

Rząd przyszłości

CO SPRAWIA, ŻE RZĄD CZUWA NAWET W NOCY?

- W jaki sposób rządy mają się jak najlepiej przygotować do podjęcia obecnych i przyszłych wyzwań reformatorskich?
- Jak stworzyć w sektorze publicznym kulturę reagowania na zmieniające się otoczenie?
- Jakich potrzebujemy przywódców?
- W jaki sposób rządy mogą nawiązać lepszy kontakt ze społeczeństwem?
- Co ma czynić rząd, żeby uniknąć zmęczenia reformą?

Wobec wezwań i możliwości wynikających z globalizacji, szybkiego postępu technicznego, zmieniających się warunków demograficznych, wzrostu oczekiwań społecznych oraz konkurencji ze strony sektora prywatnego, rządy muszą wciąż poszukiwać nowych metod pracy i ustawicznie wprowadzać je w życie. Książka ta (powstała w oparciu o materiały z sympozjum OECD pt. „Rząd przyszłości – jak go zbudować już dzisiaj?”) przedstawia przekształcenia jakim uległa administracja publiczna w różnych krajach w ciągu ostatniego dwudziestolecia oraz nauki płynące z nich dla następnego pokolenia reformatorów.

www.oecd.org

OECD 

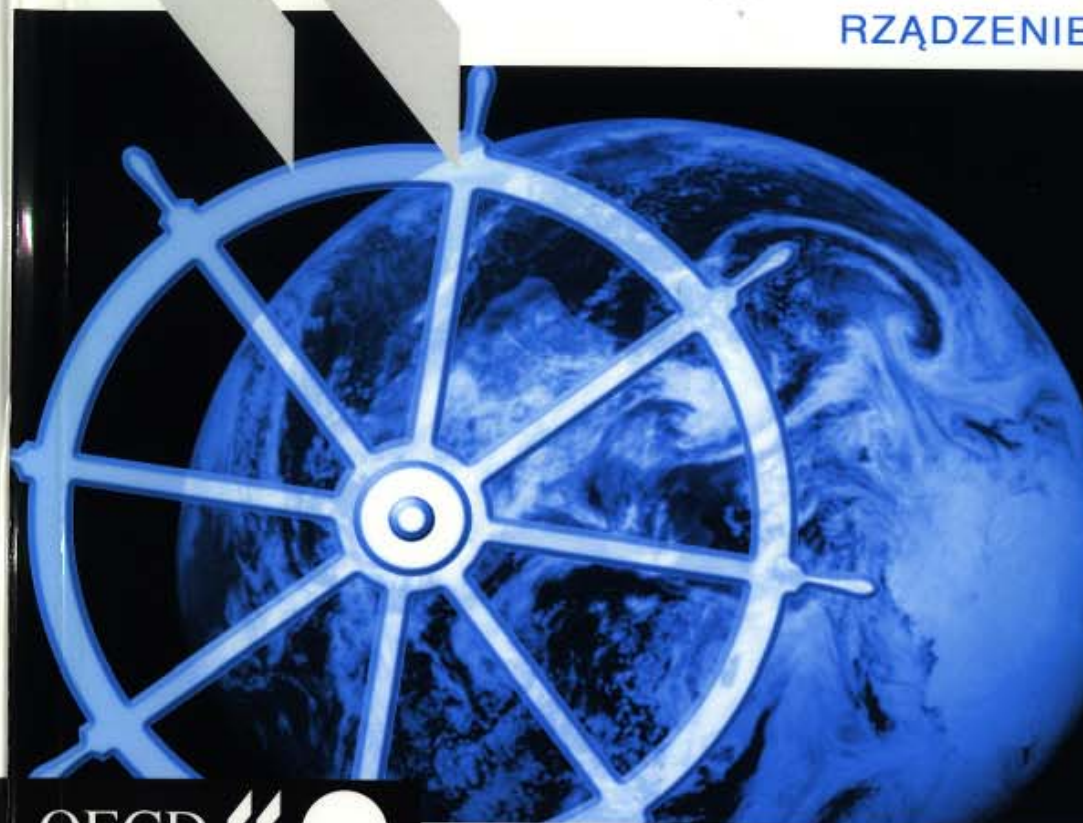
ISBN 83-915863-0-8

Rząd przyszłości

OECD 

Rząd przyszłości

RZĄDZENIE



OECD 

Urząd Służby Cywilnej dziękuje OECD za wyrażenie zgody na wydanie publikacji w języku polskim

Blawd
Govt. of the Future
PUTA 01

Rząd przyszłości



ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU

Urząd Służby Cywilnej dziękuje OECD za wyrażenie
zgody na wydanie publikacji w języku polskim

ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY I ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Zgodnie z art. 1 Konwencji podpisanej w Paryżu w dniu 14 grudnia 1960 r., która weszła w życie 30 września 1961 r., zadaniem Organizacji Współpracy i Rozwoju Gospodarczego jest promocja polityki służącej:

- osiągnięciu jak najwyższego stałego wzrostu gospodarczego, poziomu zatrudnienia i stopy życiowej przy jednoczesnym utrzymywaniu stabilności finansowej w krajach członkowskich, a tym samym przyczynianiu się do rozwoju gospodarki światowej;
- pobudzaniu wzrostu ekonomicznego krajów członkowskich i niezrzeszonych na drodze rozwoju gospodarczego;
- wspieraniu rozwoju handlu światowego opartego na wielostronnej, niedyskryminacyjnej podstawie, zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami.

Pierwszymi krajami członkowskimi OECD były: Austria, Belgia, Dania, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Kanada, Luksemburg, Niemcy, Norwegia, Portugalia, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Wielka Brytania i Włochy. W późniejszym okresie (w terminach wskazanych w nawiasie) do OECD przystąpiły: Japonia (28 kwietnia 1964), Finlandia (28 stycznia 1969), Australia (7 czerwca 1971), Nowa Zelandia (29 maja 1973), Meksyk (18 maja 1994), Republika Czeska (21 grudnia 1995), Węgry (7 maja 1996), Polska (22 listopada 1996) i Korea (12 grudnia 1996). W pracach OECD bierze udział Komisja Wspólnot Europejskich (artykuł 13 Konwencji OECD).

Przetłumaczone z języka angielskiego w ramach uprawnień Urzędu Służby Cywilnej. Tytuł oryginału: *Government of the Future*. Copyright OECD, 2001. OECD nie ponosi odpowiedzialności za jakość tłumaczenia na język polski ani za jego zgodność z tekstem oryginału.

© Copyright for Polish translation by Urząd Służby Cywilnej Warszawa, 2002

Przekład:

INTERTEXT – Biuro Tłumaczeń

Konsultacja merytoryczna:

Hanna Borowa-Szymańska

Opracowanie redakcyjne:

Jolanta Darczewska

Małgorzata Zarębska

© OECD 2000

Zezwolenie na reprodukcję części tego dzieła dla celów niehandlowych lub szkoleniowych należy uzyskać za pośrednictwem Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands Augustins, 75006 Paris, France, tel.: (33-1) 44 07 47 70 fax: (33-1) 46 34 67 19, dla wszystkich krajów z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych. W Stanach Zjednoczonych takie pozwolenie można uzyskać za pośrednictwem Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, lub CCC Online: <http://www.copyright.com>. Wszelkie inne podania o zezwolenie na reprodukcję należy składać do OECD Publications, 2, rue Andre Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

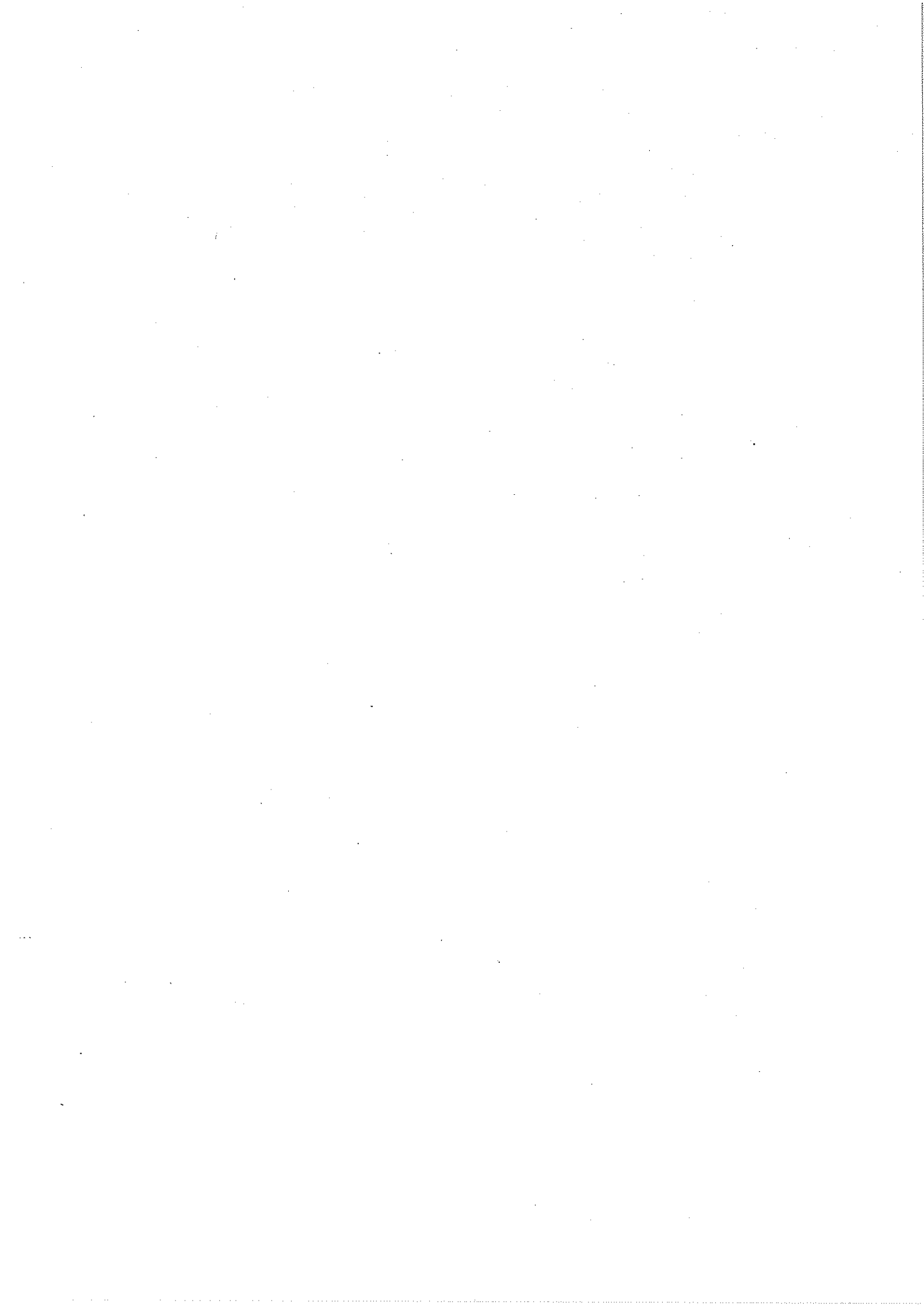
© 2000 ISBN 83-915863-0-8

Przedmowa

Niniejsza publikacja oparta jest na materiałach przedstawionych na sympozjum OECD „Rząd przyszłości: jak go stworzyć już dzisiaj”, które odbyło się w Paryżu w dniach 14–15 września 1999 r. Na sympozjum zaprezentowano zarówno referaty ekspertów, jak i opracowania monograficzne dotyczące poszczególnych krajów, przygotowane przez członków Grupy Ekspertów Krajowych OECD ds. Przeglądu Strategicznego i Reformy.

Publikacja została zredagowana przez Edwina Lau ze Służby Zarządzania Publicznego OECD. Autor pragnie podziękować Jeannette Schollum i Kirsi Kyutiniemi, które przygotowały i zorganizowały sympozjum. Serdeczne wyrazy podziękowania należą się też prelegentom, uczestniczącym w obradach przedstawicielom poszczególnych krajów, oraz członkom grupy ekspertów, którzy pomagali w przygotowaniu sympozjum.

Za treść opublikowanych materiałów odpowiada sekretarz generalny OECD.



Przedmowa do polskiego wydania

W warunkach narastającej globalizacji istotnego znaczenia nabiera dobra praca administracji publicznej. Może ona przyczynić się do wzmocnienia demokracji i utrzymywania trwałego rozwoju ekonomicznego. Przygotowanie i realizacja reform systemowych w polskiej administracji publicznej wymaga stałego i skutecznego wsparcia ze strony instytucji eksperckich. Istotną rolę w tym procesie odgrywa współpraca z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), do której Polska przystąpiła w 1996 r. Jedną z wielu instytucji działających w ramach OECD jest Komitet Zarządzania Publicznego (PUMA), składający się z wyższych urzędników z krajów członkowskich.

PUMA stanowi forum, na którym spotykają się funkcjonariusze administracji publicznej poszczególnych krajów. W ramach Komitetu powołano szereg grup problemowych, w których uczestniczą przedstawiciele polskiej administracji rządowej. Są to: Grupa Wyższych Urzędników z Centrów Rządowych, Grupa Wyższych Urzędników ds. Budżetu, Grupa ds. Zarządzania Zasobami Ludzkimi, Grupa ds. Reformy Regulacji, Grupa Robocza ds. Wzmocnienia Komunikacji między Rządem i Obywatelami.

Komitet wspomaga Polskę w przygotowaniu i wprowadzaniu zasad „dobrego rządu”, m.in. poprzez udostępnianie doświadczeń krajów zaawansowanych w zakresie metod oceny właściwego działania instytucji publicznych oraz dobrej jakości usług publicznych, a także sposobów dostosowywania się administracji do nowych potrzeb i wymagań społeczeństwa oraz otoczenia międzynarodowego.

Dzięki uczestnictwu w pracach Komitetu PUMA Polska uzyskuje stały dostęp do informacji o nowoczesnych metodach organizacji służb publicznych oraz ma możliwość nawiązania współpracy z przedstawicielami instytucji rządowych krajów najbardziej rozwiniętych. Istotne są badania prowadzone przez PUMA: w zakresie środków przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej, etyki w służbach publicznych, polityki i metody wzmocnienia kontaktów między rządem a obywatelami, zatrudnienia i wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz rozwiązywania problemu konfliktu interesów w administracji. Szczególnie ważne były informacje dotyczące podnoszenia kwalifikacji pracowników sektora publicznego oraz zwiększenia jawności (przejrzystości) i odpowiedzialności w działaniach administracji publicznej. Ważna jest także współpraca nad ustanowie-

niem standardów etycznych dla służby cywilnej oraz rozwoju metod skutecznej i nowoczesnej komunikacji między rządem a obywatelami. Tzw. najlepsze praktyki administracji publicznej w państwach OECD publikowane były na łamach półrocznika „Służba Cywilna”, wydawanego przez Szefa Służby Cywilnej.

Urząd Służby Cywilnej podjął się wydania w języku polskim publikacji „Rząd przyszłości” (Government of the Future), która omawia wyzwania, jakie stają obecnie przed administracją publiczną. Publikacja prezentuje wysiłki reformatorskie państw członkowskich OECD na rzecz przebudowy administracji publicznej. Działania reformatorskie podejmowane przez te państwa są zróżnicowane – od gruntownej zmiany roli rządu do zmian jedynie porządkujących, poprawiających dotychczas obowiązujące procedury prawne i organizacyjne.

Jednym z podstawowych wątków jest rozważanie sposobów, w jaki współczesne rządy mogą odpowiedzieć na wzrastające potrzeby społeczne. Uznaje się, że rząd powinien zapewnić obywatelom usługi wyższej jakości i w krótszym czasie. Ważne jest odpowiednie odczytanie zmieniających się stale oczekiwań społecznych i zabezpieczenie nowych usług, związanych z dokonującymi się współcześnie przemianami cywilizacyjnymi. Jest to podstawowy czynnik zmuszający rządy do bardziej perspektywicznej polityki i przewidywania pojawiających się w przyszłości problemów i oczekiwań społecznych.

