefektywność skutkuje w tym przypadku negatywną oceną sprawności całego państwa i utratą zaufania społecznego. System ochrony zdrowia jest kluczowy, również z punktu widzenia procesów demograficznych oraz kosztów, które generuje. Jednocześnie jest to źródło potencjalnych oszczędności – poprzez zwiększenie efektywności tego systemu. Cel piąty to skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura. Cel szósty to poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego. Należy zwrócić uwagę, że z analizy dokumentów diagnostycznych wynika, iż obszar zapewnienia bezpieczeństwa publicznego jest najlepiej oceniany przez obywateli – istnieje duże zaufanie społeczne do służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, w szczególności do straży pożarnej i policji.

Cel pierwszy zakłada trzy główne kierunki interwencji: racjonalny podział terytorialny państwa, doskonalenie ustroju oraz porządkowanie struktur organizacyjnych. Trzeba zastrzec, że strategia nie przesądza o zmianach, np. w podziale terytorialnym państwa.

Z jednej strony, dosyć często spotykamy się z powszechną opinią, że podział terytorialny państwa nie jest optymalny, jednak, z drugiej strony, nie ma żadnych dowodów na to, że powinien on być zmieniony. Z badań prowadzonych na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu wynika, że w odniesieniu do usług świadczonych przez samorząd powiatowy nie ma żadnej korelacji – ani dotyczącej wielkości tych samorządów, ani ponoszonych wydatków. W związku z powyższym sprawa nie jest taka prosta i oczywista.

Strategia przewiduje, że w tym obszarze należy najpierw przygotować solidną diagnozę stanu, potem zorganizować debatę publiczną, a dopiero w dłuższej perspektywie czasowej podjąć decyzję w oparciu o dowody. Jest to niewątpliwie kwestia wrażliwa społecznie.

Podobnie jest z kwestią ustroju państwa – nawet jeżeli mamy dobrze zdiagnozowane problemy, to zmiana Konstytucji jest rzeczą szalenie trudną. Analogicznie jak przy podziale terytorialnym państwa, to też powinno się odbyć na zasadzie dogłębnej diagnozy, debaty publicznej i dopiero, kiedy jest powszechna zgoda, powinny być podjęte odpowiednie działania.

Trzeci kierunek interwencji – porządkowanie struktur organizacyjnych – to obszar, którym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji już się zajmuje (zob. np. projekt ustawy konsolidacyjnej, mający na celu ograniczenie obsługowych struktur administracyjnych, które podrażają funkcjonowanie zespolonej administracji rządowej w województwie).

Cel drugi strategii dotyczy głównie zmian w sferze zarządzania publicznego i przewiduje siedem kierunków interwencji. Najważniejszy z nich to planowanie strategiczne powiązane z zarządzaniem finansowym, tak aby uniknąć w przyszłości sytuacji, że plany strategiczne nie mają realistycznych planów finansowych i są w gruncie rzeczy zbiorem „pobożnych życzeń”.

Kolejny ważny element to system zarządzania rozwojem kraju, w szczególności z punktu widzenia rozwoju Polski. Trzeci kierunek interwencji to zarządzanie instytucjami publicznymi – to nowoczesne systemy zarządzania kadrami, nowoczesne technologie informatyczne, lepsza komunikacja i dialog z uczestnikami działań. Kolejny kierunek interwencji to zarządzanie kryzysowe i ochrona ludności, czyli obszar, w którym państwo musi być bardzo skuteczne, reagować z odpowiednim wyprzedzeniem.

Ostatnim z celów jest podniesienie jakości prawa. Z dokumentów diagnostycznych wynika, że jakość polskiego prawa jest bardzo zła. Co najważniejsze, mamy do czynienia z inflacją aktów prawnych. Dochodzi do częstych przypadków, że nowo przyjęte ustawy wymagają natychmiastowej nowelizacji.

System tworzenia prawa nie jest doskonały. Jednym z kluczowych elementów jest niska jakość OSR - oceny skutków regulacji. Również konsultacje społeczne mają charakter fasadowy, tzn. działania są podejmowane tylko po to, aby spełnić odpowiednie wymogi formalne. Strategia zakłada, że te elementy będą poprawiane, natomiast konsultacje społeczne będą rzeczywiste, a nie tylko formalne. Podobnie jest w przypadku oceny skutków regulacji – strategia przewiduje, że będą przygotowane nie tylko OSR ex ante, ale także OSR ex post.

Obecnie MSWiA wspólnie z Uniwersytetem Warszawskim i z Uniwersytetem Łódzkim przygotowuje projekt, który będzie implementował to, co jest w strategii dopiero przewidziane. Projekt nazywa się „Dobre prawo – sprawne rządzenie”, a jego celem jest m.in. wsparcie eksperckie strony samorządowej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jednym z planowanych działań jest dokonywanie ocen ex post wybranych aktów prawnych, które są ważne z punktu widzenia funkcjonowania samorządu terytorialnego.



Europeizacja polityki strukturalnej w Polsce: implikacje w sferze zarządzania

Tomasz G. Grosse*

Polityka strukturalna w dobie transformacji

Polityka strukturalna jest jednym z kierunków polityki gospodarczej, która ma na celu długofalowe oddziaływanie na strukturę gospodarki – zmierza do zapewnienia wzrostu i konkurencyjności gospodarczej poprzez poprawę efektywności, lepsze rozmieszczenie i wykorzystanie czynników produkcji, a także przez usuwanie barier strukturalnych (np. związanych z brakiem odpowiedniej infrastruktury, surowców lub źródeł energetycznych, kapitału ludzkiego, technologii itp.) [Winiarski 1999]. Szczególną sferą oddziaływania polityki strukturalnej są obszary słabiej rozwijające się. Wspiera ona także restrukturyzację przemysłów przeżywających trudności oraz zmierza do unowocześnienia gospodarki poprzez wprowadzanie innowacji technologicznych i organizacyjnych. Wraz z upowszechnieniem idei liberalnych w ekonomii krytykowano politykę strukturalną uznając, że lepszym mechanizmem zwiększenia efektywności gospodarczej i dostosowań strukturalnych są mechanizmy rynkowe. Doprowadziło to do zmian w polityce strukturalnej, np. odchodzenia od tradycyjnego interwencjonizmu polityki przemysłowej. Obecnie istnieją więc dwa główne podejścia do polityki gospodarczej: pierwsze jest związane z doktryną liberalną w ekonomii i akcentuje odpowiedzialność państwa za prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów rynkowych, natomiast drugie nawiązuje do polityki strukturalnej. Wspomniane

* Profesor w Instytucie Studiów Politycznych PAN. Specjalizuje się w tematyce zarządzania politykami gospodarczymi UE.

podejścia w części się uzupełniają, ale w części są rozbieżne, gdyż odnoszą się do odmiennych szkół ekonomicznych.

W trakcie transformacji ustrojowej z socjalizmu do kapitalizmu Polska akcentowała podejście liberalne. Na takie ukierunkowanie transformacji gospodarczej duży wpływ miały międzynarodowe instytucje finansowe oraz część państw europejskich i USA [Orenstein i in. 2008; Nölke, Vliegenthart 2009, s. 670-702]. W mniejszym stopniu wpływały na ten kierunek instytucje europejskie. W okresie transformacyjnym politykę gospodarczą w Polsce cechowała stopniowa marginalizacja podejścia strukturalnego, w szczególności w wymiarze polityki przemysłowej. Także akcesja do Unii Europejskiej w dużym stopniu służyła liberalizacji gospodarczej w Polsce [Orenstein 2008, s. 899-917; Epstein 2008]. Wyrazem tego było wprowadzenie otwartej wymiany handlowej z UE, w tym obowiązek zniesienia barier na krajowym rynku wewnętrznym oraz dostosowanie się do zasad i standardów stosowanych na Wspólnym Rynku. Instytucje wspólnotowe zachęcały również polskie władze do prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i popierały politykę przyciągania zewnętrznych inwestorów kapitałowych i produkcyjnych. W ten sposób procesy europeizacji w okresie akcesyjnym w pierwszym rządzie wspierały liberalne podejście w polskiej polityce gospodarczej. Nic więc dziwnego, że po akcesji do Unii Europejskiej Polska stała się jednym z największych orędowników dalszej liberalizacji wolnego rynku w UE, w tym w szczególności pełnej liberalizacji na rynku usług. Polskie władze uznają, że pogłębienie wspólnego rynku w UE zapewni krajowym przedsiębiorcom i usługodawcom korzyści konkurencyjne, m.in. poprzez wysokiej jakości produkty i usługi oferowane przy stosunkowo niskich kosztach siły roboczej.

Choć pierwszoplanowe znaczenie miało podejście liberalne, to perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej stopniowo odbudowywała politykę strukturalną w Polsce. Wiązało się to przede wszystkim z chęcią uczestnictwa w unijnej polityce spójności. Temu celowi służyły tzw. programy przedakcesyjne wzorowane na programach tej polityki. Tworzyły one zręby instytucji oraz wprowadzały zasady i metody zarządzania polityką strukturalną. Inicjowały kierunki tej polityki i inspirowały jej dokumenty programowe [Grosse 2006, s. 115-140]. Polityka strukturalna w Polsce została więc odbudowana na początku XXI w. – w dużym stopniu pod wpływem integracji europejskiej. Po wejściu Polski do UE stała się ona jednym z podstawowych elementów krajowej polityki gospodarczej. Polski rząd stał się również jednym z największych orędowników utrzymania silnej roli polityki spójności w budżecie wieloletnim UE po 2013 r. oraz jako głównego instrumentu realizacji unijnej strategii gospodarczej „Europa 2020” (por. [Stanowisko 2010]).

Obok polityki spójności można wymienić także inne działania europejskie w zakresie strukturalnym, które można uznać za efekt wpływu europeizacji. Dotyczą one m.in. wymogu ograniczenia deficytu i długu publicznego, czego instrumentem kontroli i egzekwowania jest procedura wielostronnego nadzoru oraz procedura nadmierne-

go deficytu¹. Ponadto, instrumentem oddziaływania były kolejne strategie gospodarcze UE oraz zintegrowane wytyczne w zakresie polityki gospodarczej i społecznej. Wpływ wspomnianych instrumentów na kształtowanie polityki strukturalnej w Polsce był jednak wyraźnie drugoplanowy w stosunku do polityki spójności. Świadczy o tym tendencja do luźnej polityki fiskalnej w okresie ostatnich lat i brak odpowiednich reform strukturalnych finansów publicznych [Rossi, Tabernacki 2010, s. 219-244]. Ponadto, Polska zajmuje niskie pozycje w rankingach reform wprowadzających cele Strategii Lizbońskiej [Tilford, Whyte 2009; Tilford, Whyte 2010; Heise 2009]. Dlatego w dalszej części tekstu skupię się wyłącznie na omówieniu znaczenia polityki spójności dla europeizacji polityki strukturalnej.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w przyszłości rola innych – niż polityka spójności – instrumentów unijnych może wzrosnąć. Znaczenie Strategii „Europa 2020” w zarządzaniu gospodarczym uległo zwiększeniu, w tym poprzez ściślejsze powiązanie Krajowych Planów Reform (realizujących tę Strategię w państwach członkowskich) z polityką spójności. Ponadto, zwiększa się w Unii nadzór makroekonomiczny, który obejmie m.in. wprowadzane w państwach członkowskich reformy strukturalne w zakresie finansów publicznych oraz podwyższające konkurencyjność gospodarczą. Polska zapowiedziała również udział w Pakcie Euro Plus. Służy on wzmocnieniu zbieżności polityk gospodarczych i społecznych w UE, w tym m.in. w odniesieniu do polityki podatkowej, funkcjonowania systemów emerytalnych, zniesienia obowiązku indeksacji płac w stosunku do inflacji, wprowadzenia unijnych kryteriów fiskalnych do narodowych konstytucji itp. Pakt może również wpływać na konkurencyjność gospodarczą. Przykładem jest propozycja zrównania wysokości podatku od przedsiębiorstw między państwami UE. W przypadku Polski może to oznaczać podwyżkę podatku, a więc pogorszenie warunków dla inwestycji zagranicznych, a tym samym obniżenie konkurencyjności.

Zastosowanie koncepcji europeizacji

Działania polityczne Unii Europejskiej są realizowane na obszarze państw członkowskich przez administrację krajową. W ten sposób Unia wywiera silny wpływ zarówno na kierunki merytoryczne polityk publicznych wdrażanych w poszczególnych krajach, jak również na kształt ich systemów instytucjonalnych i metody zarządzania. Wpływ Unii Europejskiej na państwa członkowskie wynikający z implementowania polityk i prawa UE jest określany w literaturze przedmiotu jako europeizacja [por. Börzel 2005; Börzel, Risse 2007; Cowles i in. 2001; Featherstone, Radaelli 2003; Mair 2004, s. 337–348; Radaelli 2003; a także inne definicje europeizacji [w:] Olsen 2002, s. 921-952]. Szczególnie ciekawa jest analiza procesów europeizacji wobec organizacji i me-

¹ Por. art. 121, 126, wersja skonsolidowana traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE, C83, 30 marca 2010 r.).

tod funkcjonowania administracji krajowej. Państwa członkowskie dokonują reform administracyjnych odpowiadając m.in. na rosnące zainteresowanie efektywnością polityk europejskich [Kadelbach 2002]. Zmiany są najczęściej inspirowane przez Komisję Europejską lub inne instytucje wspólnotowe. Wynikają też ze wzajemnego obserwowania doświadczeń między krajami członkowskimi (por. [Olsen 2002]). Rzadko kiedy są one rewolucyjne. Nie zmiuszają również w stronę unifikacji rozwiązań w skali europejskiej (zob. szerzej na ten temat [Lægreid i in. 2004]). Na poziomie administracji krajowych utrzymują się bowiem w dalszym ciągu silne różnicowania instytucjonalne (por. [Bache i in. 2011, s. 122-141]). Wiążą się one z odmiennymi tradycjami historycznymi i kulturami organizacyjnymi, które kształtują struktury administracyjne, normy prawne, formalne i nieformalne zachowania urzędników [Olsen 2003]. Ponadto, państwa członkowskie posiadają znaczną autonomię w zakresie organizowania sposobu wdrażania polityk unijnych, zgodnie z własnymi uwarunkowaniami i tradycjami administracyjnymi.

W przypadku państw Europy Środkowo-Wschodniej eksperci zwracają uwagę na dwa rodzaje procesów europeizacji w odniesieniu do reform administracyjnych [Camyar 2010, s. 137-155]. Z jednej strony, miały one charakter antycypacyjny, związany z podejmowaniem zmian administracyjnych przez poszczególne rządy w celu lepszego przygotowania do członkostwa w UE. Przykładowo, Polska wprowadziła nowy podział terytorialny kraju na szesnaście województw samorządowych (w latach 1998/1999) przygotowując się do udziału w unijnej polityce spójności [Grosse 2002]. Z drugiej strony zmiany były wymuszane przez instytucje europejskie – jako warunek przyszłego członkostwa w UE. Dotyczyło to przede wszystkim okresu przygotowawczego do akcesji. Komisja Europejska (KE) zwracała wówczas uwagę na to, czy poszczególne kraje kandydackie implementują standardy służby cywilnej, poprawiają jakość funkcjonowania sądownictwa i administracji publicznej, przeprowadzają decentralizację i regionalizację administracji (m.in. pod kątem obsługi w przyszłości polityki spójności).

Europeizacja polityki strukturalnej

Procesy europeizacji można podzielić na dwa zasadnicze etapy. Pierwszy dotyczy kształtowania zawartości polityk europejskich na szczeblu unijnym. Obejmuje to formowanie kierunków merytorycznych tych polityk, zasad organizacyjnych i metod zarządzania. Wypracowywanie tych rozwiązań odbywa się w trakcie procesu politycznego między instytucjami wspólnotowymi i w gronie państw członkowskich. Jednocześnie nie wszystkie państwa mają ten sam udział w kształtowaniu decyzji w UE. Politolodzy wskazują na to, że najwięcej do powiedzenia mają najwięksi i najbardziej doświadczeni członkowie Wspólnoty (szerzej na ten temat [Grosse 2008a]). W przypadku polityki strukturalnej są to najczęściej najbogatsze państwa Unii, któ-

re w największym stopniu finansują budżet UE [Dür, Mateo 2010, s. 557-578; Rant 2010, s. 347-372]. Na drugim etapie następują właściwe procesy europeizacji, a więc transfer wzorców i regulacji z poziomu unijnego do państw członkowskich. Specjaliści zwracają uwagę na to, że wpływ europeizacji na politykę strukturalną jest warunkowany zarówno poprzez prawo UE i formalne wytyczne KE, jak i nieformalne zalecenia instytucji wspólnotowych (zwłaszcza Komisji) towarzyszące uzgodnieniom dokumentów programowych i operacyjnych [Camyar 2010].

Polska początkowo była przede wszystkim odbiorcą wzorców europeizacji w zakresie polityki strukturalnej. W niewielkim stopniu uczestniczyła w kształtowaniu rozwiązań na szczeblu unijnym. Dotyczy to zwłaszcza pierwszego okresu uczestnictwa w polityce spójności w latach 2004-2006. Akcesja Polski do UE (w 2004 r.) nastąpiła w połowie wieloletnich ram finansowych, dlatego też rząd polski nie brał udziału w negocjacjach dotyczących kształtu polityki spójności na lata 2000-2006. Polskie władze jedynie przyjęły wcześniej wypracowane rozwiązania i skupiły się na ich jak najsprawniejszej aplikacji w warunkach krajowych. Z biegiem czasu Polska w coraz większym stopniu uczestniczy w wypracowaniu ram przyszłej polityki spójności. Najlepszym tego przykładem są prace nad tą polityką w okresie po 2013 r. Polski rząd przedstawił w tej sprawie kolejne oficjalne stanowiska, aktywnie współpracuje z partnerami zagranicznymi (m.in. konsultuje własne stanowisko w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, organizuje spotkania z innymi ważnymi dla procesów decyzyjnych w UE państwami członkowskimi). Przyszłość kolejnej perspektywy finansowej UE, w tym zwłaszcza w zakresie finansowania polityki spójności, stanowi ważny priorytet programu polskiej Prezydencji w Radzie UE (por. [Program 2011]; szerzej na ten temat [Przyszłość 2010, s. 339-378]).

Europeizacja polityki strukturalnej w Polsce stwarza zupełnie nowe warunki dla prowadzenia polityki gospodarczej. Po pierwsze, szereg rozwiązań instytucjonalnych, organizacyjnych, kierunków merytorycznych, jak również funduszy inwestycyjnych polityki strukturalnej pochodzi z instytucji europejskich i musi być uwzględniane lub implementowane przez krajowe władze publiczne. Po drugie, władze krajowe – przede wszystkim administracja rządowa – współuczestniczy w wypracowywaniu i negocjowaniu kształtu polityki spójności na szczeblu unijnym. W sumie tworzy to warunki wieloszczeblowego systemu zarządzania, w którym wiodącą rolę ma poziom unijny i narodowy, ale w zarządzaniu uczestniczą również władze samorządowe na szczeblu regionalnym i lokalnym. System ten funkcjonuje w oparciu o dwa kierunki procesów decyzyjnych. Są one zarówno hierarchiczne („odgórne”), np. z Unii Europejskiej do państw członkowskich, jak i „oddolne”, czego ilustracją jest wpływ poszczególnych państw członkowskich na kształtowanie rozwiązań europejskich.

Ponadto cechą polityki strukturalnej w warunkach europeizacji jest podział na politykę europejską (spójności) oraz politykę krajową (określaną jako krajowa polityka

regionalna). Istnieje silny wzajemny związek między nimi. Dowodem jest to, że dominująca część krajowej polityki regionalnej w Polsce jest finansowana ze środków polityki spójności. Jednocześnie potrzeba wyodrębnienia polityki krajowej w stosunku do europejskiej służy dwóm zasadniczym celom. Po pierwsze, należy określić własne (narodowe) cele rozwojowe, aby efektywnie współtworzyć polityki na szczeblu europejskim. Przykładowo, niezbędna jest krajowa polityka regionalna, aby skutecznie negocjować kierunki europejskiej polityki spójności po 2013 r. Po drugie, krajowe polityki rozwoju mogą realizować to, co nie zostanie objęte politykami unijnymi. Warto bowiem pamiętać o tym, że polityki UE powstają w wyniku negocjacji między instytucjami wspólnotowymi (głównie KE i Parlamentem Europejskim) oraz między 27 państwami członkowskimi. Jest to więc najczęściej wypadkowa różnych celów i interesów, nie zawsze w pełni odpowiadająca priorytetom Polski. Właśnie dlatego niezbędne są krajowe strategie rozwoju. W przypadku Polski krajowa polityka strukturalna jest wyraźnie drugorzędna wobec polityki spójności, a także pozostaje pod silnym jej wpływem: organizacyjnym, merytorycznym i finansowym. Przykładem może być Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego [Krajowa 2010], najważniejszy dokument dla krajowej polityki strukturalnej. Analiza tego dokumentu wskazuje na to [Grosse 2011], że o ile wpływa on na polskie stanowisko negocjacyjne w sprawie przyszłości polityki spójności po 2013 r., o tyle daje niewielkie szanse realizacji tych priorytetów, które nie zostaną objęte finansowaniem europejskim.

Implikacje europeizacji w sferze zarządzania

Regulacje europejskie wskazują na kierunki merytoryczne wykorzystania wsparcia finansowego Unii, a także wprowadzają wiele szczegółowych zasad i mechanizmów dotyczących zarządzania. Przykładowo, w ramach polityki spójności duże znaczenie ma zasada partnerstwa terytorialnego, która nakłada na państwa członkowskie obowiązek współpracy z partnerami samorządowymi i społecznymi. Są z nią powiązane mechanizmy zarządzania wielopoziomowego (*multilevel governance*), które łączą działania podejmowane na szczeblu unijnym, narodowym i terytorialnym. W związku z tym część specjalistów (por. [Hooghe 1996]) wskazuje na rosnące znaczenie podmiotów samorządu terytorialnego, zwłaszcza regionów. Wraz z upływem czasu udział w polityce europejskiej staje się dla nich okazją do faktycznego zwiększenia kompetencji, zwłaszcza w stosunku do rządów narodowych [Le Gales 2003, s. 380-395]. Według niektórych opinii [Marks i in. 1996, s. 341-378], Europa staje się w coraz większym stopniu organizacją sieciową, gdzie słabnie rola rządów narodowych, a zyskują na znaczeniu inne poziomy władz publicznych, organizacje społeczne i lobbystyczne.

Część ekspertów nie podziela wyżej przedstawionych opinii. Uznają m.in., że pozycja państw członkowskich w negocjacjach dotyczących budżetu i kształtu polityk

redystrybucyjnych UE jest w dalszym ciągu decydująca [Pollack 1995, s. 361-390]. Administracje rządowe nawet wzmacniają swoje kompetencje, gdyż pośredniczą w negocjacjach między Komisją Europejską i samorządami regionalnymi w zakresie polityki spójności [Anderson 1990, s. 417-447]. Jest to określane mianem roli *gatekeeper'a* w procesie zarządzania polityką spójności [Kohler-Koch 2002]. Doświadczenia krajów południowo-wschodniej Europy wskazują na to, że europeizacja polityki strukturalnej prowadzi tutaj jedynie do powierzchownej regionalizacji. Powoływane są funkcjonalne jednostki administracyjne na szczeblu regionalnym do obsługi unijnej polityki spójności, ale bez szerszych kompetencji i własnych środków finansowych. Jednocześnie władze państwowe zachowują dominującą pozycję w zakresie zarządzania [Bache i in. 2011, s. 136, 138].

Podobna sytuacja miała miejsce w Polsce. Wprawdzie w 1999 r. ustanowiono odrębną władzę samorządową na szczeblu regionalnym (w 16 województwach), jednak faktycznie kompetencje tych jednostek ograniczają się do obsługi programów europejskich, a główne środki finansowe w dyspozycji tych samorządów pochodzą z budżetu polityki spójności. Autonomię samorządów regionalnych w Polsce ogranicza głównie niski poziom środków własnych. Jest to zgodne z tendencją obserwowaną także w innych państwach UE, związaną z tym, że rządy centralne starają się zachować jak największy wpływ na systemem finansów publicznych i wykorzystać napływ środków europejskich do zwiększenia swojej kontroli nad polityką inwestycyjną w regionach [Urwin 1998, s. 81-110]. Pod wpływem kryzysu gospodarczego zwiększają nadzór nad samorządami terytorialnymi, zwłaszcza w odniesieniu do limitów długu publicznego². Jest to zgodne z ogólną tendencją ujawnioną w okresie kryzysu (2008–2010) do odzyskiwania kontroli przez władze państwowe nad finansami publicznymi oraz nad procesami gospodarczymi na własnym terytorium.

Eksperti podkreślają jednocześnie stosunkowo wysoki poziom centralizacji zarządzania polityką spójności w Polsce (por. [Ocena 2011, s. 36, 167]). W pierwszym okresie uczestnictwa we wdrażaniu tej polityki (2004–2006) istniał tylko jeden zintegrowany program regionalny, zarządzany przez władze centralne. Później wprowadzono szesnaście programów regionalnych, w przypadku których władze regionalne miały znacznie większy poziom autonomii decyzyjnej. W dalszym ciągu jednak główne kierunki programowe były podejmowane na szczeblu europejskim i narodowym, a rola administracji regionalnej ograniczała się, w dużym stopniu, jedynie do funkcji implementacyjnej. Z tego powodu eksperci uznają, że również w Polsce widać silną rolę *gatekeeper'a* ze strony rządu [Bailey, De Propriis 2002, s. 303-324], co w dużej mierze jest związane z centralistyczną tradycją administracyjną sięgającą okresu państwa socjalistycznego [Hughes i in. 2005].

² Takie zjawisko jest również widoczne w Polsce. Minister finansów zmienił z początkiem 2011 r. klasyfikację obliczania długu publicznego w samorządach terytorialnych, a także nałożył nowe ograniczenia dla deficytów budżetowych tych jednostek w kolejnych latach (por. [Rozporządzenie 2010; Cyrankiewicz 2011]).

Cechą europeizacji polityki strukturalnej w Polsce jest występowanie dwóch podstawowych tendencji. Z jednej strony, omawiana polityka jest silnie warunkowana i inspirowana przez integrację europejską, a zwłaszcza wzorce płynące z unijnej polityki spójności. Z drugiej strony, duże znaczenie ma lokalna tradycja administracyjna, która „filtruje” wzorce europeizacji i je adaptuje do miejscowych uwarunkowań zgodnie z krajowymi mechanizmami działania, interesami i dotychczasowymi rozwiązaniami instytucjonalnymi (szerzej na ten temat [Grosse 2008b, s. 69-90]). Dlatego skutki europeizacji polityki strukturalnej w Polsce są wypadkową wzajemnych interakcji obydwu wymienionych tendencji.

W opinii ekspertów [Bache i in. 2011, s. 126], europeizacja wprowadziła szereg zasad dobrego rządzenia (*good governance*) do administracji w nowych państwach członkowskich. Są one m.in. związane z programowaniem w strategicznej perspektywie, dążeniem do skutecznej implementacji oraz cyklicznym monitoringiem i ewaluacją polityki strukturalnej. Także większość krajowych ekspertów wskazuje na poprawę jakości, efektywności i transparentności administracji obsługującej politykę spójności w Polsce [Ocena 2011, s. 27-36]. Jednocześnie stoją oni na stanowisku, że procesy „rozlewania się” zasad zarządzania i dobrych praktyk z administracji zajmującej się funduszami unijnymi do pozostałych segmentów administracji publicznej następują powoli i mało efektywnie [ibidem, s. 36]. Jest to związane z silną lokalną tradycją administracyjną wywodzącą się z okresu państwa socjalistycznego.

Wzorce europeizacji nie są jednakowe, a niekiedy nawet są wzajemnie ze sobą sprzeczne. Prowadzi to do wzmocnienia roli lokalnej tradycji instytucjonalnej, która czerpie z takich wzorców europejskich, które są z nią w największym stopniu zgodne. Na przykład w unijnych politykach redystrybucyjnych istnieje zarówno tendencja do integrowania odmiennych kierunków działań merytorycznych między różnymi szczeblami i działami administracji, jak również do sektorowego zarządzania politykami publicznymi (szerzej na ten temat [Grosse, Hardt 2010]). Przykładowo, w polityce spójności silniejsza jest tendencja do podejścia zintegrowanego, a w polityce rozwoju obszarów wiejskich dominuje podejście sektorowe. W warunkach polskiej administracji implementacja europejskich działań na rzecz rozwoju wsi prowadzi więc do wzmocnienia sektorowego sposobu zarządzania w administracji zajmującej się rolnictwem. Jest to zgodne z silną miejscową tradycją zarządzania resortowymi politykami publicznymi. Prowadzi to do zawężenia zakresu modernizacji polskiej wsi (przede wszystkim w odniesieniu do rolnictwa), a także trudności w koordynacji polityki skierowanej do obszarów wiejskich z innymi działaniami polityki strukturalnej. Warto podkreślić, że choć kłopoty koordynacyjne polityki strukturalnej są bez wątpienia związane z polską tradycją administracyjną, to wynikają one w części także z odmiennych wzorców europeizacji.

Innym problemem zarządzania polityką strukturalną w Polsce jest nadmierne skomplikowanie procedur biurokratycznych, co jest jedną z głównych barier skutecznej implementacji funduszy unijnych [Ocena 2011, s. 172]. Jest to rezultat niskiego zaufania wewnątrz polskiej administracji, jak również ograniczonego zaufania ze strony Komisji Europejskiej. Ponadto wynika to z braku odpowiedniej zgodności między politykami unijnymi, m.in. między celami polityki spójności a regulacjami polityki konkurencji. Skomplikowane procedury biurokratyczne w polityce strukturalnej są więc w Polsce rezultatem zarówno lokalnej tradycji administracyjnej, jak i wpływu europeizacji.

Kolejną cechą zarządzania polityką strukturalną w Polsce jest nadmierne skupienie na absorpcji środków finansowych przy ograniczonej dbałości o ich jak najlepsze wykorzystanie w celu rozwiązywania krajowych problemów rozwojowych. Towarzyszy temu niska efektywność planowania strategicznego w polskiej administracji [Ibidem, s. 187-192]. Wymienione cechy również są wypadkową lokalnej tradycji administracyjnej i wpływu europeizacji – są rezultatem dominacji polityki spójności nad krajową polityką regionalną, a także niedostatecznej zdolności identyfikowania krajowych interesów rozwojowych wewnątrz polskiej administracji. Trudności w zakresie planowania strategicznego wynikają także z braku ciągłości programowania polityk publicznych w administracji. Jest to przede wszystkim związane z częstymi zmianami wyborczymi koalicji rządowych. Wpływa to szczególnie negatywnie na planowanie i implementację krajowych polityk publicznych. Natomiast polityki europejskie są wdrażane w dłuższym horyzoncie czasu, co wynika m.in. z wieloletnich ram finansowania tych polityk z budżetu unijnego oraz względnie większej stabilności regulacji europejskich w porównaniu do prawa krajowego.

Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można wymienić główne cechy procesów europeizacji polityki strukturalnej w Polsce. Po pierwsze, jest ona silnie podporządkowana wzorcom europejskim i unijnej polityce spójności. Pomimo tego, widoczna jest dość dobrze miejscowa tradycja administracyjna, czego wyrazem jest m.in. silny wpływ centralizacji decyzyjnej, niskie kompetencje w zakresie planowania strategicznego oraz wysoki poziom nieufności wewnątrz struktur biurokratycznych. Po drugie, krajowa administracja publiczna jest przede wszystkim odbiorcą wzorców europejskich, a w znacznie mniejszym stopniu aktywnie uczestniczy w wypracowywaniu polityk na szczeblu europejskim. Po trzecie, trudno mówić o wykształceniu się krajowej polityki strukturalnej, która byłaby autonomiczna lub nadrzędna wobec unijnej polityki spójności. Jest to objaw słabości krajowej myśli strategicznej i braku umiejętności identyfikowania najważniejszych dla rozwoju kraju interesów i celów działania. Jest to również skutek braku reformy systemu finansów publicznych, która umożliwiłaby wyodrębnienie odpowiednich funduszy inwestycyjnych przeznaczonych na krajową politykę rozwoju. Ponadto, ograniczeniem dla krajowych działań

strukturalnych jest dość silna optyka liberalna obecna w polskiej polityce gospodarczej od czasu transformacji ustrojowej.

Polityka strukturalna w Polsce podlega, z jednej strony, wpływom europeizacji, a z drugiej – oddziaływaniu lokalnej tradycji administracyjnej. W przypadku, kiedy wzorce i metody zarządzania proponowane przez europeizację są różnorodne, a niekiedy nawet wzajemnie sprzeczne, zyskuje na znaczeniu rola miejscowej tradycji administracyjnej. W takiej sytuacji wybór i aplikacja wzorców europeizacji jest dokonywany w oparciu o krajowe preferencje i wcześniej funkcjonujące rozwiązania instytucjonalne w narodowej administracji. Wyjaśnia to dlaczego – pomimo procesów europeizacji – utrzymują się silne różnice między systemami administracyjnymi w poszczególnych krajach UE. Nie zmienia to dominującego znaczenia wzorców europejskich dla kierunku polityki strukturalnej w Polsce. Dlatego widoczna jest tendencja do opierania rozwoju kraju przede wszystkim na czynnikach egzogenicznych, w tym przede wszystkim na środkach inwestorów zewnętrznych oraz funduszach polityki spójności (szerzej na ten temat [Grosse 2010a, s. 93-115; Grosse 2010b, s. 289-316]).

Literatura

- Anderson J. [1990], *Skeptical Reflections on a Europe of the Regions, Britain, Germany and the ERDF*, "Journal of Public Policy", Vol. 10, No. 4.
- Bache I., Andreou G., Atanasova G., Tomsic D. [2011], *Europeanization and Multi-level Governance in South-east Europe: The Domestic Impact of EU Cohesion Policy and Pre-accession Aid*, "Journal of European Public Policy", Vol. 18, No. 1.
- Bailey D., De Propriis L. [2002], *EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement: Towards Multi-level Governance?*, "Journal of European Integration", 24.
- Börzel T. A. [2005], *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States*, [w:] S. Bulmer (red.), Ch. Lequesne, *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Börzel T. A., Risse T. [2007], *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics*, [w:] K. E. Jørgensen (red.), M. A. Pollack, B. J. Rosamond, *Handbook of European Union Politics*, Sage, London.
- Camyar I. [2010], *Europeanization, Domestic Legacies and Administrative Reforms in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis of Hungary and the Czech Republic*, "Journal of European Integration", Vol. 32, No. 2.
- Cowles M. G., Caporaso J. A., Risse T. (red.) [2001], *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Cyrankiewicz M. [2011], *Rząd łata dziury nie tam, gdzie powinien*, Rzeczpospolita (9-03-2011).
- Dür A., Mateo G. [2010], *Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective 2007-13*, "Journal of Common Market Studies", Vol. 48, No. 3.
- Epstein R. A. [2008], *Transnational Actors and Bank Privatization*, [w:] M. A. Orenstein, S. Bloom, N. Lindstrom (red.), *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Featherstone K., Radaelli C. M. (red.) [2003], *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Grosse T. G. [2002], *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – pierwsze problemy i kryzysy w prowadzeniu polityki regionalnej w Polsce, szczególnie w wykorzystaniu środków z funduszy strukturalnych*, [w:] U. Kurczewska, M. Kwiatkowska, K. Sochacka (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.
- Grosse T. G. [2006], *Regionalisierung und Regionalpolitik in Polen*, [w:] F. Merli, G. Wagner (red.), *Das neue Polen in Europa*, StudienVerlag, Innsbruck, Wien, Bozen.
- Grosse T. G. [2008a], *Europa na rozdrożu*, ISP, Warszawa (rozdz. 5.).