Obok zmieniających się uwarunkowań socjologicznych czynnikami wpływającymi na konieczność zmiany sposobu funkcjonowania administracji rządowej i samego gabinetu ministrów są uwarunkowania o charakterze wewnętrznym i międzynarodowym. Z jednej strony będzie to więc rosnący udział środków masowego przekazu i organizacji społecznych na bieg spraw państwowych. Z drugiej – ciśnienie globalizującej się konkurencji gospodarczej, wzrost znaczenia zobowiązań międzynarodowych oraz zliberalizowanej wymiany towarowej i usług finansowych. W takich warunkach administracja rządowa staje w pozycji mediatora pomiędzy różnymi grupami interesu, koordynatora lub inicjatora określonej polityki ekonomiczno-społecznej i regulatora warunków prawnych dla wzajemnej gry partnerów krajowych i międzynarodowych.

Istotnym problemem jest sposób komunikowania się rządu i administracji ze społeczeństwem, budowanie zaufania społecznego dla realizowanej polityki, angażowanie grup społecznych w działania podejmowane przez administrację itp. Sprawność komunikacji ze społeczeństwem uznano za podstawowy czynnik powodzenia politycznego i pomyślnego wprowadzenia w życie programu rządu.

Mamy nadzieję, że poniższa publikacja przybliży tendencje i kierunki zmian w organizacji administracji publicznej państw OECD i pomoże w przygotowaniu niezbędnych reform w administracji polskiej.

Jacek Czaputowicz

Zastępca Szefa Służby Cywilnej
Zastępca Przewodniczącego Komitetu Zarządzania Publicznego

Spis treści

Wprowadzenie	13
Czy reforma zarządzania publicznego jest potrzebna?	14
Nauki płynące z reformy zarządzania publicznego	15
Jak przetrwać reformę?	17
Dokąd zmierzamy?	18
I. Reforma zarządzania publicznego: dlaczego jest niezbędna?	19
Rząd musi dotrzymać kroku społeczeństwu	19
Rosnąca różnorodność, złożoność i rozcłonkowanie społeczeństw	20
Wpływ środków przekazu i edukacji na postrzeganie jakości zarządzania, odpowiedzialności publicznej i zaufania do rządu	22
Presja ekonomiczna a kurczenie się zasobów i wzrost potrzeb	23
Postęp techniczny a nowe możliwości i oczekiwania	24
Odbudowa zaufania do rządu	26
Niewykorzystane szanse obciążają konto rządu	28
Nie wystarczy świadczyć więcej wciąż tych samych usług	29
Postawa antycypacyjna warunkiem zaspokajania potrzeb społeczeństwa	30
Komunikacja społeczna a rozpowszechnienie wartości reformatorskich	31
Odpowiedzialność a zaufanie publiczne	31
Zmiana roli rządu pod wpływem nowych sił	33
Utrata monopolu na usługi publiczne: nowatorstwo jedyną szansą rządu	34
Koordinacja polityki przez rząd we współpracy z różnymi podmiotami	37
Potrzeba koordynacji prac rządu z organizacjami szczebla lokalnego i ponadnarodowego	39
Krach ideologii wyklucza szablonowe rozwiązania i stwarza nowe szanse	41
II. Nauki płynące z reformy zarządzania publicznego	43
Tworzenie warunków reformy	43
Kalendarz reformy odzwierciedleniem potrzeb obywateli	44
Kryzys szansą reformy; strategiczna reforma gwarancją trwałych przemian	45
Rozwijać możliwości reformowania	52
Stworzyć mechanizmy zapewniające spójność polityki reform	57
Budować poparcie dla reform	58
Komunikacja społeczna instrumentem budowy zaplecza reform	61

Komunikacja zwiększa utożsamienie się podmiotów z procesem reform	62
Mówić językiem reformy, który dociera do obywateli	65
Przez zmianę zachowań do kultury zmiany	67
Wbudować bodźce w reformę	67
Zapewnić kontrolę odpowiedzialności w administracji publicznej	69
III. Jak zapewnić trwały charakter reformy zarządzania publicznego	71
Pułapka „zmęczenia reformą”	71
Poczucie współodpowiedzialności rodzi poparcie dla reformy	72
Strategiczny wymiar wdrażania reformy	75
Przyswajanie wcześniejszych doświadczeń reformatorskich	77
Sposoby zapobiegania wycofywaniu się z reform	80
Reformowanie „na co dzień” jako alternatywa dla przewlekłej reformy	81
Rola orędowników reformy w utrzymaniu obranego kursu	82
Budowanie pomostów między przygotowaniem i wdrażaniem reformy	85
Znaczenie doboru i przygotowania przyszłych liderów	87
Kształtowanie cech przywódcy	88
Nauka poprzez działanie	89
Motywowanie liderów	91
Przeływ „informacji zwrotnych” sprzyja rozwojowi liderów	93
IV. Z myślą o przyszłości	97
V. Materiały sympozjum	99
Zmieniający się kanon rządzenia: od funkcji opiekuńczych do służby	
<i>Profesor Robert Carneiro, Katolicki Uniwersytet Portugalii</i>	101
Wstęp	101
W poszukiwaniu „nowego rządu”	103
Opanowanie umiejętności funkcjonowania w stanie „dalekim od równowagi”	115
Budowanie pomostów zaufania – działanie w warunkach „bliskich równowagi”	120
DNA rządu: ludzie i wartości	130
Przypisy	135
Aneks. Wybrane pytania o kształt przyszłych rządów	136
Szanse, strategia i taktyka w reformowaniu zarządzania publicznego	
<i>Allen Schick, Wykładowca w Brookings Institution w Waszyngtonie,</i>	
<i>profesor Uniwersytetu Maryland</i>	139
Nowe ścieżki reformowania	143
Kompleksowy charakter współczesnej reformy	143
Współczesna reforma nie ogranicza się do jednostkowych procesów	144
Decentralizacja uprawnień kierowniczych cechą współczesnych reform	144
Motywacja, nie formalne przepisy – metodą zmiany zachowań	145
Funkcjonalność i świadczenie usług celami współczesnej reformy	146
Okoliczności	147
Strategia	151
Taktyka	162
Przyszłe wyzwania	164
Nowe pokolenie	168

Rekonstrukcja centrum rządowego: przywództwo, przegląd strategii i spójność w reformowaniu sektora publicznego

<i>Evert A. Lindquist, Dyrektor Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Victoria, British Columbia</i>	171
Wprowadzenie.....	171
Reforma sektora publicznego: naciski, strategie i ograniczenia	174
Zagadnienie przywództwa w reformie sektora publicznego	179
Przekroczenie horyzontu transakcji: mechanizmy realizacji przeglądu strategicznego	181
Różnice w podejściu wobec przeglądów a różnorodność systemów	185
Zarządzanie przeglądem strategicznym: sugestie autora	198
Uwagi końcowe: procesy uczenia się i spójność reformy w skali międzynarodowej.....	204
Przypisy	207
Aneks. Problematyka agend centralnych z perspektywy kanadyjskiej	210

Czemu tak trudno reformować administrację publiczną?

<i>François Dupuy, Profesor Assiliate, INSEAD</i>	213
Wprowadzenie.....	213
Reformowanie organizacji publicznych: czym jest organizacja?	213
Administracje publiczne są organizacjami biurokratycznymi: definicja robocza pozwala nam lepiej zrozumieć trudności na drodze do zmiany.....	213
Nowe ograniczenia i „szanse na przeprowadzenie zmian”	213
Ścieżki realizacji reform	214
Wprowadzenie.....	214
Reformowanie organizacji publicznych: czym jest organizacja?	215
Administracje publiczne są organizacjami biurokratycznymi: definicja robocza pozwala nam lepiej zrozumieć trudności na drodze do zmiany.....	216
Nowe ograniczenia i główne trudności	220
Ścieżki realizacji reform	222
Bibliografia	225

Ewaluacja jako praktyczna wiedza do wykorzystania w reformowaniu zarządzania publicznego

<i>Jean-Claude Thoenig, dyrektor badań w Krajowym Centrum Badań Naukowych (CNRS) (Grupa ds. Analiz Polityki Publicznej) i profesor INSEAD (Europejskiego Instytutu Administracji)</i>	227
Pozorny paradoks	227
Nauki płynące z doświadczenia	229
Uzasadniony optymizm na przyszłość	238
Bibliografia	242

Reforma sektora publicznego wymaga przywództwa

<i>Jo Brosnahan, dyrektor Rady Regionalnej Auckland</i>	243
Wprowadzenie.....	243
Dlaczego potrzebujemy przywództwa?	244
Przywódca w działaniu – przypadek Harry’ego Nurkina	246
Emocjonalny i duchowy wymiar przywództwa	249
Znaczenie wartości	251
Czym zajmują się dobrzy przywódcy?	251

Kim jest lider i jaka jest jego rola w sprawowaniu przywództwa?	255
Przywództwo a sytuacja	256
Różnica między przywództwem a zarządzaniem	257
Czy poszczególne sektory wymagają zróżnicowanego przywództwa?	259
Kształcenie przyszłych przywódców	261
Przywództwo w zreformowanym sektorze publicznym	263
Tworzenie środowiska przyjaznego przywództwu	266
Zalecane metody wspierania przywództwa w sektorze publicznym	267
Bibliografia	272

Więcej niż szkolenie: wychowywanie liderów sektora publicznego

<i>Kevin Bacon, PricewaterhouseCoopers LLP</i>	279
Wprowadzenie	279
Pożądane atrybuty przyszłych liderów	280
Formowanie liderów w ramach ograniczeń obecnego systemu	281
Wnioski	285
Aneks. Wyniki sondażu w sprawie przywództwa w instytucjach rządowych z 1999 r.	287
Bibliografia	288

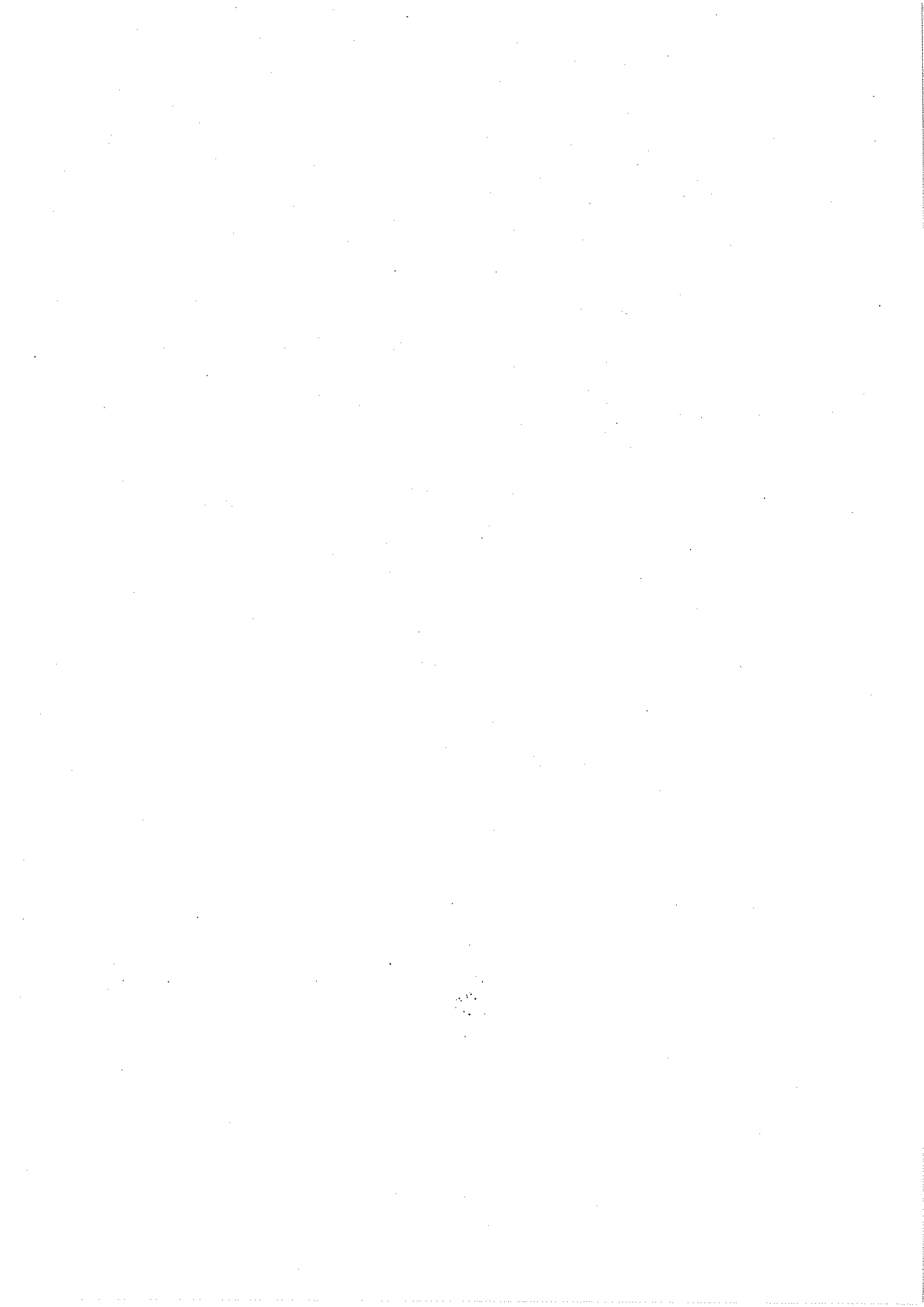
Wykaz ramek

1. Demokracja wymaga pełniejszego uczestnictwa (Holandia)	22
2. Kryzys gospodarczy zwiastunem potrzeby reformy (Finlandia)	25
3. Reforma środkiem na słabą konkurencyjność gospodarki (Kanada)	26
4. Zmiany technologiczne stymulatorem reform (Norwegia)	27
5. Technika czynnikiem poprawy dogodności i dostępności usług (Portugalia)	27
6. Nasz klient nasz pan (Stany Zjednoczone)	29
7. Udzielić głosu obywatelom (Kanada)	30
8. Konsultacje obywatelskie jako metoda doskonalenia usług publicznych (Portugalia)	33
9. Konkurencja środkiem poprawy jakości usług (Wielka Brytania)	36
10. Ku nowej definicji roli i funkcji rządu (Nowa Zelandia)	36
11. Zmienna dynamika znaczenia różnych grup społecznych (Nowa Zelandia)	38
12. Ku równowadze między partycypacją a skutecznością (Holandia)	38
13. Międzynarodowe naciski na przeprowadzenie reform (Finlandia)	40
14. Konsultacje z partnerami lokalnymi (Niemcy)	40
15. Konsultacje jako metoda rozpoznania potrzeb obywateli (Wielka Brytania)	45
16. Dostępne instrumenty przeglądu strategicznego	48
17. Konsensus społeczny jako wyznacznik zakresu reform (Norwegia)	51
18. Stworzenie zaplecza systemowego dla regularnych i kompleksowych przeglądów (Kanada)	52
19. Struktura warunkuje podejście do reform (Norwegia)	53
20. Centralizacja możliwości organizacyjnych zapewnia przywództwo w reformie (Nowa Zelandia)	56
21. Przygotowanie planów reform z udziałem kadry administracji (Irlandia)	56
22. Poparcie polityczne warunkiem pomyślności reform (Wielka Brytania)	61
23. Czy społeczeństwo wie, że reforma odniosła sukces? (Nowa Zelandia)	64
24. Zmienianie zachowań	70
25. Otwarcie na konkurencję jako zachęta do zmian (Nowa Zelandia)	70
26. Wyróżnianie sukcesów (Stany Zjednoczone)	74
27. Koordynacja działań a dynamika reformy (Australia)	76

28. Działania zapobiegające wycofywaniu się z reform (Kanada)	81
29. Szkolenia jako narzędzie przygotowania liderów (Niemcy)	88
30. Wzięcie odpowiedzialności za zmianę (Nowa Zelandia)	92

Wykaz wykresów i zestawień

1. Wielopostaciowość reform sektora publicznego	176
2. Czynniki oddziałujące na reformę sektora publicznego	177
3. Źródła przywództwa w reformie sektora publicznego	181
4. Dostępne instrumenty przeglądu strategicznego	184
5. Odpowiedzialność za koordynację poziomą	186
6. Obszary kompetencji administracyjnych	191



Wprowadzenie

W dniach 14–15 sierpnia 1999 r. odbyło się sympozjum OECD pod tytułem „Rząd przyszłości: jak go stworzyć już dzisiaj?” (*Government of the Future: Getting From Here to There*). Komitet Zarządzania Publicznego OECD (PUMA) zaprosił do udziału osiemdziesięciu wysokiej rangi specjalistów w dziedzinie reform z krajów członkowskich w celu naszkicowania przyszłego modelu reformy zarządzania.