- Grosse T. G. [2008b], *Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne*, „Zarządzenie Publiczne”, Nr 1 (3).
- Grosse T. G. [2010a], *Bariery dla skoku cywilizacyjnego Polski 2010-2030*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polonia quo vadis?* Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, III tom, Kraków.
- Grosse T. G. [2010b], *Europeizacja*, [w:] W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Grosse T. G. [2011], *Wokół działań strategicznych państwa*, „Dialog” (w druku).
- Grosse T. G. , Hardt Ł. [2010], *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Wydawnictwo KeyText, Warszawa.
- Heise M. [2009], *European Growth and Jobs Monitor 2009. Indicators for Success in the Knowledge Economy*, Allianz Economic Research & Development, The Lisbon Council, Frankfurt.
- Hooghe L. [1996], *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford – New York.
- Hughes J., Sasse G., Gordon C. [2005], *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Kadelbach S. [2002], *European Administrative Law and the Law of a Europeanized Administration*, [w:] C. Joerges, R. Dehousse (red.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press, Oxford.
- Kohler-Koch B. [2002], *European Networks and Ideas: Changing National Policies?* European Integration online Papers, Vol. 6, No. 6 (http://eiop.or.at/eiop/local_old.html).
- Krajowa [2010], *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, Warszawa (przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.).
- Lægreid P., Steinthorsson R. S., Thorhallsson B. [2004], *Europeanization of Central Government Administration in the Nordic States*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 42, No. 2.
- Le Gales P. [2003], *The Changing European State: Pressures from Within*, [w:] J. Hayward, A. Menon (red.), *Governing Europe*, Oxford University Press, New York.
- Mair P. [2004], *The Europeanization Dimension (Review)*, „Journal of European Public Policy”, 11(2).
- Marks G., Hooghe L., Blank K. [1996], *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*. „Journal of European Public Policy”, Vol. 34, No. 4.
- Nölke A., Vliegenthart A. [2009], *Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, „World Politics” 61, No. 4.

- Ocena [2011], *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*, EGO, Warszawa.
- Olsen J. P. [2002], *The Many Faces of Europeanization*, "Journal of Common Market Studies", No. 40 (5).
- Olsen J. P. [2003], *Towards a European Administrative Space?* "Journal of European Public Policy", No. 10 (4).
- Orenstein M. A. [2008], *Out-liberalizing the EU: Pension Privatization in Central and Eastern Europe*, "Journal of European Public Policy", Vol. 15, No. 6.
- Orenstein M. A., Bloom S., Lindstrom N. (red.) [2008], *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Pollack M. [1995], *Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Funds*, [w:] S. Mazey, C. Rhodes (red.), *State of the European Union Vol. 3*, Longman, Harlow.
- Program [2011], *Program 6-miesięczny polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.*, przedłożony przez pełnomocnika rządu ds. przygotowania organów administracji rządowej i sprawowania przez RP przewodnictwa w Radzie UE, Dokument Rady Ministrów z 15 marca 2011 r., <http://www.prezydencjaue.gov.pl/obszary-przygotowa/programowanie> (10.04.2011).
- Przyszłość [2010], *Przyszłość polityki spójności UE – wyzwanie dla polskiej Prezydencji w UE*, [w:] J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk (red.), Prezydencja Polski w Unii Europejskiej, Seria Wizje Europy 9, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Rant V. [2010], *The 2007-13 Financial Perspective: Domination of National Interests*, "Journal of Common Market Studies", Vol. 48, No. 2.
- Rossi E., Tabernacki Z. [2010], *Promoting Fiscal Restraint in Three Central European Member States*, [w:] M. Artis, A. Banerjee, M. Marcellino (red.), *The Central and Eastern European Countries and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rozporządzenie [2010], *Rozporządzenie ministra finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa* (Dz.U. Nr 252, poz. 1692).
- Stanowisko [2010], *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ws. przyszłości Polityki spójności po 2013 r. „Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej”* (przyjęte przez Radę Ministrów 18 sierpnia 2010 r.).
- Tilford S., Whyte P. [2009], *The Lisbon Scorecard IX. How to Emerge from the Wreckage*, Centre for European Reform, London.
- Tilford S., Whyte P. [2010], *The Lisbon Scorecard X. The Road to 2020*. Centre for European Reform, London.



Urwin D. W. [1998], *Modern Democratic Experiences of Territorial Management: Single Houses, But Many Mansions*, "Regional and Federal Studies", Vol. 8, No. 2.

Winiarski B. (red.) [1999], *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Lokalny i regionalny wymiar koncepcji współzarządzania publicznego

Robert Chrabąszcz*

Zarys nowego podejścia do zarządzania państwem

W rozważaniach nad współczesnymi dylematami zarządzania państwem – bez względu na to, czy koncentrujemy się na kwestiach związanych ze współzarządzaniem publicznym¹, słabym państwem lub na wzorcach sprawowania władzy – szczególną uwagę zwraca koncepcja współzarządzania publicznego w relacji do problematyki uprawiania polityki publicznej oraz do tradycyjnej demokracji liberalnej. Wzrastająca rola aktorów pozarządowych w świadczeniu usług publicznych prowadzi do odmiennego spojrzenia na rolę państwa, uwzględniającej nowe podmioty funkcjonujące w dotychczas zastrzeżonym dla niego obszarze. Państwo staje się coraz bardziej zainteresowane przygotowaniem strategii tworzących i zarządzających lokalnymi i regionalnymi sieciami oraz partnerstwami. To właśnie państwo stara się kreować wszelkiego rodzaju porządku odnoszące się do kontroli i regulacji innych organizacji oraz instytucji społecznych. Zdaniem wielu obserwatorów, następuje eksplozja różnorodnych koncepcji kontroli, choć jak do tej pory współzarządzanie nie wypraco-

* Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego na specjalności Nauki Polityczne. Doktorant Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

1 Pojęcia „współzarządzanie publiczne” lub też „współzarządzanie lokalne” są stosowane zgodnie z nomenklaturą przyjętą w kwartalniku „Zarządzanie Publiczne”, wydawanym przez UEK w Krakowie (por. [Zawicki 2010, s. 105]).

wało spójnego podejścia do tego, w jaki sposób owa kontrola ma być wykonywana. Ponadto, wzrastająca rola niewybieralnych aktorów politycznych sugeruje, że powinniśmy pomyśleć o tym, w jakim stopniu można uczynić ich demokratycznie rozliczalnymi oraz o mechanizmach, dzięki którym takie działania można prowadzić. Podobnie, obserwacje wzrastającej presji ponadnarodowej i transnarodowej na instytucje państwa narodowego zdają się wymuszać redefinicję pojęcia sprawiedliwości społecznej i społecznej inkluzji. Różnorodne instytucje polityczne, od Banku Światowego po Unię Europejską, często używają pojęcia współzarządzania publicznego (*public governance*) jako odpowiedzi na zarysowane powyżej trendy.

Obecne zainteresowanie problematyką współzarządzania publicznego wywodzi się od reform sektora publicznego mających miejsce w latach 80., określanych mianem nowego zarządzania publicznego (NZP). Termin współzarządzanie odnosi się do rozprzestrzenienia się rozmaitych typów rynków i sieci, będących reakcją na neoliberalne reformy NZP. Współzarządzanie zwraca uwagę na różnorodne sposoby, dzięki którym nieformalna władza rynków, czy też sieci, zastępuje lub uzupełnia formalną władzę rządów krajowych. Współzarządzanie publiczne odnosi się do zestawu instytucji i aktorów wywodzących się zarówno z administracji państwowej, jak i spoza niej, intencjonalnie zaciera granicę dzielącą obowiązki rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych, identyfikuje zależności władzy w relacjach między instytucjami zaangażowanymi w działania zbiorowe, dotyczy autonomicznych samoorganizujących się sieci i, co istotne, postrzega rząd niemal wyłącznie jako aktora sterującego, wyposażonego w konkretne narzędzia i techniki zarządzania państwem [Stoker 1998, s. 17-28]. Powyższe elementy definicyjne prowadzą często do przyjmowania o wiele bardziej kompleksowego poglądu na funkcje władzy państwowej i jej relacje ze społeczeństwem obywatelskim.

Pomimo tego, że debata o współzarządzaniu publicznym jest często prowadzona na gruncie niepowodzeń lub słabości reform NZP, reformę sektora publicznego należy traktować jako proces ustawiczny. Konsekwencje menedżerskiej reformy sektora publicznego uitorowały drogę drugiej fali reform koncentrujących się na porządku instytucjonalnym – sieci i partnerstwa, oraz na wartościach administracji publicznej – usługach publicznych i społecznej inkluzji. Druga fala reform składa się z wielu nakładających się na siebie trendów, często łączonych w koncepcje, funkcjonujące pod różnymi nazwami: *joined-up governance*, *one-stop government*, *service integration*, *whole-of-government* lub *Aktivierender Staat* (państwo aktywizujące) [Rhodes 1997, s. 46]. Nie mamy tutaj miejsca na szczegółowe opisanie każdej z nich, jednak coraz większa liczba badaczy skłania się do określenia tej drugiej fali jako „nowego współzarządzania” (tu: współzarządzania publicznego), definiowanego w opozycji do nowego zarządzania publicznego.

Praktyczne implikacje zasady współzarządzania publicznego w aspekcie globalnym i regionalnym

Wzrost liczby globalnych porozumień oraz instytucji regionalnych, takich jak Unia Europejska, sugeruje istnienie dwóch nowych aspektów, które warte są rozważenia w debatach nad współzarządzaniem publicznym. Po pierwsze, wielu komentatorów uważa, że powodem powstania koncepcji współzarządzania jest wykształcenie się nowych układów ponadnarodowych, które doprowadziły do erozji państwa narodowego (szerzej zob. [Jessop 1999; Rosencrance 1996, s. 45-61]). Po drugie, porozumienia ponadnarodowe nowego typu są często podawane jako przykład polityki sieciowej, zatem takiej, która odnosi się do współzarządzania a nie do pojęcia rządzenia starego typu. Badania nad Unią Europejską są bodźcem do powstawania coraz obszerniejszej literatury na temat tzw. rządzenia wielopoziomowego. Unia Europejska to poziom współrządzenia znajdujący się powyżej państwa narodowego, na który z kolei składa się mnogość form samorządu federalnego, regionalnego i samorządu lokalnego. Studia nad Unią Europejską pozycjonują powiązania między Komisją Europejską, ministrami krajowymi oraz władzami regionalnymi i lokalnymi, kładąc nacisk na wzrost znaczenia ponadnarodowych sieci, szczególnie tam, gdzie kreowanie polityki jest procesem odpolitycznionym i zrutyinizowanym, gdzie ponadnarodowe agendy zależne są od innych podmiotów świadczących usługi i gdzie istnieje potrzeba agregowania interesów.

Ponadnarodowe sieci polityczne wydają się być decydującą cechą nowego wzorca współzarządzania regionalnego i lokalnego. Sieci te nie zawsze odnoszą się jedynie do Unii Europejskiej. Różnorakie projekty regionalne i ponadregionalne często bazują wyłącznie na luźnych preferencyjnych porozumieniach gospodarczych. Warto także zauważyć, że porządki transnarodowe nie zawsze odzwierciedlają istniejące uwarunkowania geograficzne. Przykładowo, na wiele układów regionalnych „bogata Północ - biedne Południe” składają się porozumienia między bardziej rozwiniętym krajem a kilkoma państwami słabiej rozwiniętymi; porozumienia, które zabezpieczają wzajemny dostęp do rynków, a także dokonują dyfuzji określonych standardów regulacyjnych i prawnych.

Współzarządzanie lokalne jako element reform administracji publicznej

Pojęcie „współzarządzanie lokalne” odzwierciedla ogólniejszy proces rozwoju demokracji zachodnich w kierunku decentralizacji rządu w instytucjonalnym aspekcie tworzenia polityki oraz świadczenia usług. Rząd, w procesie osiągania swoich celów, w coraz większym stopniu zależy od innych organizacji społeczeństwa. Rząd i jego agendy nie są już jedynymi decydentami w zakresie dystrybucji dobra publicznego.

Rząd, a samorząd lokalny w szczególności, charakteryzuje współpraca między organizacjami rządowymi i prywatnymi, wspólne tworzenie polityki, udział w świadczeniu usług itd. Często zestawia się współzarządzanie lokalne z tendencjami modernizacyjnymi obserwowanymi w samorządzie lokalnym.

Współzarządzanie lokalne, tak jak to określa P. John, może być zdefiniowane jako: elastyczny sposób podejmowania decyzji publicznych oparty na współpracy luźnej sieci rozmaitych podmiotów społecznych [John, 2001, s. 9]. Koncepcja ta opiera się na pomysłach, że decyzje polityczne coraz rzadziej są podejmowane w ramach hierarchicznie zorganizowanej biurokracji, lecz mają miejsce w ramach długookresowych relacji między kluczowymi aktorami lokującymi się w zróżnicowanych grupach organizacji działających na wielu poziomach terytorialnych. W literaturze amerykańskiej koncepcja współzarządzania lokalnego jest często wiązana z pozarządowymi mechanizmami koordynacji kompensującymi słabość władzy politycznej. Wydaje się jednak, że bardziej uprawnione jest przyjęcie koncepcji współzarządzania lokalnego, które obejmuje także aktorów politycznych, którzy są liderami takiego procesu. Tak pojmowany samorząd lokalny można określić mianem niezbędnego elementu procesu współzarządzania. Staje się on tym samym koniecznym uzupełnieniem procesów usieciowienia, budowania zaufania i wspólnego rozwiązywania problemów.

Współzarządzanie lokalne podkreśla specyficzną postawę dotyczącą tworzenia polityki. Według P. Bogasona, tworzenie polityki nie jest procesem, który cechuje brak racjonalności w jej instrumentalnym rozumieniu, lecz charakteryzuje go współpraca, debata i rozumowanie często odwołujące się do „zaściankowego” punktu widzenia [Bogason 2000, s. 25]. Nawet podczas procesu implementacji polityk krajowych władze lokalne są zmuszone adaptować swoją politykę do oczekiwań oraz możliwości wspólnot lokalnych. Władze lokalne stają w obliczu nowych oczekiwań lub żądań obywateli i grup interesów oraz muszą sprostać wyzwaniom odwołującym się do często wzajemnie sprzecznych celów. W konsekwencji, prowadzi to do wzrostu roli liderów indywidualnych. Okazują się oni coraz istotniejszymi aktorami na scenie politycznej, szczególnie wtedy, gdy umieją stymulować i przekonywać ludzi oraz przejawiają silną osobowość, czy też charyzmę.

Przyczyny reform zmierzających w kierunku współzarządzania lokalnego

Ewolucja rozumienia zjawiska zarządzania państwem na jego różnych poziomach dokonuje się od rządzenia do współzarządzania. P. John formułuje kilka przyczyn tego procesu. Po pierwsze, gospodarka staje się w coraz większym stopniu ponadnarodowa. Samorzady lokalne, poszukując sposobów wzmocnienia własnego rozwoju gospodarczego, muszą zatem przyciągać prywatnych inwestorów z całego świata

oraz budować sojusze z przedsiębiorstwami sektora prywatnego. Po drugie, w rozmaitych obszarach polityki publicznej wymagane jest zaangażowanie sektora prywatnego. Bez współpracy z sektorem prywatnym problemy zanieczyszczenia środowiska naturalnego, wzmożonego ruchu drogowego, gospodarki lokalnej i lokalnego rynku pracy, stają się nierozwiązywalne. Po trzecie, szczególnie w przypadku Europy, samorząd lokalny rozwija kanały wpływu, niezależnie od tych, które są w gestii władz krajowych; samorząd lokalny uświadamia sobie konieczność współpracy ponadgranicznej. Po czwarte, nowe wyzwania dla polityk publicznych stają się ważną częścią agendy lokalnej. Kwestie, takie jak ochrona środowiska naturalnego czy walka z chorobami przewlekłymi lub epidemiami są ze swej natury zbyt kompleksowe, aby mógł je rozwiązać samorząd lokalny samodzielnie. Współpraca poszczególnych obywateli oraz sektora prywatnego staje się wielce pożądana. Wreszcie, po piąte, fundamentalna zmiana zaszła w obszarze partycypacji politycznej. Wielu obywateli nie satysfakcjonuje już bierna rola wyborców i klientów rządu lub samorządu – chcą oni angażować się w sam proces kreowania polityk i podejmowania decyzji. Wszystkie te czynniki zmierzają w jednym kierunku: konieczności współpracy [John 2001, s. 9 i nast.].

Współzarządzanie lokalne należy odróżnić od samorządu lokalnego, choć oba pojęcia mogą być traktowane jako teoretyczne podejście do rozważań o tym, jak polityka i podejmowanie decyzji może być kreowane na poziomie lokalnym. Tradycyjny model rządzenia odnosi się do administracji publicznej jako swego rodzaju jednostki instytucjonalnej o charakterze biurokratycznym. Rząd jest zatem postrzegany jako jeden system, w dużej mierze oparty na modelu biurokratycznym M. Webera. Pomiędzy różnymi szczeblami/poziomami rządu konieczna jest czytelna i jasna dystynkcja w ramach struktury hierarchicznej, skonsolidowanej oraz połączonej z bezpośrednią kontrolą rządu centralnego. Dystynkcja ta przybiera formę prawną, w najwyższym stopniu formę konstytucyjną. Jasny i czytelny podział zadań między różnymi szczeblami rządu jest kwestią największej wagi. Zwiększa to przejrzystość rządu oraz umożliwia politykom i urzędnikom działanie w czytelnie określonych strukturach, gdzie jasno sformułowano odpowiedzialność. Inne postulaty koncepcji Weberowskiej podkreślają enumeratywny charakter kompetencji prawnych, trwałość podziałów instytucjonalnych, zamknięty charakter sieci i rutynizację procesu kreowania polityki. Ten tradycyjny model rządu wyraźnie odwołuje się do modelu demokracji reprezentacyjnej (choć w jego ramach często odczuwalne są wewnętrzne sprzeczności). Przywództwo ma charakter kolegialny i klientystyczny.

Kiedy stosujemy powyższe zasady do lokalnej administracji publicznej, łatwo zauważalne problemy w jej funkcjonowaniu wynikają przede wszystkim z nakładania się władzy rozmaitego typu i szczebla, nieprzejrzystego podziału odpowiedzialności, zbyt wysokiego poziomu centralizacji lub braku autonomii samorządu lokalnego. Pro-

ponowanymi rozwiązaniami stają się wtedy jasny podział odpowiedzialności, decentralizacja oraz, co chyba najważniejsze, zwiększenie zdolności samorządu lokalnego do samodzielnego rozwiązywania problemów poprzez tzw. amalgamację władz lokalnych. W przypadku, gdy geograficzny rozmiar jednostki samorządowej jest zbyt mały w stosunku do skali problemów społecznych, wtedy preferowanym rozwiązaniem jest amalgamacja lub nawet stworzenie nowego poziomu podziału terytorialnego. Jednak generalnie działania na rzecz współpracy międzysamorządowej są podejmowane niechętnie jako że mogą one prowadzić do rozmycia odpowiedzialności za rozwój poszczególnych jednostek terytorialnych.

Z drugiej strony, i poniekąd w opozycji do powyżej naszkicowanych propozycji, model współzarządzania lokalnego akcentuje współpracę między podmiotami rządowymi i pozarządowymi. Podejście to wywodzi się od spostrzeżeń poczynionych na gruncie badań nad sieciami politycznymi i społecznymi. Wykorzystując takie podejście, mało istotna staje się koncentracja na zapewnieniu prawnej przejrzystości i kreowaniu nowych poziomów rządu, a ważne jest to, aby kreowane mechanizmy działały sprawnie i skutecznie. Model współzarządzania wywodzi się od pluralizmu – punktem wyjścia jest dla niego społeczeństwo pluralistyczne. W społeczeństwie tego typu zasada *«checks and balances»* jest najważniejszą cechą umożliwiającą zachowanie wolności i ochronę przed monopolem władzy. Ponadto, oprócz tego argumentu o charakterze normatywnym, rzeczywiste decyzje, w realnym świecie władz lokalnych, podejmowane są w kontekście współzależności rozszerzających się sieci, co angażuje wielu aktorów rządowych i pozarządowych. Obowiązki władzy są oczywiście zadaniami specyficznymi, jednak agendy rządowe nie uciekną od współzależności oraz międzyzależności, często rzeczywiście oczekując lub nawet opierając się na współpracy z podmiotami pozarządowymi. Innymi słowy, od władzy oczekuje się braku kontroli. Kompetencje prawne nie są w stanie zastąpić rzeczywistych współzależności. Co więcej, procesy polityczne charakteryzuje coraz częściej zasada prób i błędów – czymś zwyczajnym staje się eksperymentowanie. Struktury stają się zdecentralizowane i fragmentaryczne, ich rolą ma być wsparcie dla elastyczności oraz innowacyjności w postępowaniu władzy, a sama kontrola jest w coraz większym stopniu zdecentralizowana. Tradycyjny model demokracji powiązany ze współzarządzającym modelem administracji publicznej ma charakter mieszany. Wciąż istotna jest reprezentacja, lecz równie ważna jest partycypacja. Demokracja także postrzegana jest jako pole do eksperymentów. I wreszcie, coraz częściej kluczowym elementem staje się przywództwo, często oparte na charyzmie zwierzchnika władzy lokalnej lub innego podmiotu danej wspólnoty lokalnej.

Model współzarządzania lokalnego akcentuje problemy lokalne zogniskowane zwykle wokół trudności we współpracy między jednostkami terytorialnymi, sztywności obecnego podziału zadań, gwarancji prawa weta niektórym aktorom społecznym

oraz istnienia tzw. zamkniętych ram odniesienia. Rozwiązaniem tych problemów jest ułatwienie współpracy, poprzez kreowanie nakładających się na siebie rodzajów i typów władz i wyposażenie samorządu w efektywniejsze mechanizmy rządzenia. Współpraca międzysamorządowa jest kluczowa dla wszystkich podmiotów władzy, ponieważ chroni przed koncentracją władzy, natomiast autonomia, czy też autarkia samorządów lokalnych jest zadaniem niemożliwym i nierozsądnym.

W uzupełnieniu powyższych rozważań wypada także wspomnieć, za W. L. Millerem, że samorząd lokalny powinien być rozumiany jako podmiot zlecający, organizujący i kontrolujący takie usługi lokalne, jak zdrowie, edukacja infrastruktura i rozwój gospodarczy w ramach wspólnot lokalnych [Miller i in. 2000, s. 168]. Istotną częścią lokalnej sfery politycznej i administracyjnej stanowi świadczenie usług publicznych i ich produkcja. Jednym z postulatów współzarządzania lokalnego jest to, że decyzje o świadczeniu standaryzowanych usług mogą być oddzielone od ich tworzenia, czy też produkcji. Tak jak określa to P. Bogason, podmiot odpowiedzialny za daną usługę – gmina, powiat itd. – musi podejmować decyzje o ich dostarczeniu, lecz niekoniecznie musi ją wytwarzać lub świadczyć [Bogason 2000, s. 147]. Świadczenie usług może być realizowane przez rozmaite organizacje publiczne i prywatne. Współzarządzanie lokalne zapożyczyło tę koncepcję z literatury dotyczącej nowego zarządzania publicznego.

Konkludując powyższe uwagi, w rozważaniach o współczesnej roli władz lokalnych stajemy przed problemem przyjęcia modelu tradycyjnego „rządowego” lub współzarządzającego. O ile w tym pierwszym przypadku koncentrujemy się na strukturach i procedurach związanych ze sprawowaniem władzy, o tyle w drugim na kreowaniu polityki w ramach sieci podmiotów rządowych i pozarządowych. Wydaje się jednak, że istota tego w gruncie rzeczy pozornego dylematu tkwi w tym, że rozwiązania te nie stanowią dla siebie opozycji, lecz w sposób synergiczny kumulują lub substytuują praktyczne i teoretyczne postulaty obu nurtów.

Cechy współzarządzania lokalnego

Rządzenie i współzarządzanie nie może być traktowane jedynie jako analityczny model studiów nad administracją publiczną. Jest to także konkretny obraz tego, co rzeczywiście ma miejsce na poziomie lokalnym.

John sformułował kluczowe elementy procesu przesunięcia od rządzenia do współzarządzania. Po pierwsze, wskazał na współczesne trendy reformy instytucjonalnej, na którą składają się zarówno multiplikacja instytucjonalna, jak i restrukturyzacja instytucji. Tworzone są nowe warstwy, poziomy rządzenia zarówno wielocelowe, jak i zadaniowe. Przyjęto sporo zasad nowego zarządzania publicznego, akcentując jednak krytyczny pogląd na tę koncepcję traktowaną jako kompleksową odpowiedź na problemy administracji publicznej. Po drugie, odwołując się do samoorganizującego

usieciowienia struktur, instytucje samorządu lokalnego oraz sektora prywatnego tworzą sieci horyzontalne. W szczególności w tych częściach świata, w których narody w coraz większym stopniu współpracują ze sobą a granice państwowe odgrywają mniejsze znaczenie, tak jak w przypadku Unii Europejskiej, samorządy lokalne wykazują tendencję do przystępowania do lub tworzenia sieci ponadnarodowych. Po trzecie, obserwujemy wiele nowych inicjatyw o charakterze politycznym. Samorządy lokalne i sieci lokalne wydają się kompensować wycofywanie się państwa – czyniąc to w sposób innowacyjny. W związku z tym budują one kapitały zdolności oraz zaufanie, po to by zmierzyć się z problemami swoich społeczności. W tym samym czasie można zauważyć odnowę inicjatyw centralnych – nowych polityk, nowych systemów biurokratycznych. Wreszcie, po czwarte, dostrzegamy próby odpowiedzi na dylematy związane z koordynacją i rozliczalnością. Polityki tworzone na bazie sieci publiczno-prywatnych w sposób nieunikniony prowadzą do konieczności poszukiwania nowych mechanizmów kontroli i rozliczalności, a także do wzmocnienia roli przywództwa [John 2001, s. 16].

Tabela 1 ukazuje podstawowe różnice między rządzeniem a współzarządzaniem. Należy oczywiście mieć świadomość tego, że rządzenie i współzarządzanie traktowane są w tym ujęciu jako typy idealne. W rzeczywistości społecznej możemy odnaleźć łącznie funkcjonujące elementy obu typów. Pomimo występowania trendów w kierunku współzarządzania lokalnego, ramy instytucjonalne samorządu lokalnego wciąż pozostają ważnym składnikiem rzeczywistego obrazu sprawowania władzy w społeczności lokalnej.

Tabela 1. Rządzenie i współzarządzanie lokalne

Cecha	Tradycyjny model rządzenia	Model współzarządzania
Liczba instytucji	Kilka	Wiele
Struktura biurokratyczna	Hierarchiczna, skonsolidowana	Fragmentaryczna, zdecentralizowana
Sieci horyzontalne	Zamknięte	Inkluzywne, rozległe
Sieci ponadnarodowe	Zamknięte	Inkluzywne, rozległe
Relacje demokratyczne	Reprezentatywne	Reprezentatywne oraz nowe inicjatywy
Polityki	Zrutynizowane	Innowacyjne, uczące się
Rząd centralny	Bezpośrednia kontrola	Decentralizacja kontroli oraz mikrointerwencje
Przywództwo	Kolegialne, klientystyczne	Indywidualne, charyzmatyczne

Źródło: [John 2001, s. 17].

Przyszłość i kierunki rozwoju lokalnego współzarządzania publicznego

W rozważaniach nad współczesnymi propozycjami modernizacji zarządzania państwem i szeroko rozumianymi wspólnotami lokalnymi możemy wyróżnić szereg odrębnych modeli współzarządzania lokalnego, akcentujących różne czynniki determinujące jego istotę. Różnice możemy zaobserwować w odniesieniu do celów współzarządzania, stanowiska wobec autonomii lokalnej, podejścia do partycypacji społecznej, czy też mechanizmów świadczenia usług społecznych oraz kluczowych mechanizmów politycznych.

Jednym z podstawowych problemów wymagających rozwiązania w koncepcjach współzarządzania lokalnego jest rodzaj demokratycznej legitymizacji. W ujęciu tradycyjnym demokratyczna legitymizacja zagwarantowana jest o tyle, o ile wybieralne władze (w szczególności rady samorządów lokalnych) są głównymi twórcami polityk i decydentów. W większości modeli współzarządzania wybieralni politycy tracą tę funkcję, co prowadzi do erozji demokracji reprezentatywnej. Dostrzega się potrzebę znalezienia nowych sposobów osiągnięcia takiej legitymizacji, ponieważ na znaczeniu traci także siła centralizmu demokratycznych instytucji reprezentatywnych. Oznacza to konieczność tworzenia innych kanałów efektywnego wpływu społeczeństwa na kolektywne podejmowanie decyzji i ich społecznie sankcjonowane efekty.

Przedstawiane w trakcie tego wywodu modele posiadają własne sposoby zabezpieczenia demokratycznej legitymizacji władzy. Nieco upraszczając, można powiedzieć, że model określany mianem tradycjonalistycznego stara się za wszelką cenę utrzymać zasady demokracji reprezentacyjnej – traktując obywateli jako elektorat legitymizujący poczynania władzy. W rezultacie jest niemal identyczny jak dominujący model samorządu lokalnego – legitymizacja demokratyczna gwarantowana jest dzięki wolnym wyborom i responsywności polityków lokalnych. Drugi model, zwany często indywidualistycznym, postrzega obywateli jako konsumentów lub klientów świadczonych usług. Wyrażanie niezadowolenia z rzeczywistej jakości świadczonych usług jest traktowane jako podstawowe prawo konsumenta. Konsultacje z konsumentami oraz formułowanie praw konsumentów (zgodnie z postulatem value for money – „jakość za pieniądze”) ma być kluczową przesłanką istnienia legitymizacji demokratycznej i, co za tym idzie, wszyscy obywatele mogą formułować swoje potrzeby i oczekiwania poprzez taki proces konsultacji.

Trzeci model współzarządzania lokalnego, model mobilizacji społecznej, kładzie nacisk i wydaje się czerpać legitymizację ze zwrócenia uwagi na potrzeby osób niepełnosprawnych i wykluczonych oraz na ich partycypację w sprawach lokalnych. Nie jest jasne, na ile uwzględni on opinie i postulaty pozostałej części społeczeństwa. I wreszcie, centralistyczny model współzarządzania lokalnego podkreśla rolę scentralizowanego

i reprezentatywnego sposobu podejmowania decyzji jako głównego źródła legitymizacji władzy [Miller i in. 2000, s. 9].

Współzarządzanie publiczne jako fundament koncepcji współzarządzania lokalnego

Opierając się na powyższych rozważaniach można zatem zauważyć, że termin współzarządzanie lokalne jest używany na różnych poziomach ogólności i w rozmaitych kontekstach teoretycznych. Owe zróżnicowanie uniemożliwia wypracowanie uniwersalnej definicji zjawiska, np. poprzez odwołanie się do jednolitej listy właściwości definicji. Trudno jest również zidentyfikować konkretną cechę wspólną wszystkich przypadków, dla których stosuje się obecnie termin współzarządzanie publiczne. Być może należy dokładnie przyjrzeć się podobieństwom i ująć w pewien zbiór różnorodnych przykładów współzarządzania publicznego na każdym z jego poziomów.

Współzarządzanie publiczne odnosi się przede wszystkim do zmiany instytucjonalnej na każdym poziomie rządzenia: od lokalnego do międzynarodowego, od biurokracji do rynków i sieci. Należy oczywiście zdawać sobie sprawę, że zmiana ta nie ma charakteru uniwersalnego ani nie należy postrzegać jej jako jednolitej – zapewne biurokracja nadal pozostanie dominującym instytucjonalnym przejawem danej państwowości. Jednak przesunięcie od biurokracji w stronę rynków i sieci oznacza, że centralistyczne państwo coraz częściej przyjmuje rolę służebną. Centralnie sterowane agendy państwa są coraz mniej obecne w rozmaitych ciałach lokalnych regionalnych, czy też sektorowych. Zamiast tego powszechniejsze staje się tworzenie organizacyjnych struktur quasi-rządowych, których zadaniem ma być kierowanie, koordynacja oraz działania regulacyjne podejmowane wobec istniejących, tworzonych i rozwijających się struktur sieciowych i rynkowych [Kickert i in. 1997, s. 54].

To co wydaje się być najistotniejsze, to fakt, że koncepcja współzarządzania lokalnego niesie ze sobą nieco odmienny od klasycznych pogląd na władzę publiczną i jej wykonywanie. W jej ramach neoliberalne postulaty państwa minimalistycznego oraz pojawiające się współcześnie starania na rzecz promowania sieciowości w jej rozlicznych aspektach mają na celu wzrost roli społeczeństwa obywatelskiego w praktyce sprawowania władzy. Podobnie, teorie współzarządzania sugerują ogólny wzorzec rządzenia powstały jako wytwór kontyngentnych rezultatów różnych działań, sterowanych rozmaitymi poglądami uczestniczących w nich aktorów. Niektóre teorie uznają nawet, że pojęcie państwa monolitycznego, samokontrolującego i kontrolującego społeczeństwo obywatelskie jest kwestią przeszłości. Konstruowanie tego rodzaju mitów zaciera różnorodność i różnorodność praktyk rządzenia, które wymykają się kontroli władzy centralnej, jako że są efektem kontyngentnych poglądów i działań prowadzonych przez szerokie spektrum aktorów, funkcjonujących na granicy państwa

i społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z taką filozofią, państwo zawsze będzie zmuszone do prowadzenia negocjacji z pozostałymi aktorami społecznymi, polityka będzie rezultatem interakcji istniejących w ramach sieci społecznych, granice między państwem a społeczeństwem obywatelskim nadal będą się zacierać, a uwarunkowania i powiązania ponadnarodowe, międzyregionalne i lokalne będą na swój sposób dezorganizować porządek wytyczony granicami państw.

Implementacyjne uwarunkowania lokalnego współzarządzania publicznego w państwie – perspektywa polska

Koncepcja współzarządzania publicznego w Polsce nie stała się dotychczas powszechnie dyskutowanym problemem, nie zajmując tym samym należnego jej miejsca w debacie publicznej. Świadczy o tym brak zarówno długofalowej strategii stosowania zasady współzarządzania lokalnego, jak i sprecyzowanych długookresowych celów w zakresie jej realizacji. Ponadto, żaden z dokumentów określających kierunki polityki państwa nie przedstawia spójnej wizji rozwoju tej koncepcji ani sposobów jej realizacji w Polsce. Jak stwierdzają autorzy dokumentu *Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*: „W takich realiach stosowana jest taktyka reagowania na bieżące potrzeby i realizowania celów krótkoterminowych, ukierunkowanych na rozwiązywanie aktualnie najpilniejszych problemów, takich jak uproszczenie rejestracji firm czy usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi w instytucjach publicznych” [Koncepcja 2008, s. 4].

Polska administracja publiczna od wielu lat nieustannie znajduje się w procesie zmian. Dotyczy to także jej szczebla regionalnego i lokalnego, w szczególności administracji samorządowej po reformie terytorialnej państwa z 1999 r. Przyjęte przez rząd centralny rozwiązania gwarantują władzom samorządowym stosunkowo wysoki poziom niezależności w kształtowaniu polityki regionalnej i lokalnej. Warto tutaj dodać, że regionalne władze samorządowe są dysponentem bardzo dużej części pomocy finansowej skierowanej do krajów Unii Europejskiej z funduszy strukturalnych. Jednocześnie wśród władz samorządowych dominuje pogląd, że za decentralizacją kompetencji nie podąża decentralizacja finansów i realizacja kolejnych przekazywanych lub cedowanych im uprawnień jest z tego powodu niezwykle utrudniona. Sytuację komplikuje dodatkowo fakt ustawicznego kryzysu finansów publicznych, które zdaniem wielu ekspertów wymagają natychmiastowych reform. Na to wszystko nakłada się kryzys finansowy rozpoczęty w 2008 r. i jego nadal trudne do przewidzenia konsekwencje. Okoliczności te powodują, że reforma samorządowa dokonuje się w Polsce powoli, chaotycznie i często pod wpływem bieżących uwarunkowań. Bardzo trudno mówić zatem o jednolitym podejściu, które określa pożądaną model funkcjonowania samo-

rządu lokalnego i regionalnego. Przez wiele lat dominował w Polsce pogląd, podobnie jak w pozostałej części Europy (i nie tylko), że instrumenty, cele i efekty nowego zarządzania publicznego są na tyle skutecznym i realnym modelem funkcjonowania administracji samorządowej, że można je bez zbędnych procesów adaptacji wdrożyć w lokalnej administracji samorządowej. Pogląd ten bardzo silnie zakorzenił się wśród decydentów samorządowych i nadal można go określić mianem „mainstreamu” działań reformatorskich, nawet w sytuacji, gdy w innych krajach reformujących swą administrację już od lat 80. dokonuje się pod wpływem rozmaitych doświadczeń wynikających z wdrażania niekiedy bardzo istotnej rewizji celów, zasad oraz instrumentów nowego zarządzania publicznego.