Nie można mówić o jednej słusznej koncepcji reformy. Działania na rzecz reformy w dwudziestu dziewięciu krajach OECD przyjmują różne formy, poczynając od zasadniczej zmiany podejścia do roli rządu, po niewielkie, ale stopniowo kumulujące się zmiany w sektorze publicznym. Zadaniem sympozjum było przyjrzenie się niektórym nowym wyzwaniom stojącym przed rządami krajów członkowskich i sprowokowanie ich do zrewidowania celów i strategii reform, aby wzmocnić związek między wdrażaniem reformy i jej wynikami. Zarówno autorzy referatów, jak i pozostali uczestnicy sympozjum czerpali z bogatego i różnorodnego dorobku doświadczeń oraz uwarunkowań struktur administracyjnych, a jednocześnie próbowali uwzględnić wynikające z nich różnice i określić wspólne elementy reform.

Żeby zachęcić do otwartej dyskusji, PUMA wykorzystwała dziewięć krajowych *case studies* (przeprowadzonych w Finlandii, Holandii, Irlandii, Kanadzie, Niemczech, Norwegii, Nowej Zelandii, Portugalii, Wielkiej Brytanii) oraz przemyślenia uczonych i praktyków zaangażowanych w realizację reformy. Opracowania te dostępne są na stronach internetowych PUMA (<http://www.oecd.org/puma/>). Poniższy raport stanowi syntezę doświadczeń z praktyki reform zarządzania, będących udziałem delegatów obecnych na sympozjum, oraz ich reakcji na materiały przedstawione na sympozjum. Dalsza część niniejszej publikacji zawiera wystąpienia uczestników, które stanowiły punkt wyjścia do zasadniczej części dyskusji.

Czy reforma zarządzania publicznego jest potrzebna?

Władza musi nadążyć za społeczeństwem

Celem reformy jest *uwrażliwienie* rządu na potrzeby społeczne. Ludzie oczekują od rządu zwiększenia efektywności, przy jednoczesnym obniżeniu kosztów. Wiele obecnych reform zarządzania publicznego sprowadza się do prób zaspokojenia potrzeb społecznych poprzez świadczenie *lepszyc* i *szybszych usług o szerszym zakresie*.

Ale czy społeczeństwu zależy jedynie na zwiększeniu dostępności usług starego typu? Potrzeby społeczne ulegają gwałtownym przemianom, w miarę jak społeczeństwa stają się bardziej zróżnicowane, złożone i podzielone.

Postęp techniczny i wyższy poziom wykształcenia obywateli tworzą nowe sytuacje i oczekiwania. Tempo zmian jest szybsze niż kiedykolwiek dotąd, rządy nie mogą więc polegać na raz przyjętych rozwiązaniach; przeciwnie, muszą nauczyć się słuchać stale zmieniających się postulatów i poszukiwać nowatorskich rozwiązań. Wraz z zanikaniem starych przemysłów i trendów społecznych oraz pojawianiem się w ich miejsce nowych, rządy muszą przygotować się do podjęcia nowych zadań, adekwatnych do zmieniających się potrzeb.

Przywrócić zaufanie do rządu

W obliczu zmieniającego się społeczeństwa wiele rządów zdaje się jednak działać według starych zasad. Przekonanie, że władza nie jest świadoma potrzeb obywateli, osłabia społeczne zaufanie do rządu. Aby sprostać oczekiwaniom, rząd powinien zajmować postawę antycypacyjną, to znaczy przewidywać społeczne żądania i tak modyfikować własne poczynania, żeby wyjść tym żądaniom naprzeciw. Rząd winien starać się odzyskać publiczne zaufanie poprzez zwiększenie możliwości wyboru, rozwijanie demokracji i nadawanie większej przejrzystości własnym działaniom. Służby publiczne powinny być również aktywne w sferze politycznej, aby zyskać lepsze rozeznanie w zakresie rodzajów usług i sposobu ich świadczenia.

Zadaniem rządu jest też informowanie opinii publicznej. Fakt, iż społeczeństwo nieustannie dzieli się i różnicuje, oznacza, że rząd musi szukać nowych sposobów nawiązywania kontaktów z obywatelem. Rząd musi wykorzystać każdą okazję do komunikowania się z wyborcami metodą „każdy z każdym”, za pomocą nowych technologii i nowych kanałów komunikacji (Internet, telewizja kablowa itp.), a także tworzyć nowy typ więzi ze społeczeństwem, odpowiadający jego zmieniającej się roli.

Rola rządu zmienia się pod wpływem nowych nacisków

Wraz ze zmianami zachodzącymi w społeczeństwie zmienia się rola rządu. Ludzie odnoszą się do rządu w zróżnicowany sposób, a rząd staje się po prostu jednym z wielu graczy chętnych do reprezentowania społeczeństwa i świadczenia usług na jego korzyść. *Utrata monopolu* na służbę społeczną sprawia, że sektor publiczny napotyka ostrzejszą konkurencję.

Rząd podlega także coraz silniejszemu oddziaływaniu czynników zewnętrznych. Większa *zależność ekonomiczna*, *otwieranie się społeczeństw* i *wzrastające znaczenie międzynarodowych struktur i umów* oznaczają, że zewnętrzny wpływ na społeczeństwa jest obecnie bardziej złożony, ma wiele źródeł i jest bardziej wielowymiarowy niż kiedykolwiek wcześniej. Te zmiany uderzają w samą istotę tożsamości państwa narodowego, a rolą rządów jest dostosowanie własnych wysiłków reformatorskich do zmian zachodzących w świecie. Żeby zrozumieć obywateli i odpowiednio im służyć, rządy muszą pełnić funkcję skutecznych mediatorów, koordynatorów, twórców polityki i regulatorów, *pozostając jednocześnie w zgodzie z innymi ośrodkami władzy*, tj. samorządami lokalnymi, mediami, przemysłem oraz organizacjami niekomercyjnymi.

Nauki płynące z reformy zarządzania publicznego

Przygotowanie warunków do przeprowadzenia reformy

Określenie kształtu reformy zależy od zdolności rządu do wyprzedzania potrzeb społecznych. Większość obecnie wprowadzanych reform zarządzania nie wyprzedza tych potrzeb, tylko stanowi odpowiedź na sytuacje kryzysowe wynikające z ich niezaspokojenia (bądź na pewne nieprzewidziane wydarzenia). Wyzwaniem dla rządu jest więc przejście od oportunistycznej do bardziej *strategicznej reformy*. Strategiczne podejście do reform wymaga wypracowania *klarownej wizji*, przygotowania jej *adresatów*, zaplanowania *taktyki* w celu osiągnięcia pożądanых *wyników* oraz *przedstawienia* wizji i spodziewanych rezultatów *głównym zainteresowanym* i społeczeństwu jako całości.

Wspólna wizja służy konsolidacji przywódców politycznych, starszych rangą urzędników, pracowników „pierwszej linii” oraz opinii publicznej. Musi zawierać wytyczne dotyczące wyboru celów, rozwijania strategii służących osiągnięciu tych celów i mierzenia ich rezultatów. W trosce o sformułowanie wspólnej wizji rząd powinien nauczyć się konsultować z zainteresowanymi i uogólniać prezentowane przez nich opinie.

Wymóg prowadzenia konsultacji nie należy do łatwych. Rząd musi zdobyć poparcie dla reform ze strony pozostałych ośrodków władzy – szczególnie przywódców politycznych – i tak z nimi współpracować, by sformułować wspólny program mimo rozbieżności interesów. Musi też uświadamiać opinię publiczną

korzyści płynące z reformy. Obywatele zainteresowani są przede wszystkim rezultatami reform, a nie procesem ich wdrażania. Dlatego uzyskanie społecznego poparcia dla reformy oznacza nie tylko wybór odpowiadającego społeczeństwu programu, ale także przekonanie opinii publicznej, że poczynania rządu doprowadzą do pozytywnych rezultatów.

Każdy kraj posiada własny instytucjonalny model reform. Im większy jest stopień decentralizacji systemu, tym większego znaczenia nabierają oficjalne i nieformalne kanały komunikacji służące ujednoczeniu procesu wdrażania reformy.

Rola komunikacji w przygotowaniu wyborców do reformy

Komunikacja to środek, dzięki któremu władza pomaga obywatelom zrozumieć, że są współuczestnikami reform. W celu pozyskania społecznego zaufania, rząd powinien poinformować opinię publiczną o *potrzebie, przebiegu i efektach reformy*. Obowiązek ten spoczywa zarówno na urzędnikach państwowych, jak i przywódcach politycznych.

Przekonanie społeczeństwa co do *potrzeby reformy* wymaga przedstawienia informacji na temat *wartości i celów*, które stanowią podstawę jej wizji, oraz *rozpoznania* i odniesienia się do społecznych obaw. Umiejętne przedstawienie wartości związanych z reformą zarządzania jako odzwierciedlenia społecznych oczekiwań tworzy więź emocjonalną ze społeczeństwem i przeciwdziała kierowaniu się interesem biurokracji w zachowaniach urzędników. Z kolei informacja na temat *procesu wdrażania reformy* pozwala urzędnikom zrozumieć znaczenie ich własnego udziału w tym zakresie, zachować spójność podejmowanych działań i określić terminy realizacji zakładanych celów. Prezentacja *rezultatów reformy* służy budowaniu społecznego zaufania i utrzymaniu tempa jej realizacji poprzez umacnianie politycznego i społecznego poparcia.

Kluczem do skutecznej komunikacji jest informowanie o *wynikach reformy* oraz ich wpływie na poprawę *efektów świadczonych usług* w sposób *prosty i powszechnie zrozumiały*. Rząd powinien unikać frazesów i pozbawionego treści biurokratycznego żargonu, który może być zbyt trudny dla obywateli i zaciemniać różnicę między działaniem na rzecz reformy a jej wynikiem. Informacja o reformie powinna być uczciwa, musi wskazywać ewentualne koszty i niedogodności związane z jej wdrażaniem. Nie powinna też zawierać obietnic bez pokrycia.

Zdolność do zmiany przez zmianę zachowań

Reforma powinna poszukiwać sposobu osiągnięcia długofalowej zmiany w sposobie działania rządu poprzez *zmienianie kultury organizacji*. Działania na rzecz reformy winny obejmować bodźce służące nagradzaniu urzędników publicznych za wysiłki i wyniki zgodne z celami reformy. Rolą rządu jest sprzyjać

współpracy, a nie koordynacji, poprzez unikanie cząstkowego traktowania zadań i podkreślanie znaczenia wyniku końcowego.

Aby sprostać żądaniom zwiększenia służebnej roli rządów i szybszego reagowania, rządy odchodzą od ściśle zhierarchizowanych systemów zarządzania w kierunku bardziej „sieciowego” modelu, w którym poszczególne instytucje rządowe, w sposób coraz bardziej niezależny i elastyczny, zajmują się różnymi aspektami potrzeb społecznych. Działaniom na rzecz reformy powinno towarzyszyć przekonanie, że zmiany strukturalne mają na celu zmianę biurokratycznych zachowań i nie są celem samym w sobie. Zmiany strukturalne powinny stymulować *postawy przywódcze, innowacyjność, elastyczność* i budzić *poczucie odpowiedzialności* za osiągnięte wyniki.

Jak przetrwać reformę?

Czy można uniknąć zmęczenia reformą?

Zmęczenie reformą to sytuacja, w której służby publiczne stają się cyniczne i znużone reformą, co z czasem może zniweczyć wyniki nawet najskuteczniejszych, reformatorskich działań. Rządy mogą przeciwdziałać owemu zmęczeniu, wzmacniając wśród zainteresowanych świadomość współuczestnictwa we wdrażanej reformie poprzez informowanie ich o osiągniętych wynikach oraz poprzez system konsultacji. Nagradzanie nowatorstwa i zdolności do szybkiego reagowania oraz informowanie o sukcesach umożliwia stworzenie systemu nagradzania proreformatorskich postaw. Unikając ustawicznego reformowania, rządy winny tworzyć takie organizacje, które będą umiały *przystosowywać się do zachodzących zmian.*

Wspieranie orędowników reform warunkiem utrzymania obranego kursu

Zadaniem liderów działających w ramach aparatu rządowego jest tworzenie pomostów między opracowywaniem a realizacją reformy. W krajach OECD kierowanie wprowadzaniem reform powierzono liderom reprezentującym różne szczeble drabiny rządowej. Sektor publiczny stwarza wymaga szczególnej umiejętności przywódczych. Zmieniające się misje i mglista wizja mogą bowiem zaciemniać obraz oczekiwań wobec reformy i samych liderów. Jednocześnie jawność życia publicznego i niechęć organizacji do podejmowania ryzyka ograniczają ich swobodę działania. Wymaga się od nich kontynuowania reformy mimo zmian zachodzących w środowisku politycznym.

Z drugiej strony, reforma sektora publicznego umożliwia wyłonienie się nowych, bardziej elastycznych liderów. Organizacje publiczne muszą skupić uwagę na *rozwijaniu zdolności przywódczych* poprzez odpowiedni dobór i kształcenie liderów. Muszą wprowadzać bodźce służące rozwojowi takich zdolności, sty-

mulując innowacyjność i nagradzając sukcesy w tym zakresie. Powinny też umożliwić potencjalnym liderom dalszy rozwój ich zdolności przywódczych w miejscu pracy. Liderzy powinni być rozliczani z osiągniętych wyników, choć jednocześnie należy zdawać sobie sprawę, że mają oni zapewnione prawo do popełniania błędów.

Dokąd zmierzamy?

Zmiany zachodzące w społeczeństwie sprawiają, że dotychczas stosowane rozwiązania stają się niewystarczające. Nie ma złotego środka odpowiadającego potrzebom wszystkich krajów; poszczególne państwa muszą się więc nauczyć wykorzystywania reform w celu utworzenia instytucji zdolnych do ustawicznego przystosowywania się do zmian zachodzących w ich własnych społeczeństwach i do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych. Symposium postawiło wiele ważnych pytań związanych z wprowadzaniem reform. Pytania te będą pomocne zarówno dla praktyków, przystępujących do realizacji reformy, jak i dla późniejszych studiów i rozważań na temat wyzwań stojących przed reformami zarządzania publicznego.

PUMA czuje się w obowiązku wykorzystać swą wyjątkową pozycję, żeby pobudzić praktyków zarządzania publicznego do określenia przyszłych wyzwań stojących przed władzami, skupiając się na rozwiązaniach, które mogą się okazać im pomocne. Będziemy kontynuować starania, aby umożliwić im osiągnięcie „szerszej perspektywy”, która pozwoli członkom OECD i krajom niezrzeszonym na lepsze przygotowanie przyszłych rządów.