Reforma polskiej administracji publicznej nadal opiera się na opisanych powyżej ideach, a alternatywne podejścia do systemowej zmiany funkcjonowania administracji, w tym administracji samorządowej, traktowane są z dużą podejrzliwością. Odrębną, choć istotną kwestią jest bezrefleksyjne odwoływanie się wyłącznie do postulatu ograniczenia roli administracji w życiu obywateli. Administracja publiczna podlega przeważnie zmianom nieintencjonalnym, a sytuacja społeczno-gospodarcza, postęp i inne czynniki determinujące rzeczywistość sprawiają, że zmienia się współczesny model administracji. Następuje samoistne przechodzenie od zarządzania hierarchicznego do usieciowienia władzy. Należy podkreślić, że zmiany te mają charakter uzupełniający się i występują równolegle. Stwierdzenie to można odnieść także do lokalnego współzarządzania publicznego – jednej z najbardziej rozbudowanych koncepcji, alternatywnej wobec nowego zarządzania publicznego. Wdrożenie jej w sposób kompleksowy jest na pewno zadaniem zbyt ambitnym, być może niebezpiecznym i nieprzewidywalnym w aspekcie możliwych konsekwencji. Należy przy tym pamiętać, że polski system działania regionalnej i lokalnej administracji samorządowej zostawia jej bardzo dużą swobodę wyboru własnych instrumentów i rozwiązań podnoszących jakość funkcjonowania. Co za tym idzie, bardzo trudno zastosować podejście odgórne, nakazujące samorządom określone zachowania (w odróżnieniu od państw bardziej scentralizowanych, w których decyzje tego typu mają zwykle charakter odgórny i wynikają z inicjatywy władzy centralnej). Procesy decentralizacyjne nie są jeszcze w Polsce zakończone. Rola i kompetencje różnych szczebli władzy wymagają ponownego zdefiniowania w celu właściwego ułożenia relacji między poszczególnymi podmiotami, szczególnie w obszarze polityk rozwoju, do których należy polityka regionalna.

O lokalnym współzarządzaniu publicznym w Polsce można zatem mówić w wymiarze zindywidualizowanego przyjmowania przez samorząd lokalny i regionalny pewnych elementów składających się na tę koncepcję lub w wymiarze realizacji programów centralnych mających na celu kompleksową i strukturalną transformację administracji samorządowej. Oczywiście, tych drugich nigdy nie było zbyt wiele, a i obecnie nie wydają się one priorytetowe w działaniach władz państwa. Choć liczba dokumentów

obejmujących kwestie współzarządzania publicznego jest duża (problematyka ta poruszana jest m.in. w Strategii Rozwoju Kraju, Narodowej Strategii Spójności, Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, w projekcie Strategii na rzecz rozwoju administracji lub w strategii antykorupcyjnej), uwagę zwraca fragmentaryczne i powierzchowne traktowanie tego zagadnienia. Fundamentalnym problemem dla współzarządzania publicznego, a co za tym idzie – dla współzarządzania lokalnego, jest brak koncepcji strategicznej określającej wizję zmiany instytucjonalnej, bez której niezwykle trudne staje się skonstruowanie celów i kierunków przemian w całym sektorze publicznym.

Literatura

- Bogason P. [2000], *Public Policy and Local Governance: Institutions in the Postmodern Society*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.) [2010], *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa.
- Jessop B. [1999], *Narrating the Future of the National Economy and the National State? Remarks on Remapping Regulation and Reinventing Governance* (<http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc014rj.html>).
- John P. [2001], *Local Governance in Western Europe*, Sage Ltd., London.
- Kickert W. J. M., Klijn E. H., Koppenjan J. F. M. (red.) [1997], *Managing Complex Policy Networks*, Sage Ltd., London.
- Konceptcja [2008], *Konceptcja good governance - refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa (wrzesień).
- Miller W. L., Dickson M., Stoker G. [2000], *Models of Local Governance, Public Opinion and Political Theory in Britain*, Palgrave, Houndmills.
- Rhodes R. A. W. [1997], *Understanding Governance*, Open University Press, Buckingham.
- Rosencrance R. [1996], *The Rise of the Virtual State*, "Foreign Affairs", Vol. 75, No. 4 (July/August).
- Stoker G. [1998], *Governance as Theory: Five Propositions*, "International Social Science" 50 (155).

M

Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego jako narzędzie wspomagające doskonalenie zarządzania strategicznego jednostką samorządu terytorialnego w erze współzarządzania publicznego

Tomasz Potkański*

Kontekst reformowania samorządu terytorialnego

W dwadzieścia lat po rozpoczęciu reform samorządowych w Polsce mamy powody do satysfakcji. To, że reforma samorządu gminnego z 1990 r. była jedną z najbardziej udanych w procesie polskiej transformacji przyznają zgodnie wszyscy aktorzy polskiej sceny politycznej. Wiele się na ten sukces złożyło, ale w tym miejscu warto wyeksponować znaczenie aspektu instytucjonalnego. Ustawa o samorządzie gminnym stworzyła przestrzeń prawną, którą mógł skutecznie wypełnić entuzjazm i wysiłek ludzi, którzy chcieli pracować dla dobra wspólnego. Na podkreślenie zasługuje fakt, że system prawny w tamtym okresie był w znaczącej mierze nastawiony na pomoc w realizacji tego zadania. Wprowadzony w dużym stopniu „na wyczucie”, stosunkowo hojny na początku system finansowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) w połączeniu z faktem przekazania w ręce samorządowe olbrzymiego majątku w postaci nieruchomości skarbu państwa (komunalizacja mienia) stworzył w pierwszych latach po odrodzeniu samorządu gminnego wielkie możliwości. Podczas drugiego etapu reform – wprowadzających samorząd powiatowy i wojewódzki – zabrakło części tych sprzyjających uwarunkowań. Decentralizacji funkcji administracji rządowej w 1998 r. nie towarzyszyła wystarczająca decentralizacja finansów publicznych i dopiero nowelizacja ustawy o finansach JST z 2003 r. usunęła część tych deficytów. Pomimo stałej presji biurokracji resortowej na odzyskanie wpływów utraconych w 1998 r., w latach 2004–2009 zdołano uporządkować system podziału kompetencji między

* Autor jest Zastępcą dyrektora Biura Związku Miast Polskich.

różnymi rodzajami jednostek samorządu oraz administracją rządową w województwie. Ten pozytywny proces został wsparty przez członkostwo Polski w Unii Europejskiej, co dodatkowo zwiększyło skalę środków finansowych dostępnych dla JST, przy czym należy pamiętać, że są one tylko niewielkim dodatkiem do środków krajowych (stanowią w ostatnich latach ok. 7-8% środków w budżetach JST, choć w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych będą stanowić ponad 20%).

W chwili obecnej już ponad 1/3 funduszy publicznych w państwie jest wydatkowana przez jednostki samorządu terytorialnego. Wszystkie trzy rodzaje jednostek samorządu realizują łącznie 3/4 inwestycji infrastrukturalnych w państwie. Te dwie ostatnie liczby pokazują, jaka jest skala oddziaływania samorządu terytorialnego na życie obywateli i w jakim stopniu władze samorządowe wzięły odpowiedzialność za rozwój infrastruktury w kraju. Najlepszym miernikiem powodzenia funkcjonowania samorządu terytorialnego w ciągu ostatnich 20 lat jest fakt, że w chwili obecnej ponad 65% mieszkańców kraju pozytywnie ocenia działalność władz samorządowych i jest to ocena blisko dwukrotnie wyższa od ocen kolejnych rządów i parlamentów (stałe badania CBOS). Mieszkańcy wszystkich gmin, nie tylko tych najbogatszych, są w stanie dostrzec, jak bardzo zmienia się rzeczywistość wokół nich za sprawą działań władz samorządowych.

Jednak należy zaznaczyć, że czas wykorzystywania rezerw prostych już dawno się skończył, podobnie jak możliwości zwiększania dochodów jednostek samorządu. To ostatnie zjawisko jest spowodowane przez kilka czynników, a przede wszystkim przez korzystne dla obywateli, ale niekorzystne dla JST zmiany w ustawach podatkowych dokonane w latach 2007–2008. Na to nałożyło się spowolnienie gospodarcze w kraju, a także wyczerpywanie się środków z UE w ramach obecnej perspektywy finansowej oraz brak jasności wobec następnej. Próba ograniczenia przez Ministerstwo Finansów wysokości deficytu planowanego przez poszczególne JST, a w konsekwencji możliwości zaciągania zobowiązań na realizację inwestycji infrastrukturalnych, mimo iż uzasadniana dobrem finansów publicznych, może w efekcie doprowadzić do dalszego ograniczenia dostępności środków dla JST na inwestycje ważne dla mieszkańców. Skutkować to będzie także niższym wykorzystaniem środków unijnych (kredyty służą do prefinansowania inwestycji i jako wkład własny) oraz może zagrażać inwestycjom już realizowanym. Tymczasem równoległe do zmniejszania się możliwości dalszego zwiększania budżetów samorządowych, szybko rosną oczekiwania mieszkańców dotyczące rozszerzenia dostępności i jakości lokalnych usług publicznych. Wynika to z szeregu czynników, tj. stopniowego bogacenia się społeczeństwa, coraz szerszej wiedzy o standardach życia w bardziej rozwiniętych krajach i coraz wyższych wymagań z tym związanych w odniesieniu do własnej administracji, a także szybkiego wzrostu jakości i dostępności usług w latach prosperity finansowej w JST (2005–2008).

Dodatkowym czynnikiem, którego nie można pominąć jest coraz większa świadomość swoich praw wśród obywateli, co przekłada się na oczekiwania dotyczące jakości i dostępności usług, ale także powoduje zwiększenie nacisku na jakość komunikacji publicznej w wykonaniu władz samorządowych.

Dlatego w kontekście zmniejszania się kwot dostępnych środków na finansowanie rozwoju usług i infrastruktury dla usług publicznych, lub co najmniej braku możliwości ich znaczącego wzrostu w najbliższych latach, trzeba szukać innych sposobów podnoszenia jakości usług i sprostania rosnącym oczekiwaniom mieszkańców.

Należy też spojrzeć na szerszy kontekst uwarunkowań, jakie wpływają na możliwość zaspokojenia oczekiwań obywateli wobec samorządu. Choć polska administracja samorządowa, z powodu uwarunkowań prawnych i historycznych, wykazuje szereg cech tradycyjnego modelu administracji publicznej typu weberowskiego, to jednocześnie jest coraz bardziej nasycona elementami (narzędziami) typowymi dla podejścia *New Public Management* (strategie, plany, budżety inwestycyjne/zadaniowe, ceny usług odzwierciedlające koszty usług itp.). Jednak teraz przyszło jej działać w warunkach, gdy oczekiwania społeczne i uwarunkowania praktyczne wymuszają działanie zgodne z paradygmatem *public governance* (tj. udziału mieszkańców – współzarządzania, zarządzania partycypacyjnego). Mimo iż pojedyncze elementy tego podejścia są już obecne w polskim systemie prawnym od początku XXI w., szczególnie od chwili przyjęcia ustaw o dostępie do informacji publicznej (2001) i o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (2003), to bardzo powoli przebijają się do codziennej praktyki zarządzania, zwłaszcza w części jednostek samorządu słabszych instytucjonalnie. Istnieje potrzeba budowania kompetencji personelu i rozwiązań instytucjonalnych na poziomie lokalnym, które umożliwiłyby realizację założeń *public governance* w praktyce, bez ryzyka odejścia od działań proefektywnościowych i przy zachowaniu wysokich standardów dotyczących przejrzystości, etyki i praworządności działania instytucji publicznych.

Przygotowana w latach 2001–2004, a zaktualizowana w latach 2009–2010 metoda samooceny i doskonalenia zarządzania – zwana Metodą Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) – doskonale się do tego nadaje. Oferuje ona narzędzia umożliwiające weryfikację tego, czy w urzędzie w praktyce są stosowane zasady zintegrowanego zarządzania strategicznego oraz promujące kulturę nowoczesnego przywództwa w jednostce samorządu, w tym kulturę komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej oraz partnerstwa z różnymi interesariuszami, zarówno na etapie ustalania celów, jak i ich realizacji. Ten wymiar przywództwa oraz komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej jest niezmiernie istotny, bowiem zarządzanie strategiczne realizowane w sposób zintegrowany nie daje się zadekretować ani też nie jest grą jednoosobową. Jego zasady muszą być rozumiane i podzielane nie tylko przez całe formalne kierownictwo urzędu, ale również przez co najmniej grono kluczowych pracowników urzędu i jednostek

organizacyjnych/zależnych, a najlepiej przez większość pracowników administracji samorządowej.

W tym kontekście należy pamiętać, że innowacyjność i skuteczność działań jednostki samorządu w coraz większym stopniu zależy dzisiaj od grupy najbardziej kreatywnych pracowników, którzy współpracują z wójtem/burmistrzem/prezydentem i są w stanie zapewnić koordynację wewnętrzną podejmowanych działań oraz synergii z działaniami innych podmiotów. Jest to konieczne do realizacji strategii w warunkach faktycznego „współzarządzania” i „współzależności” wielu podmiotów działających na poziomie danej JST. Można się tu odwołać do pojęcia klasy kreatywnej R. Floridy – jako tej grupy pracowników we współczesnej gospodarce, którzy kreują proporcjonalnie największą i stale rosnącą część produktu krajowego. To osoby, które „zajmują się twórczym rozwiązywaniem konkretnych problemów, korzystając z rozległej wiedzy (...) Od nich wymaga się stałego, samodzielnego myślenia. Stosują oni lub łączą ze sobą standardowe metody w niestandardowy sposób, by pasowały do nowych sytuacji” [Florida 2010, s. 84].

W mojej ocenie takie wyróżnienie pojęciowe ma dziś także zastosowanie do grupy pracowników w sektorze publicznym, którzy pełnią podobną rolę, tzn. „koła zamachowe” dla rozwoju lokalnego. Najczęściej są to osoby, które należą do ścisłego kierownictwa jednostki lub z nim bezpośrednio współpracują w różnych rolach organizacyjnych. W wersji idealnej, do której powinniśmy dążyć, są to członkowie wyższego kierownictwa oraz cała średnia kadra kierownicza – do naczelników wydziałów oraz referatów i ich zastępców, a także dyrektorów jednostek organizacyjnych JST i ich zastępców włącznie. Wykształcenie takiej grupy powinno być celem polityki zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji. Miarą działań „klasy kreatywnej (w administracji publicznej) nie jest, jak w sektorze prywatnym, zysk finansowy, ale właśnie szybka poprawa jakości usług publicznych, rozwój infrastruktury tworzącej podstawy rozwoju cywilizacyjnego dla mieszkańców i ułatwiającej rozwój przedsiębiorstw, a główną kompetencją – umiejętność współpracy w osiąganiu postawionych celów. Szeroko rozumiana jakość usług publicznych (np. infrastruktura lub usługi bezpośrednie) podnosi się, choć dzieje się tak pomimo coraz trudniejszych warunków działania menedżerów sektora publicznego. Mam tu na myśli relatywny spadek dostępnych środków na działania prorozwojowe, coraz bardziej skomplikowany i niespójny system prawny, ślepe działania służb kontrolnych nastawionych na kontrolowanie procedur a nie wyników, populistyczna retoryka antykorupcyjna, która obniża chęć do ponoszenia ryzyka w imię lokalnego rozwoju oraz przenosi „prawo menedżera do błędu” do kategorii smutnego i groźnego żartu. Jednocześnie wszystko to dzieje się w warunkach stałego wzrostu oczekiwań mieszkańców wobec administracji samorządowej.

Jednak to właśnie ta wspomniana grupa kluczowych kreatywnych pracowników samorządowych jest, pomimo niesprzyjających uwarunkowań, źródłem sukcesów w rozwoju lokalnym. W wymiarze realnym chodzi o to, aby to kreatywne i zaangażowane podejście było udziałem jak największej grupy pracowników. Należy bowiem stworzyć masę krytyczną do zmian i przyjęcia „nowego myślenia” o mieszkańcu jako kliencie usług, a zarazem „współdziałowcu/współwłaścicielu danej jednostki samorządu terytorialnego”, co musi się przejawiać w jego prawie do realnego udziału w podejmowaniu ważnych decyzji o kierunkach i sposobach rozwoju.

Według Floridy „członkowie klasy kreatywnej”, których ja identyfikuję także w sektorze publicznym, oczekują pracy związanej z wyzwaniem i odpowiedzialnością, ale w zamian żądają uznania, szacunku i możliwie elastycznego podejścia do warunków pracy, tak aby mogli się rozwijać i kształcić oraz mieć poczucie pewnej samodzielności w pracy (w ramach formalnej struktury).

Bardzo ważna jest w tym kontekście postawa kierownictwa – burmistrza/wójta/prezydenta i jego zastępców, będących formalnym gronem przywódczym w jednostce samorządu i jej poszczególnych pionach organizacyjnych. Z doświadczenia szeregu wiodących jednostek samorządu wiemy, jak bardzo sposób postępowania tych osób wobec pracowników, ale przede wszystkim świadomość pełnienia tej roli przez nich i chęć sprostania tym wyzwaniom jest siłą napędową do zmian postawy współpracowników w poszczególnych wydziałach i jednostkach organizacyjnych. Bez poparcia tych ostatnich nie ma szans na sukces. Kierownictwo może sobie co najwyżej zapewnić sprawne public relations, ale realnej zmiany sposobie działania urzędu i jednostek organizacyjnych nie będzie. Tego się nie da zadekretować ani kupić za pieniądze (podwyżki wynagrodzeń, nagrody). Zgodnie z koncepcją prezentowaną w pracy Floridy, lojalność i zaangażowanie kluczowych współpracowników, ich kreatywne, ale zarazem odpowiedzialne i zaangażowane podejście do rozwiązywania codziennych skomplikowanych problemów działalności JST jest produktem świadomie wypracowanej kultury organizacyjnej nakierowanej na realizację ustalonych wspólnie celów, na współpracę, zaufanie, dobrą komunikację i pracę zespołową. Kreatywni i świadomi swej roli oraz odpowiedzialności pracownicy angażują się w swoją pracę, gdy czują, że są potrzebni i doceniani. O budowę takiej kultury organizacyjnej formalni przywódcy muszą dbać w długim okresie czasu i mieć świadomość celu jej budowania. Lojalności i pełnego zaangażowania kluczowych i najbardziej kreatywnych pracowników nie da się kupić za pensje i nagrody/premie. Oni muszą się sami świadomie zaangażować i sukces miasta/gminy musi być częścią ich własnego systemu motywacji.