I. Reforma zarządzania publicznego: dlaczego jest niezbędna?

Uczestnicy sympozjum podejmują w swoich krajach wyzwania reformatorskie o różnorodnym charakterze: począwszy od radykalnej zmiany podejścia do roli rządu po bardziej stopniowe reformy zarządzania publicznego. Wszystkie te inicjatywy mają wspólny cel, jakim jest poprawa zdolności rządu do reagowania na potrzeby obywateli. Aby go osiągnąć, reformy nie mogą ograniczać się po prostu do dostarczania większej ilości tych samych usług, lecz powinny prowadzić do zdefiniowania nowych funkcji zarządzania, odpowiadających kierunkowi przemian społecznych, licznym pozarządowym ośrodkom wpływu, jak również zmieniającej się roli samego aparatu rządowego.

Rząd musi dotrzymywać kroku społeczeństwu

Przyszłe rządy staną przed szeregiem nowych wyzwań. Jeśli mają dotrzymać kroku przemianom społecznym, muszą nauczyć się rozumieć potrzeby coraz bardziej zróżnicowanego i zatimizowanego społeczeństwa oraz wypracować plany działania adekwatne do tych potrzeb. W tym celu muszą opanować umiejętność nowatorskiego, odważnego działania, a także wykazać chęć zmiany wewnętrznych metod pracy. Nowe technologie mogą wprawdzie ułatwić sprostanie rosnącym oczekiwaniom obywateli, jednak sposób wykorzystania tych technologii oraz określenie własnej nowej roli w celu osiągnięcia realnej poprawy świadczonych usług zależeć będzie od samych rządów.

Reforma umożliwi rządowi świeże spojrzenie na potrzeby obywateli. Większość rządów państw członkowskich OECD dostrzega potrzebę wytyczenia nowych dróg rządzenia w oparciu o preferencje obywateli, a nie ideologie przeszłości. Nie zaprzestając wysiłków na rzecz poprawy jakości świadczonych usług, rządy te zdały sobie sprawę, że muszą znaleźć nowy sposób nawiązania więzi ze społeczeństwem, aby uświadomić mu, że wiele usług traktowanych jako oczywiste jest w istocie ich dziełem. Obecnie poszukują nowych metod przekonania

obywateli do wartości realizowanych reform i wykazania, że celem reformy służb publicznych jest lepsze zaspokajanie społecznych oczekiwań.

Otwierając symposium, prof. Roberto Carneiro z Katolickiego Uniwersytetu Portugalii przedstawił analizę niektórych nowych wyzwań, z którymi rządom przyjdzie się wkrótce zmierzyć. Szersze omówienie tych zadań znajduje się w jego referacie pt. „Zmieniający się kanon rządzenia: od funkcji opiekuńczych do służby” zamieszczonym w części V niniejszej publikacji (str. 101).

Rosnąca różnorodność, złożoność i rozczłonkowanie społeczeństw

Spółeczeństwa stają się bardziej różnorodne i mobilne. Migracje ludności, różnice gospodarcze i społeczne oraz przemiany zachodzące w ramach rodziny i struktury społecznej doprowadziły do znacznego wewnętrznego zróżnicowania społeczeństw. Natomiast stały rozwój wartości demokratycznych w krajach OECD ułatwia zarówno jednostkom, jak i grupom interesu publiczne wyrażanie własnych opinii, zorganizowane działanie oraz przedstawianie potrzeb. To społeczne zróżnicowanie sprawia, między innymi, że przy ustalaniu zasad polityki w kwestiach zarządzania publicznego rządom z coraz większym trudem przychodzi działanie na zasadach konsensu.

Globalizacja gospodarki i Internet zwiększają mobilność dóbr i usług. Stała transformacja gospodarek w krajach uprzemysłowionych w kierunku informatyzacji oznacza spadek znaczenia zasobów naturalnych, przy jednoczesnym wzroście roli wiedzy. Chociaż wiedza z natury niełatwo poddaje się kontroli, dostępność rosnących zasobów informacyjnych sprawia, że coraz większego znaczenia nabiera odpowiednie zarządzanie i organizacja mające na celu należyte spożytkowanie tych zasobów. Rządy muszą przystosować się do niespotykanej dotąd, szerokiej dostępności wiedzy, dbając przy tym, aby informacje o zasadniczym znaczeniu, które mogą stanowić źródło konkurencyjnej przewagi w interesach, nie zostały zmonopolizowane, lecz pozostały w zasięgu wszystkich zainteresowanych.

Rosnąca mobilność dotyczy również ludzi, którzy przenoszą ze sobą nowe metody działania, nowe oczekiwania i nowe potrzeby. Rządom coraz trudniej przychodzi kontrolowanie zasobów oraz przepływu siły roboczej i kapitału, tak wewnątrz państw, jak i ponad ich granicami. W rezultacie, czynnik geograficzny traci na znaczeniu. Państwa narodowe nie mogą sobie dłużej pozwolić na prowadzenie polityki zaściankowej, gdyż nie sprawują już pełni władzy nad ludnością i niezmiennymi zasobami bogactw naturalnych. Szybsze tempo przemian oznacza, że rząd musi *dotrzymywać kroku społeczeństwu*, a nie po prostu stać na straży stabilnych interesów publicznych.

Zwiększa się złożoność i fragmentacja społeczeństw. Wzrost zróżnicowania i mobilności społecznej doprowadziły do silniejszego rozczłonkowania społeczeństw.

czeństw. Rozpada się wiele tradycyjnych struktur społecznych, w których miejsce pojawiają się nowe struktury. Liczne kraje OECD doświadczyły, na przykład, wzrostu sekularyzacji. W trakcie sympozjum uczestników poproszono o zastanowienie się nad znaczeniem tożsamości narodowej w warunkach „erupcji swobód kulturalnych”. Wśród następstw opisywanych tu przemian skonstatowano fakt, że *społeczeństwa stają się mniej przewidywalne*.

Prof. Schick z Uniwersytetu Maryland zauważył, że wyzwolenie jednostek powoduje wietrzenie „wspólnotowego spoiwa”, które tworzy zaufanie do władzy. W miarę jak więzi społeczne stają się „coraz bardziej *tymczasowe, elastyczne i płynne*”, tożsamość jednostek w coraz większym stopniu określają zmieniające się *relacje partnerskie i sieci wspólnych interesów*. Rządy mogą ułatwić odbudowę konsolidacji społecznej poprzez rozpoznawanie nowych sposobów nawiązywania kontaktów międzyludzkich i reagowanie na nowo powstające koalicje interesów.

Mimo iż na ogół obywatele reprezentują obecnie postawy indywidualistyczne, wiele osób wyraża swe opinie również za pośrednictwem grup interesu. Istnienie tych grup nie jest niczym nowym, jednak wzrost ich liczebności i prestiżu skłania struktury rządowe do *poszerzania dostępu do procesu formułowania polityki w celu włączenia nowych partnerów i uczestników*. Rosnąca rola organizacji pozarządowych (tzw. NGO) zmusza rządy do podejmowania procesów decyzyjnych w sposób jawny, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Mimo pozytywnego na ogół stosunku do zjawiska różnorodności, dyskutanci wymieniali liczne trudności, którym rządy będą musiały sprostać w związku z rosnącym zróżnicowaniem społeczeństw. Przedstawiciele niektórych krajów podnosili, na przykład, kwestię różnic międzypokoleniowych. Młodzież identyfikuje się z państwem w inny sposób (bądź wcale) niż starsze pokolenia. Jej interesy, podobnie jak interesy innych grup społecznych, są trudniejsze do rozpoznania. Po części wynika to zapewne z faktu, że interesy te nie są należycie wyrażane przez żadne z tradycyjnych źródeł informacji (tj. przez główny nurt mediów, grupy interesów czy sondaże). Nie można też wykluczyć, że ich prezentację unie możliwia wielość zróżnicowanych grup.

Ramka nr 1. **Demokratyzacja wymaga pełniejszego uczestnictwa**

W Holandii decyzje w sprawach publicznych były tradycyjnie wypracowywane w ścisłym współdziałaniu urzędników państwowych i przywódców różnych wspólnot wyznaniowych. Podejmowane decyzje, negocjowane uprzednio z elitami poszczególnych społeczności za pośrednictwem sieci ponad stu trzydziestu „komitetów doradczych”, z reguły spotykały się z akceptacją ludności. Poszukiwanie konsensu przy podejmowaniu decyzji nadal charakteryzuje holenderską kulturę zarządzania. Jednak z upływem czasu ogromna część faktycznych uprawnień decyzyjnych przekazana została owym „strukturom doradczym”, czego wynikiem było rozmycie odpowiedzialności za podejmowane decyzje. W latach 1994–1996 dokonano reformy „struktur doradczych”, która zlikwidowała niemal wszystkie ówczesne komitety i stworzyła podstawy prawne dla utworzenia dwudziestu nowych „komitetów doradczych”, działających obecnie.

W Holandii, podobnie jak w wielu innych krajach, rozwinął się ruch na rzecz demokratyzacji, domagający się takich zmian w tradycyjnych strukturach i procedurach decyzyjnych, które umożliwiłyby szerszy udział obywateli w decydowaniu o sprawach publicznych. Decyzje w kwestii reform dotyczących tej części służb publicznych, które mają bezpośrednią styczność z poszczególnymi obywatelami lub grupami społecznymi – na przykład reorganizacji Urzędu Stanu Cywilnego – poprzedza się obecnie analizami, przypominającymi badania marketingowe, aby wybrać rozwiązania zaspokajające potrzeby zainteresowanych w optymalny sposób. Obywatele lub grupy, których owe decyzje dotyczą, są uprzednio konsultowani w trakcie publicznych przesłuchań lub za pośrednictwem sondaży. Reformom towarzyszą szeroko zakrojone kampanie informacyjne (ogłoszenia w prasie i w budynkach użyteczności publicznej, a niekiedy nawet na ulicach, ulotki przesyłane pocztą itp.). Przeciwnicy reform – obywatele lub grupy społeczne, na których interesy reformy mają bezpośredni wpływ – posiadają ustawowo zagwarantowane prawo do zaskarżenia projektów reform.

Holandia

Wpływ środków przekazu i edukacji na postrzeganie jakości zarządzania, odpowiedzialności publicznej i zaufania do rządu

Media ulegają coraz silniejszemu rozczłonkowaniu. Środki masowego przekazu stanowią dla władz podstawowe źródło informacji o sprawach nurtujących obywateli oraz o działaniach i stanowiskach innych uczestników procesu kształtowania polityki. Poprzez dobór prezentowanych zagadnień i odpowiednie ich naświetlenie media kształtują zarazem publiczne postrzeganie rządów. Z uwagi na żywotną rolę mediów organy rządowe nie mogą pozwolić sobie na ignorowanie przedstawianego przez nie wizerunku działalności sektora publicznego. Według prof. Carneiro, jedną z funkcji ośrodków władzy jest zapewnienie „inteli-

gentnej płaszczyzny kontaktu” pomiędzy nimi a przedstawicielami środków masowego przekazu.

Rządy są obecnie w większym niż kiedykolwiek dotąd stopniu uzależnione od środków przekazu, jeśli chodzi o możliwość rozpoznania preferencji obywateli. W krajach, w których cykle wyborcze są krótsze i częściej stosuje się referenda publiczne, zauważono, że decyzje polityczne nierzadko podejmuje się pod kątem przewidywanych reakcji środków przekazu. W miarę nabierania doświadczenia wyborcom coraz łatwiej przychodzi ponadto pokonywanie podziałów partyjnych, *co jeszcze bardziej uwrażliwia rządy na opinię publiczną*, a tym samym na ich wizerunek przedstawiany w mediach.

Zmienia się również charakter samych środków masowego przekazu. Wskutek rozwoju nowych technologii i szerszych możliwości wyboru, tradycyjne źródła przekazu medialnego coraz trudniej obecnie przykuwają uwagę odbiorców i mają coraz mniejszy wpływ na społeczny odbiór przekazywanych informacji. Silniejsza konkurencja wynikająca z rosnącej liczby źródeł informacji przyczynia się do fragmentacji przekazu, przez co prezentowane przez media treści stają się mniej wiarygodne. Dążąc do zwiększenia swej obecności na rynku mediów, publikatory stają przed coraz silniejszą pokusą zwiększenia sensacyjności przekazywanych informacji, co prowadzi do dalszego zniekształcania obrazu rządu w oczach opinii publicznej.

Edukacja może zwiększyć stopień obywatelskiego zaangażowania. Wzrost znaczenia edukacji w warunkach gospodarki opartej na systemach informacji sprawia też, że działania edukacyjne wywierają istotny wpływ na sposób, w jaki ludzie postrzegają rząd, i na przygotowanie ich do uczestnictwa w procesie formułowania polityki.

Tendencja do podniesienia ogólnego poziomu wykształcenia wszystkich członków społeczeństwa powoduje, że obywatele są nie tylko lepiej przygotowani do współrządzenia, ale mają też wyższe wymagania wobec rządów. Jak zauważył prof. Carneiro, „wykształceni obywatele dokonują świątłych wyborów”. Przedstawiciele szeregu krajów używali określenia *wyemancypowani obywatele*, w odniesieniu do osób, które nie oczekują opieki ze strony rządu, lecz mają wobec niego określone wymagania. Stojące przed rządami wyzwanie polega na sprostaniu tym wymaganiom, a nie na pełnieniu funkcji opiekuńczych.

Presja ekonomiczna a kurczenie się zasobów i wzrost potrzeb

Każda z licznych grup społecznych, o której poparcie zabiega rząd, ma własną listę żądań wobec sektora publicznego. Obejmuje ona zapewnienie odpowiedniego zaopatrzenia w żywność, ochronę konsumenta, promocję konkurencji rynkowej, zredukowanie kosztów opieki zdrowotnej oraz ochronę środowiska naturalnego – by wymienić tylko niektóre z licznych rządowych obowiązków.

Lista ta wydłuża się w miarę postępu technicznego. To, co było dotąd nierealne, staje się możliwym; to z kolei stawia przed rządami nowe wyzwania w zakresie etyki, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludności.

Niestety, właśnie teraz, kiedy rosną wymagania, wszystkie obecne rządy borykają się z ograniczeniami budżetowymi. Obywatele domagają się zrównowżenia budżetów, nie wierząc w zdolność rządów do redukcji wydatków. Regionalna integracja gospodarcza ogranicza swobodę rządów poszczególnych krajów w korzystaniu z instrumentów polityki fiskalnej i monetarnej, co w konsekwencji pociąga za sobą konieczność obniżenia wydatków publicznych. Coraz silniej zaznaczają się wpływy rynków prywatnych reagujących na społeczne sygnały. Ograniczenia finansowe zmuszają rządy do racjonalizacji wydatków poprzez takie czynniki wewnętrznej efektywności, jak koszty, skuteczność i jakość realizowanych działań.

Spółeczeństwo życzy sobie, żeby rząd robił więcej i jednocześnie zmniejszał wydatki. Wielu uczestników sympozjum wspominało o trudności przeprowadzania reformy w warunkach sztywnych ograniczeń budżetowych i ostrzegało przed wykorzystywaniem jej wyłącznie jako pretekstu do redukcji wydatków. Kiedy reforma sprowadza się jedynie do kolejnej „przymiarki do cięć budżetowych” i nie wspiera się na żadnych wartościach, traci się możliwość poprawy świadczonych przez rząd usług. Z drugiej strony, kryzysy budżetowe rzeczywiście mogą stać się okazją do podjęcia reform. Prowadzą bowiem do powszechnego uznania faktu, że istnieje problem, z którym należy się uporać, co daje rządowi prawo do zaproponowania nowych rozwiązań.

Postęp techniczny a nowe możliwości i oczekiwania

Postęp w dziedzinie technologii informatycznych i telekomunikacyjnych stymuluje przeobrażenia gospodarki i przemiany społeczne. Strukturom rządowym stwarza możliwość poprawy jakości świadczonych usług oraz lepszego zaspokojenia potrzeb różnorodnych grup społecznych. Jednocześnie jednak może rodzić nowe lub pogłębiać istniejące już problemy, takie jak nierówności społeczne wynikające z „bariery cyfrowej”. Oznacza to, że obywatele niemający dostępu do komputerów lub niepotrafiący ich obsługiwać, często najubożsi, są coraz bardziej spychani na margines – zwłaszcza że w dzisiejszych czasach wzrosła ilość usług i możliwości dostępnych jedynie w trybie *on-line* i/lub wymagających odpowiednich umiejętności technicznych. Rządy muszą nauczyć się korzystać z udoskonalonych technologii informatycznych i telekomunikacyjnych w celu zapewnienia:

- **lepszej jakości usług.** Rozwój kanałów komunikowania się między obywatelami a rządem powinien umożliwić organom rządowym właściwszą ocenę potrzeb obywateli i lepsze zaspokajanie tych potrzeb. Sieci komputerowe

we i kompresja plików elektronicznych umożliwiają integrację usług i tworzenie punktów pozyskiwania informacji (tzw. *one-stop shopping*), co prowadzi do uproszczenia kontaktów obywateli z organami rządowymi;

- **szybszych usług.** Nowe technologie stwarzają możliwości zwiększenia wewnętrznej efektywności aparatu rządowego, poprzez wzrost jego wydajności i poprawę umiejętności reagowania na społeczne potrzeby. Mogą one również usprawnić sposób dostarczania usług. Systemy *on-line* i zautomatyzowane systemy telefoniczne umożliwiają zminimalizowanie czasu oczekiwania na usługę, zapewnienie bardziej elastycznych godzin dostępu oraz skrócenie czasu oczekiwania na odpowiedź;

Ramka nr 2. Kryzys gospodarczy zwiastunem potrzeby reformy

Kryzysy gospodarcze i budżetowe wymusiły uznanie potrzeby reformy w wielu krajach OECD. W roku 1991 sytuacja gospodarcza Finlandii uległa gwałtownemu pogorszeniu. Nastąpiła recesja gospodarki, co doprowadziło z kolei do pojawienia się dużego deficytu w finansach publicznych. Pomimo zaostrzenia dyscypliny w programach wydatków publicznych, słabnąca dynamika w sferze zatrudnienia, wzrost zadłużenia publicznego oraz działania antykryzysowe w sektorze bankowym spowodowały gwałtowny przyrost wydatków administracji centralnej. Jednocześnie, na skutek głębokiej recesji spadły dochody rządu centralnego. W tych warunkach deficyt budżetowy rozrósł się do potężnych rozmiarów, a zadłużenie rządu centralnego wzrastało w niezwykle szybkim tempie.

Na początku lat 90. wszystkie ośrodki opracowujące prognozy gospodarcze miały świadomość, że stan fińskiej gospodarki ulega szybkiemu pogorszeniu. Nie były jednak w stanie przewidzieć głębokości recesji. W roku 1990 Państwowy Instytut Badań Naukowych poinformował, że kraje OECD rozpoczęły redukcję wydatków publicznych. Instytut wyrażał zaniepokojenie brakiem jakichkolwiek oznak zmiany trendu wskazującego na stały wzrost fińskich transferów publicznych, np. w zakresie świadczeń na dzieci, naukę i cele mieszkaniowe.

Chociaż reformy rządowe spotkały się początkowo z ostrą krytyką, szczególnie ze strony związków zawodowych, to jednak pod wpływem recesji gospodarczej na początku lat 90. nastawienia polityczne Finów do roli i funkcji państwa zaczęły ulegać powolnej ewolucji. Społeczna dyskusja na temat cięć wydatków publicznych i przyszłości polityki socjalnej, do której doszło w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne w 1995 r., miała znacznie bardziej szczerzy i otwarty przebieg niż podobne debaty przed poprzednimi wyborami. Wśród głównych tematów kampanii wyborczych wszystkich partii politycznych znalazły się: reforma zarządzania w sferze publicznej, przyszła rola państwa oraz redukcja wydatków. Obecnie dyskusje na temat ról i funkcji państwa mieszczą się w ramach konsensu co do konieczności zrównoważenia budżetu państwa w dłuższej perspektywie czasowej.

Finlandia

Ramka nr 3. **Reforma środkiem na słabą konkurencyjność gospodarki**

Świadomość pilnej potrzeby uporania się z trudną sytuacją fiskalną, będącą wynikiem stałego wzrostu zadłużenia publicznego i rosnącego udziału wpływów podatkowych przeznaczanych na obsługę długu, była jednym z głównych motywów działań reformatorskich w Kanadzie w połowie lat 90. Do innych czynników skłaniających do podjęcia reform należał wysoki, w porównaniu z innymi krajami, poziom zadłużenia zagranicznego oraz mała wiarygodność fiskalna kraju, której odzwierciedleniem była wysoka premia za ryzyko wliczona w kanadyjskie stopy procentowe, ta zaś z kolei obniżyła odporność Kanady na skutki zawirowań na międzynarodowych rynkach finansowych.

Kanada

- **zwiększonej liczby usług.** Nowe technologie umożliwiają rządowi dostawianie usług do potrzeb indywidualnych odbiorców przy niskich kosztach. Postęp w zakresie elektronicznych środków dostarczania usług stwarza również szersze pole do innowacji i świadczenia przez rząd większej ilości usług adekwatnych do nowych potrzeb społecznych;
- **dalszej demokratyzacji.** Udoskonalone technologie komunikacji umożliwiają większą przejrzystość prac rządu i szerszy współudział obywateli w procesie kształtowania polityki. Takie „uczestnictwo w rządzeniu” znosi bariery dzielące władze od obywateli. Nowe technologie, umożliwiając obywatelom dostęp do alternatywnych źródeł informacji, łamią także monopol władzy w tym zakresie. Również grupy interesu otrzymują tanie narzędzie organizacji i rozpowszechniania informacji.

Prof. Carneiro wskazał na coraz szybsze tempo cyklicznych przemian zachodzących w społeczeństwach: „Nowy paradygmat technologiczny przynosi zwiększoną mobilność, usieciowienie, przyspieszenie i łatwość komunikowania się”. Okresy stabilizacji pomiędzy poszczególnymi cyklami przemian stają się odpowiednio coraz krótsze, przez co rząd ma coraz mniej czasu na odpowiednią reakcję. Ponieważ nowatorskie rozwiązania techniczne powstają zarówno w sektorze prywatnym, jak i w publicznym, *oczekiwania obywateli wobec usług świadczonych przez sektor publiczny będą stale wzrastać bez względu na to, czy rząd wykorzysta możliwości ich usprawnienia. Rząd będzie musiał wypracować odpowiednie sposoby zastosowania nowych technologii, aby sprostać rosnącemu zapotrzebowaniu na szybszy i bardziej skuteczny sposób wykonywania usług.*

Odbudowa zaufania do rządu

Uczestników sympozjum połączyło zaniepokojenie spadkiem zaufania do instytucji rządowych w ich krajach oraz przekonanie, że jednym z głównych celów

reformy powinna być *odbudowa zaufania społecznego*. Kiedy rządowi udaje się wyprzedzać potrzeby obywateli, zyskują kredyt zaufania. Natomiast za niepowodzenia trzeba płacić utratą legitymizacji.

Ramka nr 4. **Zmiany technologiczne stymulatorem reform**

Reformy realizowane w Norwegii oparto na założeniu, że głównym motorem rozwoju społecznego są innowacje techniczne i międzynarodowa konkurencja gospodarcza. Zależność ta jest szczególnie widoczna w przypadku usług pocztowych i telekomunikacyjnych. Ten rodzaj usług wymaga błyskawicznego reagowania na sygnały rynkowe i nowe technologie, co z kolei wymusza szybkie tempo przemian wewnętrznych. Jako przykład można tu podać uchwały Unii Europejskiej i Światowej Organizacji Handlu w sprawie liberalizacji usług telekomunikacyjnych, które zmusiły Norwegię do zreformowania własnego sektora telekomunikacyjnego. Ostatecznym terminem otwarcia rynku telekomunikacji stacjonarnej na konkurencję był 1 stycznia 1998 r.

Norwegia

Ramka nr 5. **Technika czynnikiem poprawy dogodności i dostępności usług**

W Portugalii rząd stworzył autonomiczną bazę danych (INFOCID – Międzyresortowy System Informowania Obywateli), do której obywatele mają dostęp przez całą dobę za pośrednictwem specjalnych kiosków. Baza ta dostarcza aktualnych, usystematyzowanych i wiarygodnych informacji na temat praw i obowiązków obywateli, procedur i formalności administracyjnych oraz adresów i godzin urzędowania placówek urzędowych. Kioski, zlokalizowane w budynkach publicznych, z osobnym dostępem z ulicy, wyświetlają kolorowe menu, z którego można wybrać dokumenty tekstowe, wysokiej rozdzielczości obrazy, grafikę, dźwięki, a nawet krótkie filmy. Menu aktywizowane jest przy pomocy ekranu dotykowego. Do końca 1999 r. zainstalowano dwieście kiosków, a kolejnych tysiąc ma być udostępniłone do roku 2002.

Głównym argumentem za wprowadzeniem systemu INFOCID był generalny brak przystosowania systemu instytucji tworzących strukturę administracji publicznej do problemów, z którymi borykają się obywatele. Z braku odpowiedniej organizacji pracy administracji załatwienie jakiegokolwiek, nawet nieskomplikowanej sprawy wymaga zaangażowania wielu komórek organizacyjnych, co prowadzi do zniechęcenia petentów i komplikuje całkiem proste sprawy. Zadaniem INFOCID jest udostępnienie obywatelom jasnych i usystematyzowanych informacji w zakresie ich praw i obowiązków oraz procedur i formalności obowiązujących służby publiczne.

Portugalia

Rząd może poprawić umiejętność wyprzedzania zmiennych, różnorodnych potrzeb społeczeństwa poprzez angażowanie obywateli w proces poszukiwania rozwiązań już na etapie pojawiania się problemów, a nie dopiero wtedy, kiedy

stają się one naprawdę pałacem. Czynnikiem warunkującym zaufanie do rządu są *wysoki poziom edukacji społecznej, przejrzystość procesu zarządzania i odpowiedzialność administracji za własne działania*. Rząd powinien zapewnić „równe zasady gry”, aby przekonać obywateli, że ich postulaty traktowane są z powagą, nawet jeśli zaspokojenie wszystkich żądań nie jest do końca możliwe. Ze swej strony, społeczeństwo powinno nauczyć się doceniać to, że rząd przestrzega zasad równego traktowania wszystkich obywateli i nie obdarza przywilejami żadnych wpływowych grup społecznych. Przejrzystość funkcjonowania rządu pomoże przekonać obywateli, że są traktowani w sprawiedliwy sposób. Egzekwowanie odpowiedzialności za podejmowane działania sprzyja korygowaniu popełnianych przez rząd błędów i umożliwia mu świadczenie usług zgodnych ze społecznymi oczekiwaniami.

Niewykorzystane szanse obciążają konto rządu

Rządy mają obecnie większe niż kiedykolwiek dotąd możliwości budowy zaufania społecznego. Z jednej strony, postęp techniczny ułatwia władzy lepsze rozumienie i zaspokajanie potrzeb obywateli, a możliwości edukacyjne pozwalają na zwiększenie ich udziału w życiu publicznym, z drugiej jednak – oczekiwania wobec rządów rosną bez względu na to, czy możliwości te są wykorzystywane, czy też nie.

Utrata zaufania zwiększa koszty rządzenia. Chociaż zaufania do rządu nie da się zmierzyć, nie ulega wątpliwości, że brak zaufania pociąga za sobą poważne koszty społeczne. Utrata zaufania przez rząd podnosi koszty „transakcji publicznych” i formułowania polityki, czyni bowiem koniecznym prowadzenie dodatkowych konsultacji, weryfikacji i mediacji ze społeczeństwem. Jeden z uczestników podał przykład dodatkowych kosztów przeprowadzenia wyborów w sytuacji braku zaufania do instytucji rządowych.

Rząd powinien wprowadzić konsultować się ze społeczeństwem nawet w normalnych warunkach, jednak takie konsultacje stają się trudniejsze i bardziej kosztowne, kiedy mają na celu *odzyskanie*, a nie *utrzymanie* zaufania społecznego. Osłabienie demokratycznego mandatu władz, będące konsekwencją braku zaufania, nie tylko sprzyja rozwojowi postaw cynicznych, ale może również podważyć zdolność rządu do wprowadzenia niezbędnych zmian, co z kolei prowadzi do dalszego pogłębienia się deficytu zaufania społecznego.

Utrata zaufania burzy równowagę rządu. Chociaż od rządów wymaga się adaptacji do nowych okoliczności, na ogół są one niechętne zmianom. Zazwyczaj podejmują raczej takie próby doskonalenia świadczonych usług, które nie wiążą się z koniecznością zasadniczych zmian w sposobie ich funkcjonowania. Przez pewien czas pozwala to władzom niemal w pełni równoważyć społeczne potrzeby. To, jak długo taki stan daje się zachować, zależy od tempa zmian zachodzących w społeczeństwie oraz od poziomu zaufania społecznego dla władz.

Przyjęte modele sprawowania rządów prędzej czy później przestaną jednak odpowiadać rzeczywistym potrzebom społeczeństwa oraz doprowadzą do spadku zaufania i rozkładu pozbawionych wewnętrznej równowagi systemów. Prof. Carneiro przedstawił zapożyczony z nauk biologicznych model „równowagi przerywanej” (*punctuated equilibrium*), zgodnie z którym stabilne początkowo rządy starają się utrzymać swoją pozycję w zmieniającym się społeczeństwie aż do momentu, kiedy brak równowagi systemowej wymusza zasadniczy przełom w realizowanej polityce w celu lepszego dostosowania administracji do struktury i potrzeb społeczeństwa. Taka reorientacja bywa dla rządów bolesna.

Zaufanie jako warunek reform. Dyskutanci wskazywali, że odbudowa zaufania do rządu jest zarówno *celem*, jak i *warunkiem powodzenia reformy*. Zaufanie do władz wzmacnia ich legitymizację oraz umożliwia dalsze reformatorskie przeobrażenia, których celem jest pełniejsze zaspokajanie potrzeb społeczeństwa.

Zaufanie ma szczególne znaczenie w trakcie realizacji bolesnych reform, kiedy władzom najbardziej zależy na utrzymaniu społecznego poparcia. Jeśli obywatele wierzą, że rząd potrafi osiągnąć obiecane rezultaty, łatwiej jest im zaakceptować okresowo wysokie niekiedy koszty społeczne reform. Pogląd ten znalazł szczególnie silne poparcie wśród przedstawicieli krajów członkowskich OECD z Europy Środkowej. Jak zadeklarował jeden z uczestników, „należy wzmocnić tradycyjne wartości administracji publicznej, bowiem bez stabilności nie może być mowy o zmianie”.

Nie wystarczy świadczyć więcej wciąż tych samych usług

Wzmocnienie zaufania do władz wymaga nie tylko zwiększenia zakresu i szybszego tempa świadczonych usług. Równie istotna jest zawartość merytoryczna samych usług. Kiedy świadczenia pełnione przez władze stają się anachroniczne, obywatele odnoszą wrażenie, że rząd popadł w rutynę i służba społeczeństwu zesła w jego działaniach na plan dalszy. Dlatego rządy powinny ocenić, czy udaje się im zaspokoić społeczne potrzeby i dostosować do potrzeb treść świadczonych usług, a następnie upewnić się, czy obywatele mają świadomość tego, jakie świadczenia otrzymują. Jak zauważył prof. Schick, „spadek zaufania częściej bywa wynikiem wzrostu oczekiwań niż pogorszenia się pracy rządu”.

Ramka nr 6. Nasz klient nasz pan

Badania przeprowadzone przez amerykańską Radę ds. Doskonalenia Administracji Rządowej (Council for Excellence in Government) wykazały, że niskie zaufanie do władz wśród młodzieży nie ulega zmianie wraz ze wzrostem sprawności administracji. Ocena administracji opierała się bowiem na przekonaniu, że władza nie rozumie potrzeb młodych ludzi. Aby nawiązać lepszy kontakt z obywatelami, rząd powinien poznać społeczne oczekiwania i dostosować do nich świadczone przez siebie usługi.