Twierdzą, że właśnie dla nich okresowe stosowanie w urzędzie Metody PRI jest szansą na stworzenie motywujących warunków do pracy – tak, aby chcieli poświęcać na to swój czas, traktując tę pracę jako wyzwanie i czerpiąc z niej satysfakcję, mimo iż

ich pracy nie można wynagrodzić tak jak ma to miejsce w wiodących dziedzinach sektora prywatnego.

Odnieśmy to twierdzenie do paradygmatu zarządzania w administracji publicznej zwanego *public governance*¹. W tym modelu najważniejsze są cechy, które są nakierowane na rolę przywództwa w budowaniu kultury organizacyjnej, na wzmacnianie komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej oraz na praktyczne partnerstwo podmiotów z wielu sektorów, wynikające ze świadomości realnej współzależności w procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego (oczywiście, obok zachowania elementów związanych ze skutecznością i efektywnością zarządzania, czyli takich, które traktowane łącznie tworzą podstawy zintegrowanego zarządzania strategicznego). Spróbujmy prześledzić, jak metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego wspiera wymiar zintegrowanego zarządzania strategicznego jednostką samorządu oraz jak może wspierać budowanie motywacji i kompetencji do współpracy/koordynacji wśród kluczowych pracowników samorządowych, co jest – jak twierdzą – warunkiem do realnego wdrażania zasad zarządzania zintegrowanego.

PRI jako narzędzie zarządzania zintegrowanego

Zintegrowane zarządzanie strategiczne to taki zestaw działań zarządczych, który jest nakierowany na osiągnięcie celów rozwojowych danej organizacji (np. JST) zdefiniowanych w jej strategii rozwoju – poprzez skoordynowane stosowanie niezbędnych narzędzi zarządzania i świadome wykorzystanie efektu synergii podejmowanych działań, wsparte stałym monitoringiem i okresową ewaluacją.

Typowym problemem w przypadku systemów zarządzania w JST jest stosowanie wielu wyspecjalizowanych narzędzi bez wystarczającej koordynacji między nimi. W efekcie powstają niespójne strategie, programy i polityki czy konkretne plany. Niekoniecznie są sprzeczne, ale nie wystarczająco spójne, aby mieszkańcy mogli je postrzegać jako wyraz jednej spójnej polityki rozwoju. Co więcej, często niespójne działania nie tworzą efektu synergii i nie uzupełniają się, a wręcz rozpraszają energię. To już wystarcza, aby wkład pracy włożony w ich wykorzystanie był zmarnowany.

W Metodzie PRI do oceny stanu zaawansowania w powyższym zakresie służy kryterium zarządzania strategicznego. Stosowanie tej metody pozwala na precyzyjne określenie jak blisko stanu modelowego jest dana JST, szczególnie w aspekcie integracji stosowanych narzędzi.

Kryterium nr 2 *Zarządzanie strategiczne* – cechy stanu modelowego:

Gmina posiada i realizuje strategię rozwoju, spełniającą podstawowe wymogi merytoryczne. Przyjęła również plany operacyjne, w których zostały określone szczegółowe

¹ W Europie w kręgach specjalistów w zakresie administracji publicznej rozwija się równoległe pojęcie *NeoWeberian State*, które mimo formalnych różnic względem pojęcia *public governance*, na poziomie odbiorcy będącego praktykiem samorządowym sprowadza się do tej samej bliskiej nam filozofii zarządzania. W tym tekście traktuję oba pojęcia, upraszczając, jako tożsame.

mechanizmy osiągnięcia celów strategicznych gminy. W budżecie gminy, wieloletnim planie finansowym i wieloletnim planie inwestycyjnym zostały ujęte środki na realizację zadań, a także wynikających ze strategii i planów operacyjnych zadań wieloletnich. Mieszkańcy gminy są informowani o postępie i rezultatach wdrażania strategii i planów operacyjnych. Gmina wypracowała procedurę monitorowania strategii, na podstawie której jest prowadzony monitoring strategii i planów operacyjnych, oraz dokonuje cyklicznej oceny efektów wdrażania strategii i zadań z niej wynikających, a wyniki tej oceny służą aktualizacji strategii. Gmina przygotowuje prognozy zjawisk społeczno-ekonomicznych dotyczących gminy i jej otoczenia oraz prowadzi analizy zagrożeń dla realizacji strategii oraz badania jakości życia w gminie. Realizacja strategii obejmuje skoordynowane stosowanie szeregu narzędzi zarządzania i świadome wykorzystanie efektu synergii podejmowanych działań. Wszystkie działania, jakie gmina podejmuje w dziedzinie zarządzania strategicznego są przedmiotem oceny, a wnioski z tych ocen służą doskonaleniu polityki gminy oraz stosowanych w jej ramach narzędzi i procedur. Gmina korzysta z metod benchmarkingu, czego przejawem jest poszukiwanie najlepszych rozwiązań w dziedzinie zarządzania strategicznego oraz ich adaptacja do własnych potrzeb i możliwości.

Inne kryteria oceny służą doprecyzowaniu jak w różnych aspektach zarządzania wygląda wykorzystanie szczegółowych narzędzi, ale za sprawdzenie ich zintegrowanego stosowania odpowiada właśnie to kryterium nr 2. W tym jednak miejscu należy podkreślić znaczenie kryterium nr 1 *Przywództwo*. Pozwala ono formalnym liderom sprawdzić czy ich postawa i działania spełniają te wymogi, a pracownikom/współpracownikom tworzy możliwość ukształtowania własnych oczekiwań wobec formalnych przywódców oraz uświadamia im, że sami są przywódcami dla własnych zespołów i mają wobec nich obowiązki.

Kryterium nr 1 *Przywództwo* – cechy stanu modelowego:

Kierownictwo urzędu inicjuje działania z zakresu doskonalenia zarządzania gminą, służące m.in. mobilizowaniu pracowników oraz poprawie komunikacji wewnętrznej w urzędzie. Prowadzone są badania satysfakcji i opinii pracowników urzędu na temat różnych aspektów pracy w urzędzie, a ich wyniki są wykorzystywane do poprawy jakości zarządzania oraz oceny okresowej pracowników. Partnerzy zewnętrzni włączani są w proces planowania i realizacji strategii rozwoju gminy. Prowadzona jest współpraca międzynarodowa. Dokonuje się okresowej oceny efektów w zakresie osiągnięcia celów strategii oraz doskonalenia zarządzania gminą. Wdrażane są zasady „dobrego rządzenia”, a mieszkańców informuje się o ich efektach. Kierownictwo urzędu promuje w urzędzie i jednostkach organizacyjnych gminy nowoczesną kulturę organizacyjną. Wyniki cyklicznych badań zadowolenia klientów z usług publicznych oraz badań satysfakcji pracowników urzędu i kluczowych jednostek organizacyjnych

gminy są wykorzystywane przez kierownictwo urzędu do doskonalenia zarządzania gminą. Kierownictwo urzędu poszukuje najlepszych rozwiązań w dziedzinie zarządzania gminą oraz wykorzystuje je w celu doskonalenia podejmowanych działań.

Najważniejszym narzędziem służącym do oceny jakości przywództwa, a jednocześnie wskaźnikiem powodzenia w tym zakresie, są badania satysfakcji i opinii pracowników. Zgodnie z założeniami Metody PRI powinny one umożliwić uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania (zawarte w definicji stadium nr 5 w ramach tego kryterium):

Kierownictwo urzędu w sposób praktyczny promuje w działalności urzędu i jednostek organizacyjnych gminy/powiatu nowoczesną kulturę organizacyjną, którą charakteryzują, m.in.:

- orientacja na jakość usług dla klienta,
- życzliwość w relacjach między pracownikami i dzielenie się między nimi wiedzą,
- dobra komunikacja i współdziałanie między wydziałami/jednostkami organizacyjnymi,
- atmosfera wzajemnego zaufania,
- promowanie pracy zespołowej,
- delegowanie kompetencji i odpowiedzialności na niższe szczeble organizacji,
- wspieranie innowacyjności pracowników i otwartości na doskonalenie form działania organizacji,
- wspieranie pracowników przez swoich przełożonych w trudnych sytuacjach decyzyjnych, w rozwiązywaniu bieżących problemów i w rozwoju zawodowym.

Oczywiście nie należy oczekiwać, że wszyscy pracownicy potwierdzą fakt spełnienia wszystkich wspomnianych tutaj warunków – zawsze część pracowników będzie niezadowolona, ale ważne są tutaj proporcje, w jakich poszczególne warunki są spełnione w opinii pracowników. Jedynie regularne prowadzenie takich badań może pozwolić na monitorowanie tej delikatnej, ale decydującej o motywacji pracowników sfery. Oczywiście wobec grupy pracowników kluczowych takie narzędzie jest niewystarczające. Ich postawy należy monitorować na bieżąco. Jeśli odpowiedzi wszystkich pracowników sugerują, że urząd ma sukcesy w tym zakresie, to najprawdopodobniej kluczowi pracownicy są wręcz w forpoczcie tego procesu.

Podsumowując rozważania na temat tego wymiaru przywództwa w zarządzaniu strategicznym w JST, można podkreślić, że obejmuje on odpowiedzialność za tworzenie warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego na danym terenie – nie tylko poprzez działania formalno-instytucjonalne, ale i poprzez tworzenie atmosfery współpracy, współodpowiedzialności i budowania dobra wspólnego wśród interesariuszy. Dotyczy to zarówno wymiaru zewnętrznego (wobec interesariuszy poza strukturami samorządowymi – wymiar partnerstwa, i zarządzania tzw. „sieciowego”), jak i wymiaru komunikacji wewnętrznej w urzędzie (budowanie kultury przywództwa,

wzmacnianie umiejętności przywódczych kierowników średniego szczebla). Kluczem do sukcesu jest praca zespołowa, współpraca i motywowanie, a nie konkurencja i wreszcie wspomniane rozwijanie kreatywności.

Metodologia samooceny PRI pozwala także diagnozować stan relacji partnerskich z interesariuszami zewnętrznymi. Poświęcony jest temu cały dział nr IV *Partnerstwo*, wraz z trzema kryteriami dedykowanymi różnym wymiarom partnerstwa i towarzyszącej temu komunikacji – opisującymi stan modelowy w następujący sposób:

Kryterium zarządzania nr 13: *Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne*. Stan docelowy określono jako:

Gmina informuje opinię publiczną o wszystkich ważnych dla społeczności lokalnej sprawach. Przed podjęciem ważnych decyzji zasięga się opinii środowisk lokalnych lub prowadzi konsultacje społeczne również w sprawach, w przypadku których nie są one obowiązkowe z mocy ustaw. Gmina stymuluje lokalny rozwój społeczny, opracowując w tym celu mapę aktywności społecznej oraz wspierając finansowo, rzeczowo lub organizacyjnie inicjatywy obywatelskie. Gmina inicjuje powstawanie grup roboczych będących platformą dla przygotowywania przez samorząd gminny i środowiska społeczne wspólnych projektów. Gmina bierze udział, wspólnie z podmiotami trzeciego sektora, w realizacji projektów służących rozwiązywaniu ważnych dla gminy problemów. W celu rozwiązywania szczególnie trudnych i złożonych problemów powołuje ona ciała opiniodawcze. Wszystkie działania, jakie gmina podejmuje w dziedzinie komunikacji społecznej i partnerstwa publiczno-społecznego są przedmiotem oceny, a wnioski z tych ocen służą doskonaleniu polityki gminy oraz stosowanych w jej ramach narzędzi i procedur. Gmina korzysta z metod benchmarkingu, czego przejawem są poszukiwania najlepszych rozwiązań w dziedzinie komunikacji społecznej i partnerstwa publiczno-społecznego oraz umiejętnej ich adaptacja do potrzeb i możliwości gminy.

Kryterium zarządzania nr 14: *Partnerstwo publiczno-publiczne*. Stan docelowy określono jako:

Gmina współpracuje z jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi jednostkami sektora finansów publicznych w zakresie wymiany informacji oraz realizacji wspólnych przedsięwzięć w obszarach: dostarczania usług, inwestycji w infrastrukturę techniczną lub społeczną, prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych i innych. Gmina jest członkiem stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz realizuje projekt(y) w jego ramach. Gmina utrzymuje również kontakty z jednostkami samorządu terytorialnego z innych państw, a także realizuje projekt(y) we współpracy z partnerem zagranicznym. Wszystkie działania, jakie gmina podejmuje w zakresie współpracy z krajowymi i zagranicznymi jednostkami publicznymi oraz stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego są przedmiotem oceny, a wnioski z tych

ocen służą doskonaleniu mechanizmów tej współpracy. Gmina korzysta z metod benchmarkingu, poszukując najlepszych rozwiązań w zakresie partnerstwa publiczno-publicznego oraz umiejętnie je dostosowuje do własnych potrzeb i możliwości.

Kryterium zarządzania nr 15: *Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne*. Stan docelowy określono jako:

Gmina przeanalizowała charakterystykę działalności przedsiębiorców lokalnych z punktu widzenia ich potrzeb oraz korzysta z tej wiedzy tworząc politykę współpracy. Na stronie internetowej urzędu gminy dostępne są informacje o usługach publicznych, jakie gmina świadczy na rzecz przedsiębiorców oraz usługach wsparcia dla biznesu, z jakich przedsiębiorcy mogą korzystać w gminie, powiecie i województwie. Gmina zachęca przedsiębiorców do współpracy przy realizacji zadań gminy oraz współpracuje z nimi w zakresie dostarczania usług, inwestycji w infrastrukturę techniczną lub społeczną oraz innych przedsięwzięć. Powołane zostało forum współpracy władz gminy z przedsiębiorcami oraz prowadzone są okresowe badania zadowolenia przedsiębiorców z usług świadczonych przez gminę. Została także dokonana ocena możliwości realizacji przez gminę projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), a w uzasadnionych przypadkach gmina realizuje projekt(y) w trybie ustawy o PPP. W działalności gminy promuje się zasady społecznej odpowiedzialności biznesu. Wszystkie mechanizmy współpracy gminy z przedsiębiorcami i działania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, jak również efekty ich stosowania, są cyklicznie oceniane oraz doskonalone w oparciu o wyniki tych ocen. Doskonalenie działalności gminy w zakresie współpracy z przedsiębiorcami i partnerstwa publiczno-prywatnego odbywa się również w oparciu o porównania z innymi jednostkami administracji publicznej oraz adaptowanie i wdrażanie najlepszych praktyk. System samooceny pozwala określić, w jakim stopniu administracja samorządowa realizuje wyżej wymienione postulaty.

Wnioski końcowe – korzyści ze stosowania Metody PRI

1. PRI jest narzędziem edukacyjnym, tzn.: buduje świadomość pracowników i władz samorządowych, podpowiada kolejne kroki i wspomaga wdrożenie.
2. PRI jest narzędziem wspierającym wdrażanie reform administracyjnych drugiej generacji:
 - wspiera realizację zasad dobrego rządzenia, czyli „(...) trafnego identyfikowania i skutecznego rozwiązywania problemów społecznych przez organy władzy publicznej, przy udziale interesariuszy” [Analiza 2010, s. 15],

- wspiera realizację na poziomie lokalnym koncepcji państwa zdecentralizowanego, sieciowego, uznającego obiektywną konieczność (nieuniknioną) zarządzania wielopoziomowego – a więc realizującego zasady współczesnej *public governance*.

Koszty stosowania Metody PRI

Rzeczywistym nakładem, którego nie należy lekceważyć jest CZAS. Niemniej trudno mówić o poprawie zarządzania bez znalezienia czasu na samorefleksję. Tego wątku nie ma potrzeby rozwijać. Stosowanie metody nie jest jednak czasochłonne i nie wymaga skomplikowanego dokumentowania. Twórcy metody przygotowali odpowiednie oprogramowanie i opracowali metodologię pracy, która pozwala ograniczyć ten czas do minimum. W istocie rzeczy dokonanie samooceny wymaga kilku godzin pracy niezbyt licznego zespołu z danej JST. Jeśli jednak zawężymy to grono dokonujące samooceny, to utracimy pożądany efekt, jakim jest budowa świadomości pracowników samorządowych – przynajmniej szerszego grona średniej kadry zarządczej w JST, w tym kierowników jednostek organizacyjnych, którzy na co dzień żyją w swoich zamkniętych światach własnych instytucji, często bez świadomości, że są być może najważniejszymi realizatorami strategii rozwoju własnych gmin i powiatów. Należy zatem na samoocenę poświęcić tyle czasu, na ile nas stać, a będzie to dobra inwestycja. Przygotowanie planu działania (Planu Rozwoju Instytucjonalnego) przy wykorzystaniu narzędzi, jakie oferuje PRI jest proste i nie wymaga zaangażowania konsultantów zewnętrznych. Natomiast realizacja tego planu musi być dostosowana do możliwości danej jednostki. Im lepsza kadra (pracownicy), tym więcej prac możemy wykonać własnymi siłami, bez żadnych kosztów. Koszty związane z zatrudnieniem zewnętrznych ekspertów (m.in. przy przygotowaniu planów, projektów, np. MPZP i innych) są tak czy tak ponoszone, tylko często bez planu, a więc nie jest to nowy koszt. Stosowanie Metody PRI pozwala zatem „zaoszczędzić” już rozdysponowane środki, aby były one wydawane racjonalnie.

Metoda PRI a CAF? A co na to MSWiA?