Stany Zjednoczone

Postawa antycypacyjna warunkiem zaspokajania potrzeb społeczeństwa

Aby nie pozostać w tyle za przemianami społecznymi, rząd musi nauczyć się przewidywać problemy ludności poprzez *konsultacje* z obywatelami i z grupami społecznymi oraz lepszą współpracę z mediami. Zastosowanie nowych technologii poszerza możliwości udziału obywateli w kształtowaniu polityki publicznej.

Postawa adaptacyjna (tj. reagowanie na określone sytuacje dopiero wtedy, kiedy urosną do rangi problemów) jest tu niewystarczająca. Zanim rząd zdecyduje się wreszcie zareagować na określony problem, jego możliwości działania ulegną znacznemu ograniczeniu. Uczestnicy wspominali co prawda, że wolę „milczącej większości” można poznać za pomocą analiz statystycznych i badań opinii publicznej, ale sondaże nie stanowią dostatecznie skutecznego sposobu przewidywania przyszłych problemów. Kiedy jakaś początkowo drobna kwestia przeobrazi się w świadomości znacznej części ludności w wyraźny problem, zazwyczaj jest już za późno na działania prewencyjne, *antycypacyjne*, przez co zestaw dostępnych rządowi środków zostaje ograniczony do działań reaktywnych.

Podejście antycypacyjne wymaga, aby rząd *przewidywał przyszłe troski obywateli*. Dyskutanci uznali, że nie jest to łatwe zadanie. Wiąże się ono z koniecznością zwiększonego ryzyka oraz zapewnienia szerszego współudziału obywateli w procesie kształtowania polityki. Częściowym rozwiązaniem byłby udział obywateli już we wczesnym stadium definiowania programu polityki wewnętrznej. Jednak poszerzenie możliwości obywatelskiego wyboru przynosi najlepsze rezultaty dopiero wtedy, kiedy w społecznej świadomości ugruntuje się poczucie wspólnoty wartości, co stymuluje udział obywateli w ustroju demokratycznym.

Ramka nr 7. Udzielić głosu obywatelom

W „Piątym dorocznym raporcie dla premiera w sprawie Kanadyjskiej Służby Publicznej” (z kwietnia 1998 r.) sekretarz Królewskiej Rady Przybocznej uznał zaangażowanie obywatelskie za „kolejne wielkie wyzwanie”, stające przed rządem Kanady. Raport wskazuje potrzebę „zbadania sposobów, służących zwiększeniu wpływu obywateli na kształtowanie polityki rządu i nadaniu pełniejszej, bogatszej treści relacjom między administracją państwową a społeczeństwem”.

Rząd zbadał już możliwości poszerzenia wpływu obywateli na politykę. Powołano liczne gremia doradcze, w tym Krajowe Forum ds. Zmian Klimatycznych oraz Dialog na Temat Obszarów Wiejskich Kanady. Planuje się zlecenie resortom rządowym i ich zespołom politycznym określenie nowych, różnorodnych sposobów zapewnienia obywatelom wpływu na te programy rządowe, które dotyczą ich w największym stopniu – tak, by poczuli się partnerami rządu w kształtowaniu przyszłości kraju.

Kanada

Komunikacja społeczna a rozpowszechnienie wartości reformatorskich

Zaufanie do rządu opiera się również na fundamencie wspólnych wartości obywatelskich, takich jak *pluralizm społeczny, wiara w uczciwość rządu i demokracja*. Wartości te wpływają na częstotliwość i jakość współuczestnictwa obywateli w rządzeniu oraz przeciwdziałają rozpowszechnieniu się postaw cynicznych i zjawisku „ucieczki w prywatność”. Rządowi łatwiej jest dotrzeć z reformatorskim przesłaniem do obywateli podzielających te podstawowe wartości.

Działania edukacyjne stanowią ważny element budowy fundamentu zaufania do rządu. Prof. Carneiro wskazał, że „edukacja jest najpotężniejszą dźwignią poprawy jakości życia w demokracji”. Wykorzystanie tych działań w celu rozwijania obywatelskich kompetencji służy przygotowaniu jednostek do pełnienia aktywnych ról społecznych, dzięki czemu wzrasta zainteresowanie obywateli reformą rządu oraz poziom poparcia społecznego. Wspólne wartości obywatelskie wzmacniają zwartość i otwartość społeczeństwa, a zatem przyczyniają się do rozwoju demokracji.

Wspólne wartości, takie jak demokracja czy równość wobec prawa, wpływają także na dążenia obywateli. Pozbawieni tych wartości obywatele zapewne skoncentrują uwagę na doraźnych usługach, służących zaspokojeniu ich wąsko pojmowanych interesów. Prof. Carneiro ostrzegł, że zabieganie o głosy wyłącznie poprzez obietnice spełnienia wszelkich oczekiwań wyborców w rzeczywistości zagraża demokracji. Wewnętrzne zróżnicowanie społeczeństw sprawia, że ich postulaty nigdy nie zostaną spełnione w całości. Zadaniem rządu jest jednak przekonanie społeczeństwa, że kieruje się dobrą wolą i czyni wszystko, aby sprostać potrzebom jak najszerzej rzesz obywateli. W świecie konkurencji interesów i ograniczonych zasobów świadomi obywatele oczekują od rządu sprawiedliwego traktowania ich potrzeb. Innymi słowy, obowiązuje zasada: trochę zyskasz – trochę stracisz, ale nade wszystko liczy się przestrzeganie zasad *fair play*.

Odpowiedzialność a zaufanie publiczne

Poziom zaufania obywateli do władz zależy także od ich faktycznej odpowiedzialności za własne działania. Jak stwierdził jeden z dyskutantów, „nieegzekwowanie odpowiedzialności kadry kierowniczej za popełnione błędy podważa społeczne zaufanie”. Inni uczestnicy zauważyli natychmiast, że dla większości społeczeństwa odpowiedzialność władz jest pojęciem czysto abstrakcyjnym. Tymczasem stosowanie *mechanizmów odpowiedzialności wewnątrzrządowej* pozostaje istotnym warunkiem powodzenia reform, podobnie jak *odpowiedzialność zewnętrzna* wobec obywateli, która przejawia się w *umiejętności reagowania* na potrzeby społeczne i *przejrzystości* procesu zarządzania.

Obywatele dążą do rzeczywistej poprawy otrzymywanych usług: oczekują odzewu na składane skargi oraz skutecznych działań służących rozwiązaniu

wskazywanych problemów. Kiedy pracownicy aparatu administracyjnego gubią ich wnioski bądź odkładają *ad acta*, ogarnia ich poczucie bezsilności i nieufność wobec rządu. W niektórych krajach podjęto próby wzmocnienia odpowiedzialności administracji poprzez publikowanie raportów na temat wyników realizowanych przez nią programów, ale okazało się, że publikacje te wzbudzają zainteresowanie jedynie niewielkiej części społeczeństwa. Zwiększenie odpowiedzialności władz można również osiągnąć poprzez podniesienie świadomości obywatelskiej i pobudzenie społecznego zainteresowania sprawami publicznymi. Prof. Lindquist z Uniwersytetu Victoria zauważył, że „systemy planowania i zarządzania stosowane w biznesie można wykorzystać nie tylko do realizacji wewnętrznych zadań rządu, ale także w celu szerszego zainteresowania opinii publicznej”.

Zwiększenie przejrzystości administracji rządowej stwarza możliwość przekonania obywateli, że są traktowani w sprawiedliwy sposób. Prof. Carneiro stwierdził, że „nowoczesne służby publiczne – przypominające niegdyś tajemniczą «czarną skrzynkę» – muszą obecnie rozliczać się ze swych działań przed społeczeństwem”. Jedno z państw stworzyło nawet „biuro jawności” (*bureau of visibility*), którego zadaniem jest udostępnianie dokumentów rządowych społeczeństwu. Przejrzystość administracji może przekonać społeczeństwo, że niepopularne programy realizowane przez rząd nie wynikają z woluntaryzmu ministerialnych biurokratów, ale z poważnych ograniczeń, z którymi boryka się administracja. Nawet jeśli większość obywateli nie śledzi uważnie prac rządu, przynajmniej część z nich (a w pierwszym rządzie zorganizowane grupy interesu) zechce wykorzystać możliwości wynikające z przejrzystości rządzenia. Prezentowane przez nich opinie, oparte na rzetelnej informacji, wpłyną korzystnie na ogólny poziom zaufania do władz.

W staraniach na rzecz przejrzystości i odpowiedzialności administracji publicznej ważna rola przypada mediom. Środki masowego przekazu mogą informować o działaniach służących poprawie jakości usług oraz objaśniać wewnętrzne mechanizmy pracy rządu. Jak już wspomniano, równie istotną rolę w tym zakresie odgrywa postęp technologiczny – pod warunkiem, że rząd nauczy się korzystać z możliwości, jakie on stwarza, i będzie na bieżąco wprowadzać stale unowocześniane techniki.

Ramka nr 8. **Konsultacje obywatelskie jako metoda doskonalenia usług publicznych**

Rząd Portugalii powołał Forum Obywatel-Administracja, którego zadaniem jest opracowywanie planów i zaleceń w zakresie reform usprawniających usługi dla obywateli, a także przyjmowanie i przekazywanie właściwym organom wniosków i skarg napływających od społeczeństwa. Uczestnikami Forum, któremu przewodniczy sekretarz stanu ds. administracji publicznej, są przedstawiciele rozmaitych organizacji, w tym związków zawodowych, organizacji pozarządowych, Głównej Rady Adwokatury, Rady Technicznej, Stowarzyszenia Lekarzy i Federacji Konsumentów. W Forum uczestniczą również przewodniczący najważniejszych konfederacji i stowarzyszeń gospodarczych oraz kierownicy instytucji administracji publicznej, świadczących bezpośrednio usługi dla obywateli.

W każdym urzędzie administracji centralnej w Portugalii wyłożona jest „Książka skarg i wniosków”, w której obywatele mogą zgłaszać uwagi na temat uzyskiwanych usług oraz propozycje dotyczące ich usprawnienia. Obywatel zachowuje oryginał swojego wpisu. Jedna z kopii przesyłana jest do odpowiedniego ministra, a druga do sekretarza stanu ds. administracji publicznej, który następnie śledzi przebieg załatwiania danej sprawy za pośrednictwem bazy danych. Dzięki szerokiej kampanii reklamowej skierowanej do ogółu społeczeństwa, udało się skłonić ludność do częstszego korzystania z tej możliwości. Większość zażeń dotyczy ochrony zdrowia i wymiaru sprawiedliwości.

Portugalia

Zmiana roli rządu pod wpływem nowych sił

Tradycyjne pojęcie państwa narodowego obejmuje jednolitą strukturę władzy, która w precyzyjnie określonym zakresie ponosi odpowiedzialność za ludność zamieszkującą określone terytorium i dysponuje względnie stałymi zasobami. Dzisiejsze rządy utraciły monopol na sprawowanie władzy. Na szczeblu międzynarodowym rządy dobrowolnie rezygnują z części własnych prerogatyw na rzecz większego bezpieczeństwa, rozwoju współpracy i tzw. korzyści skali w gospodarce. Delegują część swej władzy stopniowo, w miarę jak rosnące bariery kosztów i niska wydajność sektora publicznego wymuszają konkurencyjność, a nowe technologie i przeobrażenia społeczne zwiększają udział poszczególnych grup społecznych w procesie kształtowania polityki. Niejednokrotnie rządy przekonują się, że rezygnacja z części zadań wpływa na poprawę wydajności i umożliwia lepsze reprezentowanie społeczeństwa. Nowe uwarunkowania wymagają jednak zastosowania nowych reguł gry. Tymczasem w wielu dziedzinach działania rządu nadal podlegają starym zasadom.

Obecnie rządy muszą się dzielić posiadaną władzą. Mają także świadomość konieczności przystosowania się do nowej roli. Ponieważ grono potencjalnych partnerów stale się rozszerza, aby sprostać społecznym oczekiwaniom, muszą

one opanować umiejętność konsultacji i koordynacji własnych poczynań z poczynaniami innych ośrodków władzy, przekonywania ich o własnych racjach i stawiania czoła konkurencji.

Utrata monopolu na usługi publiczne: nowatorstwo jedyną szansą rządu

Rząd jest obecnie tylko jednym z wielu graczy. Globalizacja otwiera społeczeństwa na różne wpływy i nowe modele rządzenia. Demokratyzacja poszerza wachlarz dostępnych obywatelom możliwości. Postęp techniczny udostępnia grupom społecznym nowe metody organizacji i docierania do potencjalnych zwolenników. W niektórych krajach, w wyniku prywatyzacji bądź deregulacji, rządy utraciły już monopol na wykonywanie pewnych usług (np. usługi pocztowe, użyteczności publicznej). Rządy mają świadomość, że kiedy nie potrafią sprostać społecznym oczekiwaniom, tracą rację bytu. Obecna wysoka ranga obywatela powoduje, że absolutnym priorytetem jest zaspokajanie jego oczekiwań. Jak zauważył jeden z dyskutantów, „kiedy koncentrujemy się na wynikach działania, rząd okazuje się być tylko jednym z wielu partnerów. Kiedy koncentrujemy się na samym działaniu, dajemy opinii publicznej i społeczeństwu sygnał, że «liczymy się tylko my»”.

W niektórych krajach podmioty prywatne podejmują się wykonywania usług, które w przeszłości zarezerwowane były dla służb publicznych. Organizacje wolontariatu, religijne i charytatywne świadczą usługi alternatywne, konkurencyjne wobec rządowych (np. szkolnictwo, usługi socjalne). Świadczące usługi organizacje zyskują społeczną legitymację. Ludzie na ogół obdarzają je zaufaniem i udzielają im wsparcia z własnego wolnego wyboru. Rząd może przyczynić się do zwiększenia owego zaufania i do zacieśnienia więzi społecznych poprzez nawiązanie z nimi partnerskiej współpracy. Partnerstwo takie dodatkowo podnosi poziom społecznego zaufania do samego rządu, bowiem stanowi dowód, że jest on gotów wesprzeć swym autorytetem te działania, które cieszą się społeczną aprobatą, czyli odpowiadają preferencjom obywateli.

Tworzenie możliwości wyboru środkiem budowy zaufania. Obywatele oczekują od rządu więcej możliwości wyboru i adekwatnej reakcji na ich postulaty. Poszerzanie takich możliwości jest krokiem w kierunku budowy zaufania. Jeden z uczestników zauważył, że „na zaufanie zasługuje taki rząd, który przedstawi propozycje różnych rozwiązań”. Propozycje te mogą przybierać rozmaite formy. Niektóre kraje OECD wprowadziły np. konkurencję rynkową w wybranych rodzajach usług publicznych. Inne, aby zapewnić poprawę świadczonych usług, podzieliły rynek wewnętrzny pomiędzy poszczególne jednostki administracji.

Dopuszczenie dostawców usług spoza sektora państwowego, tj. umożliwienie obywatelom wyboru, jest dla rządu trudnym zadaniem, oznacza bowiem prze-

wartościowanie roli państwa. W wielu krajach członkowskich OECD kwestionowanie roli rządu w określonych dziedzinach jest sprawą niezwykle drażliwą czy wręcz nierealną z przyczyn politycznych. Usprawniając istniejący system zarządzania, rządy tych krajów nie zastanawiają się, czy dana usługa winna znajdować się w gestii administracji publicznej. Kilku dyskutantów wyraziło przekonanie, że do czasu przełamania tej bariery wysiłki reformatorskie w ich krajach będą miały ograniczony charakter. Niektóre rządy, przyjmując postawę antycypacyjną, przewartościowały rolę państwa, określając te obszary, w których interwencja państwa jest rzeczywiście konieczna. Inne kraje uznały natomiast, że ich interes narodowy, wartości publiczne i kultura obywatelska wymagają dostarczania pewnych usług przez sektor publiczny, bez względu na to, czy jest to uzasadnione w świetle kryteriów konkurencji rynkowej.

Oczywiście, nawet po przewartościowaniu zakresu usług publicznych wiele z nich pozostanie w gestii organów rządowych. Chociaż z samej definicji dóbr publicznych wynika, że stanowią one monopol rządu, również i one powinny spełniać określone standardy jakościowe. Dlatego monopol administracji w tym zakresie należy poddać nadzorowi zainteresowanych grup społecznych. Innymi słowy, zarządzanie takimi świadczeniami powinno wiązać się z odpowiedzialnością w sferze politycznej. Taka odpowiedzialność oznacza, że niezadowolenie społeczne z efektów pracy rządu powinno prowadzić do poprawy jakości świadczonych usług i zmiany sposobu, w jaki rząd je dostarcza.

Nowe zadanie rządu: regulacja usług nienależących już do zadań administracji. Podczas gdy postulaty uczestników procesu regulacyjnego idą na ogół w kierunku głębszej deregulacji usług, społeczeństwo niezmiennie obarcza rząd odpowiedzialnością za nowo powstałe dziedziny. Administracja publiczna musi nadal zapewniać ochronę przed dysfunkcjami rynku (np. ochrona konkurencji, korekta efektów zewnętrznych). Utraciwszy pozycję wyłącznego dystrybutora dóbr publicznych, rząd musi teraz podjąć się roli *strategicznego regulatora*, reprezentującego wiele różnorodnych interesów. Uczestnicy sympozjum dostrzegają tendencję do odchodzenia od prostej deregulacji w kierunku ulepszania mechanizmów regulacyjnych i kontroli ich wyników.

Ramka nr 9. Konkurencja środkiem poprawy jakości usług

W 1991 r. Wielka Brytania rozpoczęła realizację programu „Konkurencja jako sposób podnoszenia jakości”, którego celem było wprowadzenie do pracy rządu elementów zwiększonej konkurencji i możliwości wyboru dostawcy usług, a także wypracowanie optymalnej relacji kosztów do jakości świadczeń. W programie wykorzystano szeroki wachlarz technik efektywnościowych, w tym badania rynkowe i kontraktowanie usług. W stosunku do każdego rodzaju działalności postawiono pytanie, czy rząd powinien nadal się nim zajmować i co przyniosłoby większe oszczędności – zarządzanie nim przez sektor prywatny czy publiczny.

Przeprowadzona w roku 1996 analiza programu wykazała, że większość przewidywanych oszczędności wiąże się z kontraktowaniem usług. Funkcje rządu, które zostały przekazane podmiotom zewnętrznym w drodze prywatyzacji, mieściły się na ogół poza sferą podstawowych zadań administracji publicznej. Jedynie jedna trzecia zredukowanego stanu osobowego Służby Cywilnej była bezpośrednio związana z prywatyzacją i pokrewnymi działaniami. W większości przypadków zmniejszenie zatrudnienia było wynikiem wzrostu wydajności, szerszego zastosowania środków technicznych, a także przesunięcia określonych zadań w ramach sektora publicznego.

Wielka Brytania

Ramka nr 10. Ku nowej definicji roli i funkcji rządu

Nowozelandzki model reformy sektora państwowego opiera się na następujących przesłankach:

- Państwo powinno wykonywać i/lub finansować tylko takie zadania, które wiążą się z wykonywaniem jego uprawnień konstytucyjnych i funkcji przymusu oraz/lub takie, które realizuje lepiej niż inni (nowa definicja roli państwa).
- Każda instytucja państwa powinna posiadać wyraźne i przejrzyste cele, a wszelkie istotne konflikty funkcjonalne winny zostać ujawnione i wyeliminowane w takim stopniu, w jakim jest to możliwe (jasne określenie celów instytucji).
- Zadania o czysto komercyjnym charakterze, które państwo zdecyduje się zachować, powinny być wykonywane w ramach sektora prywatnego, na zasadach konkurencji, pod kierunkiem rad nadzorczych, przy utrzymaniu obowiązku opłacania podatków i wypłacania dywidendy (komercjalizacja instytucji).
- Funkcje doradcze w odniesieniu do pełnego zakresu interesów i zadań rządowych, obsługa administracyjna rządu oraz zadania regulacyjne i związane z wykonywaniem usług, wynikające z uprawnień konstytucyjnych i funkcji przymusu, powinny być realizowane przez wydziały służby publicznej i siły policyjne i wojskowe, podległe bezpośrednio odpowiednim ministrom (definicja kluczowych funkcji państwa).
- Zadania niekomercyjne i pozaresortowe winny być w miarę możliwości wykonywane przez agencje, podlegające mianowanym lub wybieralnym radom nadzorczym, przez ich statutowych kierowników bądź też przez podmioty gospodarcze z sektora prywatnego lub sektora wolontariatu, bez naruszania zasad konkurencji rynkowej (niekluczowe funkcje państwa).

Nowa Zelandia

Koordinacja polityki przez rząd we współpracy z różnymi podmiotami

Rząd nie tylko napotyka konkurencję w sferze usług publicznych, ale traci również wyłączność na formułowanie polityki. Kształt polityki zależy teraz od szeregu różnych podmiotów: od rozmaitych grup interesu i lobbingu, po prywatne instytucje badawcze typu *think tank* i inne niezależne ośrodki myśli politycznej. Jak już wspomniano, rosnące zaangażowanie tych grup przyczynia się do wzmocnienia demokratycznych procesów podejmowania decyzji i pomaga administracji przewidywać potrzeby obywateli, ale jednocześnie nakłada na rząd obowiązek określania i egzekwowania zasad obywatelskiego współuczestnictwa.

Nowi partnerzy rządu w procesie formułowania polityki. W wielu krajach członkowskich OECD wpływ na kierunek polityki publicznej mają nie tylko tradycyjni partnerzy w rodzaju związków zawodowych, ale także lobbyści, organizacje pozarządowe oraz grupy reprezentujące rozmaite interesy gospodarcze, społeczne i polityczne. W niektórych państwach owe grupy interesu uzyskały możliwość działania poprzez specjalnie utworzone komisje ekspertów i komitety doradcze. Na ogół zajmują się one sprawami gospodarki, ale w razie potrzeby służą też doradztwem w kwestiach społecznych i innych.

W sieci powiązań, którą tworzą grupy interesów, rząd zajmuje miejsce tylko jednego, choć wpływowego uczestnika. W poszczególnych krajach rola tych grup jest zróżnicowana, wszędzie jednak mają dostęp do Internetu jako nowego narzędzia organizacji zarządzania i docierania do opinii publicznej. Mogą więc stać się potężnym sojusznikiem reformowania administracji publicznej, bądź przeciwnie – ośrodkiem sprzeciwu wobec reform. Współpraca z partnerami przy wytyczaniu kierunków polityki może wprawdzie uprawomocnić politykę rządu, jednocześnie jednak podwyższa koszty konsultacji i mediacji społecznej. Dlatego też rola, jaką rządy zechcą przyznać grupom interesu w przeprowadzaniu reform strategicznych, wymaga gruntownego przemyślenia.

Mimo powstawania nowych ośrodków wyrażania opinii publicznej rząd zachowuje jedyny w swoim rodzaju mandat. Niektóre organizacje pozarządowe uważają np., że reprezentują zbiorową wolę obywateli lepiej niż rząd. Trzeba im też przyznać, że zajmując się najbardziej palącymi problemami, mają większe możliwości mobilizowania szerszych grup społecznych, często ponad granicami państw. Jednak organizacje te zazwyczaj nie reprezentują całego społeczeństwa i nie ponoszą odpowiedzialności. Nie muszą przestrzegać procedur demokratycznych, wymogu edukacji publicznej czy zasad przejrzystości funkcjonowania, co jest warunkiem szerszego przedstawicielstwa (poza wąską grupą zwolenników). Rząd wyłoniony w demokratycznych wyborach ma natomiast obowiązek równoważenia interesów **wszystkich** obywateli. Opinie organizacji pozarządowych pomagają władzom lepiej zrozumieć poglądy określonych grup społeczeństwa.

W warunkach demokracji przedstawicielskiej opinie te mogą być pomocne, ale nie powinny zastępować podejmowanych przez rząd wysiłków w celu zrozumienia potrzeb obywateli.

Ramka nr 11. Zmienna dynamika znaczenia różnych grup społecznych

Program reform realizowanych w Nowej Zelandii zagroził tradycyjnemu dostępowi wielu grup interesów, szczególnie związków zawodowych, do procesu kształtowania polityki. Reformy rynku pracy, w tym zniesienie obowiązkowego członkostwa pracowników w związkach zawodowych oraz „Ustawa o układach zbiorowych” z 1991 r., spowodowały ich osłabienie. Z drugiej strony, wiele innych tradycyjnych organizacji – np. zrzeszenia pracodawców i rolników oraz instytucje reprezentujące środowiska biznesu – które opowiadały się wcześniej za interwencjonizmem państwowym, zaczęło sprzyjać wysiłkom reformatorskim. Publicznego wsparcia reformom udzieliły takie grupy, jak Okrągły Stół Biznesu, Grupa Top Tier, izby handlowe czy Instytut Dyrektorów.

W sprawę reform zaangażowały się również środowiska akademickie, organizacje lokalne i zrzeszenia zawodowe (np. Nowozelandzka Rada Chrześcijańskich Służb Socjalnych, Koalicja Zdrowia Publicznego, Ośrodek Praw Bezrobotnych), regularnie przedstawiając krytyczne oceny zarówno efektów reform, jak i metod ich wdrażania.

Nowa Zelandia

Ramka nr 12. Ku równowadze między partycypacją a skutecznością

Holandia przymierza się do stosowania interaktywnych metod rządzenia, zgodnie z którymi decyzje rządowe wymagają nie tylko konsultacji, ale ścisłej współpracy z podmiotami, których owe decyzje dotyczą, i z innymi zainteresowanymi. Odnosi się to zwłaszcza do władz lokalnych, usytuowanych najbliżej społeczeństwa. Poszukuje się jednak również sposobów interaktywnego podejmowania decyzji na szczeblu krajowym – choćby po to, by uzyskać dostateczne poparcie dla szerszej zakrojonych przedsięwzięć rządu.

Szerszy udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji pociąga za sobą potrzebę wypracowania nowych procedur zasięgania opinii obywateli i ich współuczestnictwa w procesach decyzyjnych. Stwarza zarazem nowe możliwości „legalnego oporu” wobec decyzji rządowych. Wiele ustaw przewiduje bowiem możliwość skarżenia decyzji lub działań władz publicznych. Mimo że wielość zewnętrznych podmiotów wywierających wpływ (pozytywny czy negatywny) na kształtowanie polityki sprzyja pogłębieniu demokracji, istnieje uzasadniona obawa, że może się – w ostatecznym rezultacie – przyczynić do nadmiernego ograniczenia zdolności decyzyjnych rządu. Kontynuując działania na rzecz rozwoju interaktywnego modelu rządzenia, który umożliwi zdobycie poparcia społecznego już na wstępnym etapie formułowania polityki, Holandia poszukuje jednocześnie sposobów usprawnienia procesu podejmowania wspólnych decyzji oraz procedur odwoławczych.

Holandia

Niezależne analizy polityki źródłem alternatywnych rozwiązań. Prywatne instytucje badawcze, prowadzące analizy konkretnych problemów niezależnie od ośrodków rządowych, mogą proponować konkurencyjne rozwiązania polityczne. Poprzez niezależną ocenę polityki, badania opinii publicznej, doradztwo strategiczne i prognozy, mogą też wpływać na rozwój teorii i praktyki politycznej, kwestionować ich założenia, przedstawiać je w innym świetle czy inicjować debaty polityczne. Mogą również zapewnić kontynuowanie dyskusji nad określonym problemem w kontekście walki stronnictw politycznych. Innym cennym źródłem analiz politologicznych są ośrodki akademickie, chociaż – jak wskazywali niektórzy uczestnicy sympozjum – prowadzone tam badania mają zazwyczaj charakter retrospektywny, co ogranicza ich użyteczność w bieżącej polityce. Mimo iż alternatywne ośrodki analityczne często próbują ingerować w politykę rządu, stanowią jednak cenne źródło nowych koncepcji rozwiązywania problemów publicznych.

Potrzeba koordynacji prac rządu z organizacjami szczebla lokalnego i ponadnarodowego

W decyzjach podejmowanych na szczeblu krajowym coraz większą rolę odgrywają uwarunkowania międzynarodowe. Pogłębiająca się globalizacja uświadomiła rządowi, że często nie są w stanie samodzielnie uporać się z powstającymi problemami. Łagodzeniu ich trudności służą takie instrumenty, jak dwustronne i wielostronne porozumienia handlowe, układy bezpieczeństwa, układy o ochronie środowiska i praw człowieka. Dzięki takim porozumieniom rządy zyskują możliwość wpływu na politykę poza granicami własnych państw. Jednocześnie stwarzają one pewne ograniczenia w dziedzinie polityki wewnętrznej. Dlatego rządy dążą do zrównoważenia interesów międzynarodowych i krajowych.

Rośnie również rola organizacji międzynarodowych. Aby zapewnić ciągłość procesu integracyjnego w ramach Unii Europejskiej, kraje członkowskie zrezygnowały z narodowej suwerenności w wielu dziedzinach polityki. W przyszłości rządy w coraz większym stopniu będą musiały uwzględniać tak stanowisko struktur ponadnarodowych przy stanowieniu prawa lokalnego, jak i konsekwencje decyzji lokalnych dla zawartych porozumień międzynarodowych. Członkostwo w organizacjach międzynarodowych skłania ponadto do porównań z innymi państwami, co może rodzić żądania poprawy efektywności polityki wewnętrznej. Wymagania związane z członkostwem w strukturach międzynarodowych mogą się stać potężnym stymulatorem reform w krajach, które się o takie członkostwo ubiegają.

Nie wolno zapominać o wewnętrznych uwarunkowaniach w poszczególnych krajach. W wielu krajach członkowskich OECD rządy podjęły starania, aby poprawić poziom zaspokojenia potrzeb społecznych poprzez zbliżenie struktur decyzyjnych do obywateli. Wysiłki te polegały na decentralizacji lub rozśrod-

kowaniu władzy szczebla państwa/regionu/prowincji, a także na poziomie samorządu lokalnego i gminnego. Takie zmiany strukturalne usytuowały w centrum sceny publicznej nową grupę podmiotów, z którymi rząd musi koordynować swoje działania. Lokalne struktury władzy mają na ogół lepsze wyczucie preferencji miejscowej społeczności, ale jednocześnie rywalizują o podział skąpych środków. W związku z tym – niezależnie od poziomu decentralizacji władzy – rząd powinien odgrywać rolę mediatora i przyjąć odpowiedzialność za zrównoważenie lokalnych potrzeb.

Ramka nr 13. Międzynarodowe naciski na przeprowadzenie reform

Organizacje i traktaty międzynarodowe zmuszają wiele państw do podejmowania reform w coraz liczniejszych dziedzinach. Szczególnie wyraźnie uwidacznia się to w przypadku krajów ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Dobrym przykładem jest tu Finlandia, która stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej w 1995 r. Traktat z Maastricht, który rząd fiński zaakceptował w momencie przystąpienia do UE, obejmuje m.in. regulacje dotyczące Unii Gospodarczej i Walutowej (EMU). Aby spełnić wymogi EMU, rząd fiński musiał zredukować ogólny deficyt płatniczy i podjąć strukturalne reformy w gospodarce. Reformy te zwiększyły konkurencyjność fińskiej gospodarki na otwartych rynkach międzynarodowych.