Na koniec warto odnieść się do często zadawanego pytania: czy jest sens rozwijać alternatywne metody samooceny i doskonalenia zarządzania, skoro w polskiej i europejskich systemach administracji jest promowana metoda CAF? Jednak zamiast udowadniać wyższość jednej metody nad drugą, moim zdaniem, należy uwypuklić fakt, że według badań Departamentu Administracji Publicznej MSWiA niewiele więcej niż 10% polskich jednostek samorządu stosuje choćby jedną z nich (przy czym nie dysponujemy wiedzą czy jednorazowo, czy w sposób ciągły). Dlatego „rywalizacja” obu systemów nie ma uzasadnienia i MSWiA – jako inicjator powstania Metody PRI



w ramach programu Banku Światowego w latach 2001–2004 – powinno promować oba podejścia, zaś beneficjenci samorządowi powinni decydować, które będzie im bardziej odpowiadało. Promowanie i rozwijanie ich obu daje szansę, że większa niż dotąd liczba jednostek samorządu będzie potrafiła stworzyć sprzyjające warunki do rozwoju najbardziej kreatywnych pracowników, którzy na co dzień poświęcają swój czas w służbie publicznej. Bez takich pracowników administracja publiczna będzie mogła jedynie na bieżąco administrować, a nie tworzyć warunki do rozwoju innych podmiotów i zapewniać koordynację na miarę potrzeb swoich społeczności lokalnych.

Ogólnokrajowe organizacje samorządowe – Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich i Związek Gmin Wiejskich RP – angażowały się w promocję Metody PRI właśnie dlatego, że jej stosowanie tworzy warunki do lepszej realizacji misji ich członków, tj. budowania lepszych warunków do rozwoju społeczności lokalnych. W sytuacji, gdy JST gospodarują już 1/3 pieniędzy publicznych w państwie i realizują 3/4 inwestycji infrastrukturalnych w kraju potrzeba działań modernizacyjnych i stałego poprawiania jakości usług jest oczywista i jednoznaczna. A jednak tylko nieco ponad 10% JST w Polsce stosuje jedną z dostępnych w tym zakresie metod. I właśnie dlatego zmiana tego stanu jest również naszym zadaniem.

Literatura

Analiza [2010], Analiza instytucjonalna gminy. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego, MSAP UEK, Kraków.

Florida R. [2010], Narodziny klasy kreatywnej, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.

Efekty stosowania Metody Planowania Rozwoju Instytucjonalnego na przykładzie gminy Raciechowice

Michał Żabiński*

Systemy zarządzania – ich pojmowanie i stosowanie

W literaturze naukowej z zakresu zarządzania, ekonomii, administracji, jak również w dokumentach rządowych system zarządzania jakością jest rozumiany jako podstawowy element myślenia o nowoczesnej administracji. Jego wdrożenie jest zalecane wszystkim jednostkom samorządu lokalnego, przy czym istotnym jego elementem jest trwałość stosowania wprowadzonej innowacji. Jednak nie ma jednego, uniwersalnego systemu mającego za zadanie wspierać rozwój administracji. Każda jednostka, która zdecyduje się na ten krok, musi w pierwszej kolejności odpowiedzieć sobie na kluczowe pytanie – jaką metodę zarządzania jakością powinna wybrać. Trudno oczekiwać, aby samorząd był w stanie dokonać analizy wpływu stosowania wszystkich metod, ocenić ich przydatność i na tej podstawie dokonać, racjonalnego wyboru, czyli optymalnego dla siebie rozwiązania. Zdarzają się oczywiście wyjątki i są jednostki, w których przeprowadza się próby niemal jednoczesnego stosowania kilku systemów zarządzania jakością w celu oceny ich przydatności i trafności. Niemniej jednak takie rozwiązanie jest wyjątkowo kosztowne i niekoniecznie gwarantuje osiągnięcie założonych rezultatów. Tak więc w większości przypadków urzędy podejmują decyzję o wyborze konkretnego rozwiązania kierując się różnymi przesłankami. Często jest to okazja lub presja zewnętrzna, np. możliwość uczestnictwa w projekcie

* Pracownik Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

współfinansowanym ze środków UE, inicjatywa radnych bądź grupy mieszkańców, czy też naśladowanie sąsiednich samorządów. Wybór ten stanowi zatem pewną nieświadomą, jest ryzykiem. Wybrany system może, mówiąc kolokwialnie, „nie sprawdzić się w urzędzie”, a powody mogą być różne. Metoda może być zbyt kosztowna, skomplikowana, absorbująca i wymagająca zbyt dużego nakładu czasu, czy też nieodpowiednia do specyfiki jednostki. Wreszcie metoda może zostać odrzucona przez pracowników urzędu, którzy nie są przekonani co do jej praktycznych walorów. Może też okazać się nietrwała. Samo wdrożenie nie jest bowiem gwarantem sukcesu. Jeżeli zastosowana metoda nie stanie się trwałym elementem funkcjonowania urzędu, to może zostać odrzucona poprzez zaniechanie. Samorządy świadome ryzyka i związanych z nim kosztów obawiają się takiego scenariusza, dlatego też odwołują się do ostrożności i z ostrożnością podchodzą do proponowanych im rozwiązań. Osobną grupę stanowią samorządy, w których władze urzędu gminy czy starostwa powiatowego nie dostrzegają potrzeby stosowania żadnych systemów zarządzania jakością. Wychodząc z założenia, że nie potrzebują kolejnych biurokratycznych procedur działania², funkcjonują w oparciu o ustawy i przepisy szczegółowe. W wielu małych urzędach pokutuje przekonanie o ograniczonej możliwości wprowadzania nowych systemów zarządzania – czy to ze względu na budżet, czy wielkość jednostki. Niechęć, czy też brak zainteresowania systemami zarządzania jakością może wynikać z przeświadczenia o niemożności działania w inny sposób niż dotychczas obowiązujący. Swoisty determinizm działania uwarunkowany przyzwyczajeniami i doświadczeniami oraz pragmatyzm mówiący o braku potrzeby wprowadzania zmian do działającego mechanizmu skutecznie blokuje wszelkie inicjatywy. Można więc podzielić samorządy na dwie podstawowe grupy. Pierwsza to samorządy, które rozważają możliwość wdrożenia u siebie systemu zarządzania jakością i stoją przed trudnym wyborem optymalnego rozwiązania. Drugą grupę stanowią samorządy sceptyczne wobec nowości i negatywnie nastawione do prób zmiany ich formalnych procedur funkcjonowania. Obie te grupy stoją niejako przed podobnym problemem – problemem oceny konsekwencji wdrożenia lub zaniechania zmian. Jednak z perspektywy pierwszej z omawianych grup problem wyboru metody i jej wdrożenia jest zdecydowanie trudniejszy, ponieważ w krótkiej perspektywie zaniechanie zmiany nie powoduje żadnych poważnych i odczuwalnych konsekwencji. Można więc zaryzykować twierdzenie, że warunkiem koniecznym do podjęcia decyzji o wdrożeniu systemu zarządzania jakością w urzędzie jest świadomość korzyści odnoszonych z tej zmiany. Zatem należy informować przedstawicieli władz jednostek samorządów lokalnych o rezultatach podobnych wdrożeń, czyli prezentować im tzw. dobre praktyki – jako przykłady: jak postępować i co można uzyskać. Tym, którzy stoją przed koniecznością podjęcia decyzji o wybo-

2 System zarządzania jakością bywa często postrzegany jako zbiór procedur, których wdrożenie jest związane ze zwiększeniem liczby przepisów i wymogów formalnych, a więc wzrostem pejoratywnie rozumianej biurokracji.

rze konkretnego rozwiązania taka informacja może ułatwić wybór. Sceptykom może natomiast dostarczyć argumentów niezbędnych do ponownego rozważenia swojego stanowiska i w konsekwencji do zmiany nastawienia. Niniejszy tekst stanowi próbę podjęcia takiego wyzwania. Zawarty w nim opis zmian dotyczy jednej wybranej jednostki i pokazuje efekty dokonanego wyboru oraz rezultaty wynikające ze stosowania metody zarządzania jakością, jaką jest Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego (PRI).

Charakterystyka gminy Raciechowice

Gmina Raciechowice jest niedużą gminą wiejską, położoną na południe od Krakowa, na pograniczu dwóch mezoregionów fizycznogeograficznych, tj.: Pogórza Wielickiego i Beskidu Wyspowego. W jej skład wchodzi 15 sołectw: Bojańczyce, Czaślów, Dąbie, Gruszów, Kawec, Komorniki, Krzesławice, Krzyworzeka, Kwapinka, Mierzeń, Poznachowice Górne, Raciechowice, Sawa, Zegartowice, Żerosławice. Jest to typowa małopolska gmina wiejska – 64% powierzchni gminy stanowią użytki rolne. Elementem wyróżniającym ten samorząd, na tle wielu innych jednostek, jest umiejętność podejmowania działania skierowanego na rozwój i zmianę. Władze gminy są otwarte na nowe rozwiązania i starają się wykorzystywać nadarzające się okazje i możliwości, z korzyścią dla mieszkańców gminy. W skali kraju samorząd ten stosunkowo wcześniej zainteresował się kwestią wdrożenia systemu zarządzania jakością, poprzez uczestnictwo w Programie Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW), realizowanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w latach 2001–2004 i współfinansowanym ze środków Banku Światowego. Rezultatem tego programu było opracowanie Programu Rozwoju Instytucjonalnego³. Pierwsza analiza PRI dla urzędu gminy Raciechowice została przeprowadzona w 2002 r. Była to jednocześnie dla tej gminy pierwsza próba zastosowania systemu zarządzania jakością. W ramach tego działania w urzędzie została opracowana analiza instytucjonalna gminy Raciechowice, przy pomocy ekspertów zewnętrznych, a w oparciu o jej postulaty został przygotowany plan rozwoju instytucjonalnego gminy Raciechowice. Główny cel tego planu został sformułowany następująco: „wspieranie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich poprzez zwiększenie pozarolniczego zatrudnienia, wsparcie procesu umacniania samorządów i rozwoju regionalnego oraz pomoc w budowaniu potencjału instytucjonalnego niezbędnego do uzyskania przedakcesyjnych i strukturalnych funduszy Unii Europejskiej”⁴. Mimo iż w urzędzie gminy Raciechowice z czasem zaprzestano stosowania w pełnym wymiarze przyjętych wówczas rozwiązań, to zostały wykorzystane wskazania zawarte w ramach planu rozwoju oraz wdrożona część postulowanych usprawnień zarządczych. Tak więc urząd w dalszym ciągu nie

³ Pierwotna nazwa metody została w ramach aktualizacji zmieniona na Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego.

⁴ Plan rozwoju instytucjonalnego gminy Raciechowice – Raport przygotowany w ramach projektu „Program Rozwoju Instytucjonalnego” [2002, s. 3].

stosował systemu zarządzania jakością, ale zaczęto wykorzystywać jego elementy, w pewnym ograniczonym zakresie, co było pochodną aktualnych potrzeb. Należy zauważyć, że w małej jednostce, jaką jest Urząd Gminy Raciechowice, struktura oraz wielkość urzędu są uzależnione od potrzeb i możliwości gminy, a więc zarówno od oczekiwań mieszkańców, jak i możliwości finansowych samorządu. Zważywszy na powyższe, sam urząd zatrudnia niewiele osób. Prosta struktura organizacyjna oraz mała liczba pracowników pozwala na „ręczne zarządzanie”, co w dużej jednostce jest niemożliwe. Stąd też pewna rezerwa wobec narzędzi zarządzania jakością i decyzja o wyborze pojedynczych elementów z systemu, a nie stosowaniu go jako rozwiązania kompleksowego. Jest to rezultat swoistego sposobu myślenia – pokładającego większe zaufanie w rozwiązaniach wypracowanych w oparciu o własne doświadczenia oraz sprawdzone metody, a nie tych „importowanych” z zewnątrz. Takie pragmatyczne podejście jest dosyć powszechne i rodzi się z obawy przed podejmowaniem ryzyka związanego ze zmianą. Jednak w przypadku Raciechowic, co zostało już wspomniane, myślenie takie nie wiązało się z odrzuceniem proponowanych zmian, ale ze sposobem ich wyboru – wybiórczym. Korzyścią płynącą z posługiwania się tą strategią jest nabywanie doświadczeń przy jednoczesnym minimalizowaniu ryzyka związanego ze zmianą. Przykładem takiego postępowania było przyjęcie, w rezultacie pierwszej analizy PRI, budżetu zadaniowego dla dwóch grup zadań, tj. oświaty i sfery usług wodno-kanalizacyjnych. Tę formułę następnie zarzucono gdyż uznano, że taka metoda tworzenia budżetu w owym czasie nie sprawdziła się i nie przyniosła oczekiwanych korzyści. Jednak sam fakt podjęcia próby zastosowania nowatorskiego wówczas podejścia świadczy o pewnej otwartości na zmiany i chęci podejmowania wyzwań. Doświadczenia płynące z niepowodzeń stanowią bowiem cenną informację na przyszłość oraz pozwalają pracownikom urzędu na zdobywanie nowych kwalifikacji oraz poszerzanie wiedzy. Mimo zaniechania stosowania budżetu zadaniowego w urzędzie, pracownicy nabyli umiejętności w zakresie korzystania z tego narzędzia. Zatem w razie pojawienia się takiej potrzeby będą potrafili przygotować budżet zadaniowy. Innymi przykładami wdrożeń konkretnych usprawnień zarządczych w ramach PRI było opracowanie kryteriów oceny pracowników, katalogu usług urzędu, systemu zarządzania projektami, a także stosowanego do 2010 r. Kodeksu etyki radnych Gminy Raciechowice oraz Kodeksu etyki pracowników Urzędu Gminy Raciechowice. Dzięki tym wdrożeniom urząd był lepiej przygotowany do obsługi interesariuszy oraz absorpcji środków przedakcesyjnych oraz funduszy strukturalnych. Niestety wraz z zakończeniem projektu Metoda PRI nie podlegała dalszym modernizacjom i aktualizacjom – Urząd Gminy Raciechowice zaprzestał jej stosowania. Niemniej pewne jej elementy zostały na trwałe zaadaptowane, a wdrożone narzędzia PRI usprawniły funkcjonowanie urzędu, np. system zarządzania projektami czy kodeks etyki.

Mając świadomość korzyści płynących z usprawnienia działania urzędu oraz konieczności podejmowania działań pro jakościowych, władze gminy Raciechowice ponowiły próbę wprowadzenia systemu zarządzania jakością. Powodem tego zainteresowania władz urzędu nowoczesnymi metodami zarządzania był wzrost liczby wyzwań, przed którymi obecnie staje samorząd oraz chęć poprawy jakości usług świadczonych na rzecz mieszkańców gminy.

Zastosowanie Metody PRI w gminie Raciechowice

Ze względu na pozytywne doświadczenia wynikające ze stosowania elementów Metody PRI, Gmina Raciechowice włączyła się w prace nad opracowaniem i wdrożeniem zaktualizowanej Metody PRI. W 2010 r. przeprowadzono w urzędzie analizę instytucjonalną (według zmodyfikowanych kryteriów oceny) oraz dokonano wyboru obszarów o kluczowym znaczeniu, które wymagają usprawnień. Wójt gminy otrzymał wyniki analizy PRI, które – jako informacja o stanie urzędu – stanowią źródło wiedzy i pomoc w procesie zarządzania jednostką. Na ich podstawie określono, jakie zmiany są najpilniejsze. Wybrano cztery kryteria, które uznano za kluczowe.

Wybrano m.in. kryterium zarządzania nr 2 *Zarządzanie strategiczne*. W toku badania PRI uznano, że dotychczas realizowana strategia rozwoju uległa dezaktualizacji i wymaga aktualizacji, z uwzględnieniem nowych realiów i możliwości działania. Podjęto więc decyzję o wdrożeniu narzędzia nr 4 *Aktualizacja lub przygotowanie strategii rozwoju gminy/powiatu*. Nowo przyjęta Strategia Rozwoju Gminy Raciechowice na lata 2011–2020 została poddana analizie spójności pod kątem dokumentów szczebla rządowego i samorządowego, co zwiększa szanse gminy na partycypację w programach realizowanych w kooperacji z jednostkami samorządu różnego szczebla. Co ważne, zgodnie z wymogami PRI, nowa strategia została opracowana przy wykorzystaniu metody partycypacyjnej, co gwarantuje uwzględnienie w strategii oczekiwań i propozycji interesariuszy urzędu. Opracowanie nowej strategii stanowi istotny element rozwoju, określający kierunki działania, a przez to determinujący obszary, w których urząd winien się rozwijać. Pozwala więc na lepsze dopasowanie wybranych stadiów optymalnych w trakcie dokonywania kolejnych analiz PRI.

Wybrano także kryterium zarządzania nr 12 *Etyka*. W ramach prac nad usprawnieniami w tym obszarze zorganizowano warsztat pt. „Przygotowanie elementów infrastruktury etycznej samorządu gminnego”. Szkolenie to miało na celu lepsze przygotowanie radnych gminy do pełnionych obowiązków. Wybór tego narzędzia był podyktowany zadowalającymi rezultatami wprowadzenia kodeksu etycznego w ramach pierwszej próby wdrożenia PRI. W momencie przeprowadzania w Gminie Raciechowice pierwszej analizy PRI – w 2002 r. – etyka i związana z nią problematyka przeciwdziałania

korupcji była w polskiej administracji zagadnieniem nowym i nie do końca uregulowanym. Obecnie kwestia posiadania przez urząd gminy kodeksu etycznego pracowników urzędu jest oczywista. Kolejnym logicznym krokiem w przypadku budowania infrastruktury etycznej w gminie jest przygotowanie etyczne radnych gminy. Dotychczasowy kodeks etyczny radnych pochodził z 2004 r. i wymagał aktualizacji. Dodatkowo po wyborach w 2010 r. w radzie gminy znalazły się osoby pełniące tę funkcję po raz pierwszy i w ich przypadku wskazane było przeszkolenie w zakresie etyki i przeciwdziałania korupcji. Warsztaty zostały poświęcone kwestii obowiązujących regulacji prawno-organizacyjnych i funkcjonalnych samorządu gminnego, z uwzględnieniem zadań radnych gminy. Etyczne przygotowanie osób współodpowiedzialnych za rozwój i jakość działania gminy jest ważnym krokiem na drodze do spełnienia oczekiwań obywateli. Dzięki podjęciu takich działań tworzony jest obraz gminy bardziej przejrzystej, przeciwdziałającej zjawiskom związanym z korupcją.

Kluczowe dla urzędu okazało się również kryterium zarządzania nr 13 *Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne*. Mając na względzie konieczność włączenia mieszkańców w proces usprawniania urzędu oraz chcąc pozyskać od nich informacje na temat ich oczekiwań, podjęto decyzję o przygotowaniu pracowników urzędu do przeprowadzania badań zadowolenia klientów poprzez użycie narzędzia nr 27 wdrożenie zasad pomiaru zadowolenia klientów. W ramach tego działania przeszkolono pracowników urzędu, wyposażając ich zarówno w niezbędną wiedzę teoretyczną, jak i niezbędne narzędzia diagnostyczne. Zidentyfikowano osoby kluczowe dla tego działania i przygotowano zakresy obowiązków dla poszczególnych stanowisk (sekretarza gminy, kierownika referatu, pracownik biura podawczego, pracownika biura rady). Przykładowo, obowiązki wyznaczone dla sekretarza gminy obejmują: a) zatwierdzenie, utrzymanie i aktualizację procedury, b) weryfikację i zatwierdzenie formularzy ankiet, c) weryfikację i zatwierdzenie raportu z badania satysfakcji klientów, d) przekazanie wyników badań zainteresowanym stronom. Przygotowano również badania ankietowe zadowolenia klientów w podziale na klientów indywidualnych i przedsiębiorstwa (Ankieta badania satysfakcji klienta w Urzędzie Gminy Raciechowice oraz Ankieta Badania satysfakcji przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie Gminy Raciechowice) oraz narzędzie informatyczne służące do agregacji i interpretacji gromadzonych danych. Oprzyrządowanie to pozwala na lepszą komunikację urzędu z mieszkańcami. Umożliwia także uzyskanie kluczowych informacji na temat opinii i oczekiwań interesariuszy, co pośrednio przekłada się na jakość dostarczanych usług. Narzędzie to pozwala na spełnienie wymogu przejścia do wyższego stadium rozwoju nie tylko w jednym z kryteriów. Mimo iż jego wybór był podyktowany przede wszystkim chęcią dokonania usprawnień w kryterium nr 13 *Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne*, to wdrożenie tego narzędzia, w długoterminowej perspektywie, pozwala urzędowi na osiągnięcie znaczących efektów w kilku innych

obszarach zarządzania (tj.: kryterium nr 7 *Zarządzanie procesami*, awans na stadium 3, kryterium nr 15 *Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne* awans na stadium 4, kryterium nr 16 *Usługi administracyjne* awans na stadium 4). Stosowanie tego narzędzia pozwala bowiem na zidentyfikowanie oraz usunięcie problemów w zakresie obsługi klientów. Wdrożona procedura może w przyszłości zostać użyta również jako baza wiedzy do przygotowania innego rodzaju badań planowanych przez Urząd Gminy Raciechowice.

Ostatnim z obszarów uznanych za kluczowe było kryterium zarządzania nr 15 *Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne*. Podjęto decyzję o utworzeniu forum współpracy władz gminy z lokalnymi przedsiębiorcami⁵, co pozwoliło na przeprowadzenie, po raz pierwszy na tak szeroką skalę, konsultacji z lokalnymi przedsiębiorcami. Dzięki temu gmina ma lepsze rozeznanie w potrzebach i oczekiwaniach przedsiębiorców, a ci lepiej rozumieją możliwości i ograniczenia funkcjonowania gminy. Taka platforma konsultacji zapewnia obopólne korzyści i w długim okresie może stanowić gwarancję lepszej współpracy, a w efekcie wzrost przedsiębiorczości na terenie gminy oraz poprawę warunków życia jej mieszkańców. W spotkaniu forum uczestniczyli pracownicy urzędu gminy, wytypowani przez Wójta Gminy, oraz przedstawiciele środowiska przedsiębiorców. O znaczeniu tego działania i pokładanych w tej inicjatywie nadziejach świadczy jego skala. W obradach forum uczestniczyło przeszło 60 przedstawicieli przedsiębiorców. Pierwsze posiedzenie forum zostało poświęcone dotychczasowej polityce urzędu w zakresie obsługi podmiotów gospodarczych oraz jakości tej współpracy. Omówione zostały nie tylko osiągnięcia na tym polu, ale zidentyfikowano także problemy i ograniczenia dotyczące działania urzędu na polu obsługi środowiska gospodarczego. Wśród prezentowanych zagadnień należy wymienić, takie jak: określenie dotychczasowych pól współpracy ze środowiskiem przedsiębiorców, obszary współpracy przedsiębiorców z urzędem, organizacjami pozarządowymi, mieszkańcami, kwestie miejsca w urzędzie, gdzie załatwiane są sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, tematy interesujące środowisko przedsiębiorców, zasady i zakres prac forum i inne. Przeprowadzono również analizę SWOT. Uzyskany materiał stanowi bazę do dalszych działań w ramach forum oraz pozwala na stworzenie na terenie Gminy Raciechowice lepszych, bardziej przyjaznych dla potencjalnych inwestorów warunków działania poprzez zbudowanie platformy stałej współpracy urzędu z przedsiębiorcami.

W 2011 r. została przeprowadzona powtórna analiza PRI w Gminie Raciechowice. Cykliczność tego procesu jest warunkiem koniecznym, zapewniającym stałą ocenę zmian i umożliwiającym efektywne działanie na rzecz rozwoju gminy. Porównując różnice w wynikach analiz PRI w latach 2010–2011, w Gminie Raciechowice można zaobserwować trzy szczególnie istotne zjawiska.

⁵ Narzędzie nr 69 – powołanie forum współpracy władz gminy z lokalnymi przedsiębiorcami.

Po pierwsze, jest to wzrost osiągniętych stadiów rozwoju dla wybranych kryteriów – co jest zgodne z założeniami metody. Po drugie, zaobserwowano obniżenie obecnie osiągniętego stadium dla wybranych kryteriów. Po trzecie, wystąpiło przesunięcie stadiów optymalnych (tj. stadiów, na których urząd chciałby znaleźć się w przyszłości) w poszczególnych kryteriach. Należy jednak zaznaczyć, że nie zawsze oznacza to wzrost oczekiwań i zmianę na stadium wyższe, albowiem w przypadku niektórych kryteriów zmiana stadium optymalnego oznacza zmniejszenie oczekiwań poprzez wybór niższego stadium rozwoju. Każda z wymienionych i zaobserwowanych zmian wymaga pogłębionej analizy i komentarza. Każda stanowi cenną informację zarówno na temat wartości samej analizy instytucjonalnej, jak i procesu jej przeprowadzania. Wzrost osiągniętych stadiów rozwoju jest swoistym zamknięciem cyklu analizy PRI. – w Gminie Raciechowice dotyczy to kryteriów zarządzania nr 4. *Zarządzanie mieniem* i 13. *Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne*. Oznacza to, że schemat <<analiza → wybór obszarów optymalnych → wdrożenie wybranych uprawnień zarządczych>> został domknięty i należy rozpocząć cykl od początku. Cykliczne przeprowadzanie samooceny Metodą PRI pozwala na tworzenie swoistej dokumentacji zmian i rozwoju instytucji. W przejrzysty i łatwo dostępny sposób Metoda PRI pokazuje rezultaty zarządzania urzędem. Dostęp do tego rodzaju informacji kontrolnej stanowi przyjazne i wygodne w użyciu narzędzie poprawy jakości zarządzania. Może ono również stanowić element komunikacji z klientem zewnętrznym. Możliwość zaprezentowania osiągnięć i postępu oraz kierunku, w jakim zmierza urząd może stanowić argument wobec wyborców, będących interesariuszami urzędu, jak również wobec potencjalnych i obecnych inwestorów.

W przypadku Gminy Raciechowice obniżenie obecnie osiągniętego stadium rozwoju wystąpiło tylko w dwóch kryteriach – Kryterium 8. *Zarządzanie projektami* i Kryterium 19. *Wspieranie rozwoju gospodarczego*. Jeśli chodzi o kryterium 8, to podczas pierwszej analizy z przeprowadzonej oceny wynikało, że urząd znajduje się w 3 stadium rozwoju, a powtórna analiza wskazała, że w stadium 2. W przypadku kryterium 19. *Wspieranie rozwoju gospodarczego* również nastąpiła zmiana o jedno stadium – z 3 na 2. Obniżenie osiągniętego stadium rozwoju może oznaczać lepsze zrozumienie samej metody i wzrost umiejętności w zakresie jej stosowania. Powtórna analiza pokazuje więc precyzyjniejszy, bardziej samokrytyczny obraz urzędu; jest krokiem naprzód, świadczącym o głębszym zrozumieniu procesu oraz jego istoty. Uświadomienie sobie znaczenia potrzeby wewnętrznej szczerości i przyjęcia krytycznego stanowiska wobec osiągniętych rezultatów pozwala na skuteczniejsze działanie i osiągnięcie lepszych wyników. Gwarantuje to wyższą jakość kolejnych analiz. Rodzi to także dwójakiego rodzaju konsekwencje dla całego procesu stosowania Metody PRI. Po pierwsze, władze urzędu będą dysponowały precyzyjną informacją na temat urzędu, a tym samym dowodem na rozwój instytucji. Po drugie, dzięki lepszemu zrozumieniu procesu, dobór kryteriów optymalnych i obszarów wybranych jako kluczowe bę-

dzie bardziej realistyczny, a nie życzeniowy. Pozwoli to na efektywniejsze wdrożenie zmian, mające na celu poprawę jakości funkcjonowania urzędu.

Przesunięcie stadiów optymalnych w poszczególnych kryteriach ma podobne znaczenie i przyczyny jak zmiana obecnie osiągniętych stadiów rozwoju. Zjawisko to jest wynikiem doświadczeń płynących z przeprowadzenia pełnego cyklu Metody PRI w urzędzie. Na bazie własnych doświadczeń i obserwacji zespół ds. analizy PRI uczy się zachowania rezerwy wobec stawianych sobie oczekiwań i wymagań. Następuje urealnienie aspiracji. Zjawisko to jest niezwykle pozytywne i świadczy o płynącej z doświadczenia racjonalizacji oczekiwań. Osoby decydujące o modernizacji instytucji stają się bardziej świadome – zarówno wymogów dotyczących całego procesu zmian i kosztów z nim związanych, jak i ograniczeń dotyczących możliwości wprowadzania zmian w czasie.

Ważne jest to, aby rozumieć, czym są stadia rozwoju i jak należy traktować informację na temat osiągniętego stadium. Doskonale widać to na przykładzie powtórnej analizy i oceny rezultatów wdrożeń w Urzędzie Gminy Raciechowice. Kryteria i odpowiadające im narzędzia zarządcze, które zostały wybrane i zastosowane, nie wpłynęły na zmianę osiągniętych stadiów rozwoju ze względu na zbyt krótki okres czasu pomiędzy wdrożeniami. Niemniej ich znaczenie dla jakości pracy urzędu jest niepodważalne, a ich wdrożenie z pewnością stało się ważnym elementem rozwoju urzędu gminy. Hierarchia potrzeb instytucji okazała się, w pewnym sensie, rozbieżna z wynikami analizy. Świadczy to o elastyczności metody, która nie narzuca rozwiązań, lecz ma pomagać w dokonaniu wyboru. Decyzja o wyborze narzędzi przeznaczonych do wdrożenia usprawnień zarządczych niekoniecznie oznacza wybieranie tych kryteriów i narzędzi, które determinują awans na wyższe stadium rozwoju. Decyzja taka musi być podyktowana bieżącymi potrzebami urzędu, a nie tylko wynikiem przeprowadzonej analizy. Niemniej z perspektywy dążenia do efektywnego usprawniania zarządzania, w długim okresie, warto dokonywać wyborów wdrożeń w oparciu o wyniki analizy.

Komentując zmiany i różnice pomiędzy pierwszą a drugą analizą PRI w Gminie Raciechowice, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden ważny czynnik – wpływ, jaki na jakość przeprowadzonej analizy urzędu ma zespół ds. analizy PRI oraz charakter jego prac. Do poprawnego przeprowadzenia analizy wymagane jest posiadanie szczegółowych informacji nt. poszczególnych elementów funkcjonowania urzędu. Nawet w małym urzędzie takich informacji nie posiada jedna osoba. Dlatego należy do takiego zespołu włączyć różne osoby, reprezentujące te wydziały urzędu, które odpowiadają poszczególnym kryteriom analizy. Tak zbudowany zespół jest w stanie w stosunkowo krótkim czasie przygotować rzetelną analizę, która może stanowić podstawę do wprowadzania projakościowych zmian w zakresie zarządzania instytucją. Nie ma jednak uniwersalnej recepty czy wytycznych, jak budować taki zespół



i w każdym przypadku będzie to kwestia indywidualna. W Gminie Raciechowice udało się stworzyć sprawnie działający zespół ds. analizy PRI. Warto podkreślić, że w przypadku obu analiz skład zespołu nie uległ zmianie. Ze względu na ciągłość procesu analitycznego należy przyjąć taki stan rzeczy za pożądany. Brak rotacji w zespole gwarantuje, że zaangażowane osoby znają metodę i każda kolejna analiza będzie lepiej przygotowana.

Co istotne, Metoda PRI pozwala na dostosowanie tempa i charakteru zmian do indywidualnych potrzeb i możliwości samorządu. Poprzez samookreślenie stadiów optymalnych, czy też docelowych, urząd sam decyduje, jak w jego przypadku będzie przebiegał proces modernizacji. Wybierając dane stadium optymalne, urząd tworzy swoistą, wieloetapową „mapę drogową”, określając swoje cele i aspiracje. Przykład Raciechowic potwierdza możliwość dokonania „indywidualnego dopasowania” Metody PRI – swoistego „uszcicia na miarę” rozwiązania dostosowanego do warunków danego samorządu. Po wyselekcjonowaniu konkretnych stadiów, kolejnym krokiem jest wybór narzędzi do wdrożenia w oparciu o wyniki analizy potrzeb i możliwości. Takie planowanie pozwala na wytyczanie drogi rozwoju o kilkuletnim horyzoncie. Cykliczne powtarzanie etapu analizy pozwala na ocenę postępu prac, wprowadzanie korekt i monitorowanie zgodności działań z wytyczonym celem. To także sposób na komunikację z otoczeniem i możliwość pokazania mieszkańcom gminy, w jakim kierunku modernizuje się administracja lokalna.

Tabela 1.

Zestawienie wyników analiz PRI dla Urzędu Gminy Raciechowice w latach 2010-2011

Obszar zarządzania	Kryterium	Stadium rozwoju Analiza PRI 2010					Stadium rozwoju Analiza PRI 2011				
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
I. Przywództwo i Strategia	1. Przywództwo					◆					◆
	2. Zarządzanie strategiczne			◆					◆		
II. Zarządzanie zasobami i procesami	3. Zarządzanie finansami			◆					◆		
	4. Zarządzanie mieniem				◆					◆	
	5. Zarządzanie przestrzenią		◆					◆			
	6. Zarządzanie technologiami informacyjnymi			◆					◆		
	7. Zarządzanie procesami		◆					◆			
	8. Zarządzanie projektami					◆				◆	
III. Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji	9. Planowanie, rekrutacja i selekcja		◆					◆			
	10. Motywowanie, ocena i awansowanie			◆				◆			
	11. Doskonalenie zawodowe				◆			◆			
	12. Etyka				◆					◆	
IV. Partnerstwo	13. Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno- społeczne			◆						◆	
	14. Partnerstwo publiczno- publiczne				◆					◆	
	15. Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne				◆					◆	
V. Zarządzanie usługami publicznymi	16. Usługi administracyjne			◆					◆		
	17. Usługi społeczne			◆						◆	
	18. Usługi techniczne			◆					◆		
	19. Wspieranie rozwoju gospodarczego					◆			◆		

Kolor zielony – osiągnięte Stadium rozwoju.

◆ – wybrane Stadium optymalne.

Źródło: opracowanie własne.



Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (MSAP UEK) jest jednostką pozawydziałową działającą od 1997 r. MSAP UEK jest instytucją edukacyjno-doradczą specjalizującą się w problematyce spraw publicznych.

Celem MSAP UEK jest oddziaływanie na rozwój społeczno-gospodarczy Małopolski, kraju i regionów Europy poprzez doskonalenie jakości polityk publicznych i poprawę funkcjonowania administracji publicznej oraz podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarek lokalnych i regionalnych.

Obszarami strategicznymi działalności MSAP UEK są:

- systemy zarządzania w administracji publicznej;
- projektowanie i ewaluacja polityk publicznych;
- ekonomia społeczna;
- innowacje i transfer technologii.

Poprzez działalność doradczą, naukowo-badawczą i edukacyjną MSAP UEK wspiera swoim doświadczeniem i wiedzą organy administracji publicznej, jednostki świadczące usługi publiczne, przedsiębiorstwa publiczne i prywatne, organizacje pozarządowe, instytucje otoczenia biznesu oraz osoby fizyczne.

Korzystając z wiedzy i kreatywności środowiska akademickiego oraz z własnego doświadczenia, MSAP UEK poszukuje rozwiązań służących wzrostowi zdolności władz lokalnych, regionalnych i centralnych do inicjowania, wspierania i realizacji przedsięwzięć rozwojowych.

Działalność naukowo-badawcza służy podnoszeniu jakości pomocy doradczej świadczonej przez MSAP UEK, wzbogaca programy studiów podyplomowych oraz szkoleń. Wśród szerokiej oferty studiów warto wymienić takie kierunki, jak: Zarządzanie w administracji publicznej (ZAP), Gospodarka i administracja publiczna (GAP), Ekonomia społeczna, Zarządzanie projektami finansowanymi ze środków UE, Zarządzanie w organizacjach pozarządowych, Narzędzia analizy polityk publicznych.

Więcej: www.msap.uek.krakow.pl

Partnerzy projektu:

Związek Miast Polskich (ZMP) – www.zmp.poznan.pl

Związek Gmin Wiejskich RP (ZGWRP) – www.zgwrp.org.pl

Związek Powiatów Polskich (ZPP) – www.zpp.pl