Finlandia

Ramka nr 14. Konsultacje z partnerami lokalnymi

Rząd niemiecki zaangażował w prace nad programem reform ekspertów i partnerów lokalnych, powołując kilka krajowych ciał doradczych. Oto niektóre z nich:

- Komitet Doradczy ds. Odchudzenia Rządu jest niezależnym, pozarządowym organem, którego członkami są politycy, naukowcy, przedstawiciele władz poszczególnych landów, samorządów lokalnych, przemysłowców i związków zawodowych. Komitet, powołany w lipcu 1995 r., zakończył pracę we wrześniu 1997 r., przedstawiając kanclerzowi federalnemu raport końcowy. Raport ten zawierał liczne zalecenia dotyczące sposobu modernizacji administracji federalnej.

- W skład Niezależnej Komisji Federalnej ds. Uproszczenia Przepisów i Administracji wchodzi czołowe osobistości ze świata polityki, nauki, prawa i głównych stowarzyszeń lokalnych, a także przedstawiciele władz sześciu landów, w tym dwóch nowych landów przyłączonych do Republiki Federalnej w 1991 r. Komisja, powołana przez rząd federalny w 1983 r., przedstawiła już pewną liczbę ekspertyz i zaleceń dotyczących uproszczenia procedur administracyjnych i deregulacji usług publicznych.

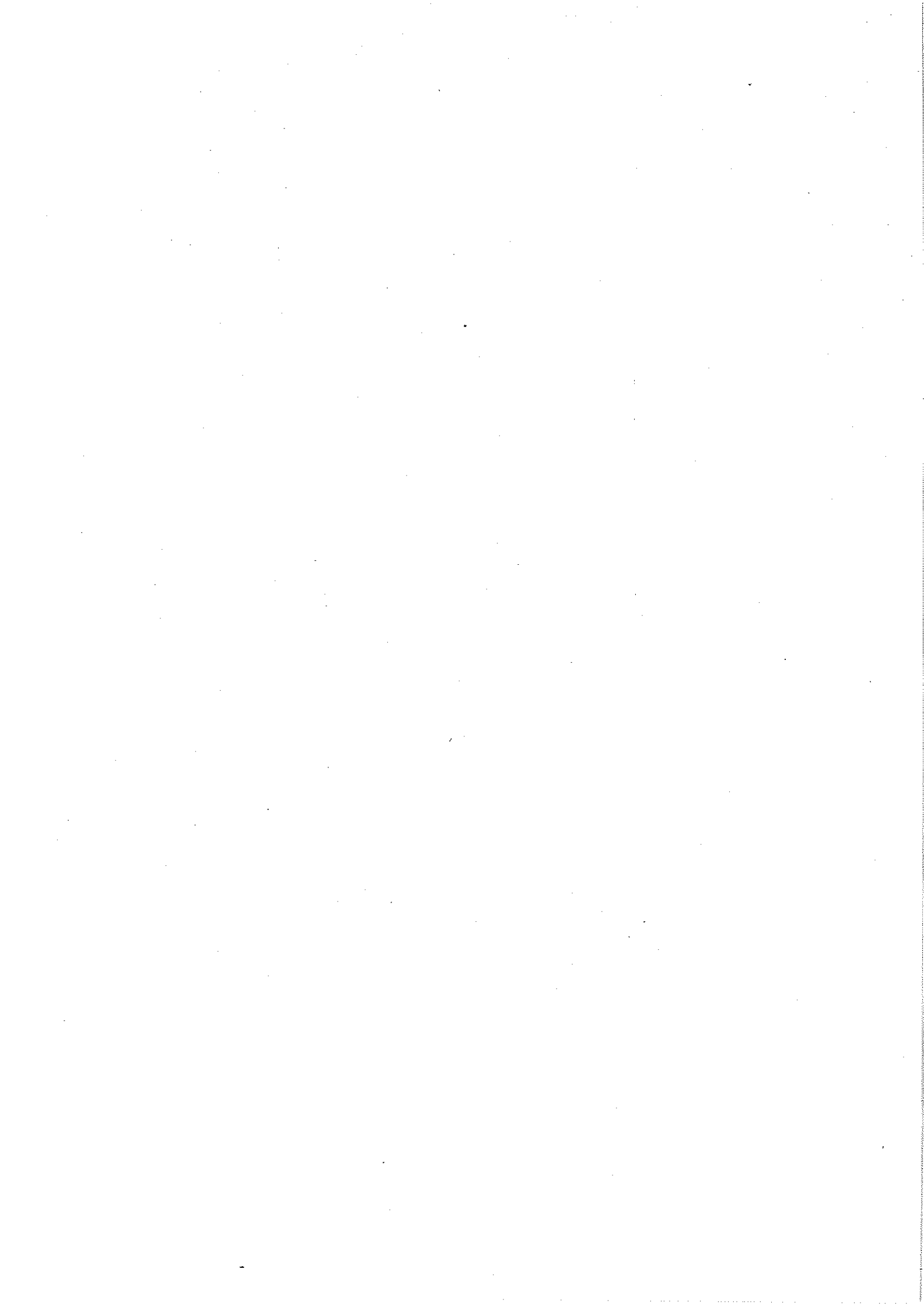
- Niezależny Komitet Ekspertów ds. Uproszczenia i Przyspieszenia Procedur Planowania i Zatwierdzania Planów (Komisja Schlichtera). Komitet, utworzony na początku 1994 r., przedstawił raport końcowy, zawierający około stu propozycji dotyczących uproszczenia i przyspieszenia tych procedur.

Niemcy

Krach ideologii wyklucza szablonowe rozwiązania i stwarza nowe szanse

Kilku prelegentów przekonywało, że w reformie administracji publicznej nie ma już miejsca na ideologię. Przedstawiciele wszystkich odcieni ideologicznego spektrum łączy dziś wspólny cel, jakim jest poprawa skuteczności zarządzania. Prof. Carneiro argumentował, że słabnący wpływ myślenia ideologicznego zmusza rządy do zwiększenia wysiłków w celu znalezienia adekwatnych rozwiązań dzisiejszych problemów. Krach ideologii odbiera rządowi możliwość korzystania z szablonowych, ideologicznie zabarwionych rozwiązań problemów społecznych. Rządy będą musiały opanować umiejętność wykorzystywania różnych nurtów refleksji społecznej tak bieżących, jak i dawniejszych.

Stymulatorem współczesnej reformy administracji publicznej będą prawdopodobnie idee zaczerpnięte z podręczników zarządzania sektorem prywatnym. Kilka szkół politycznego myślenia w krajach OECD, np. „Nowy Laboryzm” Tony’ego Blaira, „Trzecia Droga” Billa Clintona czy „Nowe Centrum” Gerharda Schroedera, próbuje zrównoważyć tradycyjne ideologie z podejściem pragmatycznym, które koncentruje się na skuteczności gospodarczej.



II. Nauki płynące z reformy zarządzania publicznego

Najgorętsza chyba polemika w trakcie sympozjum towarzyszyła kwestii wykorzystania lekcji płynących z dotychczasowych działań reformatorskich przy podejmowaniu obecnych i przyszłych wyzwań w tej dziedzinie. Przedstawiając szereg wzorcowych modeli planowania i realizacji reform publicznych, prelegenci wskazywali na trudności związane z ich wdrażaniem.

Dyskutanci stawiali wiele pytań, na które nie znajdowali odpowiedzi. Wynikało to po części z faktu, że – jak to ujął prof. Schick – „konkretne rozstrzygnięcia reformatorskie muszą pochodzić ze świata praktyki, a nie idei”. Nie ma więc takiego pakietu gotowych rozwiązań, który można byłoby wykorzystać przy wprowadzaniu reform. Na sympozjum próbowano wskazać główne uwarunkowania, które należy uwzględnić, przystępując do reformy zarządzania. Poszczególne kraje mogą jedynie podjąć wysiłek sformułowania zasadniczych pytań, by następnie indywidualnie poszukiwać takich odpowiedzi, które w największym stopniu odpowiadają będą ich własnym, specyficznym potrzebom.

Uczestnicy sympozjum byli jednak zgodni co do wielu czynników warunkujących powodzenie reformy, w tym warunków wstępnych, które muszą być spełnione w chwili przystąpienia do reformy zarządzania publicznego. Dzięki temu udało się im ustalić listę kryteriów, według których poszczególne kraje mogą oceniać własne wysiłki reformatorskie.

Tworzenie warunków reformy

Dyskutanci uznali, że pierwszym krokiem przygotowawczym winno być *ustalenie kalendarza reformy*. Sukces reformy zarządzania zależy w dużym stopniu od odpowiedniego jej zaplanowania i przygotowania. Kalendarz i wizja reformy stanowią podstawę późniejszych działań, a sam proces opracowywania harmonogramu ma zasadnicze znaczenie w pozyskiwaniu poparcia dla reformy na wszystkich etapach jej realizacji.

Kalendarz reformy odzwierciedleniem potrzeb obywateli

W większości krajów należących do OECD podejmowano już próby odbudowy społecznego zaufania poprzez wdrożenie wewnętrznych reform, mających na celu poprawę świadczonych usług. Doskonalenie tych usług wymaga takiej zmiany zachowań – czyli sposobu zarządzania – w wyniku której dobro obywateli stanie się wartością nadrzędną. Osiągnięcie pożądaných rezultatów leży w interesie publicznym, który określają potrzeby obywateli. Dlatego pierwszym celem reformy winno być *ustalenie sposobów poprawy jakości usług*.

Słuchanie opinii społeczeństwa. Jak już stwierdzono, wybór kierunków polityki rządu jest pochodną złożonych relacji między koncepcjami programowymi, preferencjami obywateli i licznymi czynnikami presji tak wewnątrz-, jak i pozarządowej. W wyniku zbieżności przynajmniej części interesów rząd uzyskuje mandat do dokonania zmian. Podejmując reformę nie poprzedzoną społecznymi konsultacjami, zaprzepaszcza możliwość edukacji społeczeństwa i budowy społecznego zaplecza reform. Stawką jest więc nie tylko mandat rządu do podjęcia reformy, ale także stopień jej dostosowania do społecznych potrzeb oraz akceptacja reformy przez obywateli.

Próby odgórnego narzucenia reformy niosą też ryzyko przeprowadzenia jej według „jednej sztancy” i skoncentrowania się na samych działaniach, a nie na ich rezultatach. Natomiast konsultacje społeczne przypominają rządowi, że podstawowym zadaniem reformy jest lepsze rozpoznanie i zaspokojenie potrzeb obywateli, skupiając uwagę rządzących na ich realizacji. Jeden z dyskutantów podkreślił potrzebę „włączenia społeczeństwa w proces formułowania polityki wewnętrznej i przysłuchiwania się jego opinii jako opinii obywateli, klientów i nabywców [świadczeń publicznych]”. Takie „oddolne” podejście może być pomocne nie tylko przy ustalaniu kalendarza reform, ale też przy określaniu priorytetów i harmonogramu działań reformatorskich. Trudność polega tutaj na odpowiednim przełożeniu różnorodnych interesów na spójny program.

Wypracowanie czytelnej wizji reformy. Czytelna wizja nadaje kierunek całemu procesowi reform i jednocześnie pomaga urzędnikom zrozumieć ich własną rolę w tym procesie. Zmiany towarzyszące reformie bywają dotkliwe, ale łatwiej je zaakceptować, kiedy cele reformy zostaną jasno określone i zaakceptowane. W opinii dyskutantów przyszli reformatorzy powinni zadać sobie pytanie: „*w jakim celu to robię?*”

Odpowiedź na to pytanie pozostaje często niejasna, bowiem od urzędów publicznych wymaga się realizacji wielu różnych celów, wynikających z interesów różnorodnych grup społecznych. Jak zauważył jeden z dyskutantów, „agencje publiczne muszą służyć wszystkim ludziom – są to przecież obywatele, a nie tylko usługobiorcy”. Wytyczenie celów nie polega zatem na zwykłej selekcji, wymaga również *określenia priorytetowych spośród konkurujących celów*.

Wspólna wizja służy konsolidacji przywódców politycznych, wyższej rangi urzędników, pracowników pozostających w bezpośrednim kontakcie z ludnością i ogółu społeczeństwa. Stanowi także wytyczną ułatwiającą dobór celów, przygotowanie strategii służących ich osiągnięciu oraz ocenę rezultatów reformy. Rząd powinien formułować wspólną wizję w porozumieniu z zainteresowanymi podmiotami, dokonując syntezy przedstawionych przez nie wielorakich wizji częściowych. Zgodnie z zaproponowaną przez prof. Linquista uniwersalną wizją, która mogłaby skonsolidować różne części aparatu rządowego, „rządy winny aktywnie poszukiwać najlepszych sposobów spożytkowania pieniędzy podatnika i zasobów publicznych, niezależnie od uwarunkowań polityczno-historycznych czy administracyjnych”.

Kryzys szansą reformy; strategiczna reforma gwarancją trwałych przemian

Zadaniem trudniejszym niż określenie celów reformy może okazać się wytyczenie sposobów ich realizacji. Prof. Schick z Uniwersytetu Maryland wezwał uczestników do wypracowania strategicznego podejścia do reformy. Jego zdaniem, reforma strategiczna polega na dokonaniu oceny stanu społeczeństwa i wykorzystaniu okoliczności sprzyjających realizacji przemian. Natomiast strategię – to „programy i działania, wyznaczające cele rządu oraz zadania podejmowane w ramach realizacji reformy”.

Ramka nr 15. Konsultacje jako metoda rozpoznania potrzeb obywateli

Aby lepiej poznać potrzeby obywateli i zbadać skuteczność reform zarządzania publicznego, komórka brytyjskiego Urzędu Gabinetu (Service First Unit) zleciła zorganizowanie „panelu społecznego” (People’s Panel). W panelu uczestniczy 5000 osób, dobranych losowo z terenu całej Wielkiej Brytanii i stanowiących reprezentatywną próbę ludności kraju (pod względem wieku, pochodzenia społecznego, regionu itd.). Uczestnicy odpowiadają na pytania dotyczące sposobu świadczenia usług publicznych oraz możliwości ich usprawnienia z punktu widzenia odbiorcy, a nie całego systemu. Panel został stworzony przez firmę MORI, zajmującą się badaniami rynkowymi, oraz Wydział Polityki Publicznej Uniwersytetu Birmingham. Rezultaty konsultacji podawane są do wiadomości publicznej.

Przedsięwzięcie zaowocowało stworzeniem bazy danych o osobach fizycznych, którą można wykorzystywać do celów różnych analiz jakościowych i ilościowych oraz konsultacji społecznych. Umożliwi to rządowi monitoring zmian w postawach i opiniach społecznych, analizę ich przyczyn, a także poznanie poglądów odbiorców określonych usług oraz osób nie objętych tymi świadczeniami. Badania obejmują następujące dziedziny:

- znaczenie różnego rodzaju inicjatyw reformatorskich podejmowanych przez rząd i ich postrzeganie przez społeczeństwo;

- opinie odbiorców na temat informacji dostarczanych przez służby publiczne, w tym uwagi dotyczące dostępności i użyteczności informacji oraz sposobu rozpatrywania skarg obywateli;
- wykorzystanie panelu przez inne organy rządowe dla celów konsultacji społecznych w takich sprawach, jak sposób świadczenia usług, zgłaszanie nowych inicjatyw, innowacje czy usprawnienia w zakresie usług publicznych;
- formułowanie nowych koncepcji lub zaleceń dotyczących pracy służb publicznych w toku debaty publicznej, w tym analizowanie zmienności poglądów i postaw pod wpływem dostępu do szczegółowych informacji i rozmów z uczestnikami panelu.

Wielka Brytania

Interesy i obawy społeczeństwa mogą stworzyć niezbędne przesłanki do skonstruowania kalendarza reformy, jednak jedynie rząd jest w stanie przekształcić te ogólne uwagi w realistyczny plan działania oraz taki plan przedstawić i wdrożyć. Mimo że w procesie formułowania polityki bierze udział coraz większa liczba uczestników, jedynie rząd ma zdolność postrzegania rzeczywistości z globalnej perspektywy oraz dysponuje odpowiednią bazą analityczną do realizacji niezbędnych strategicznych prac planistycznych dla potrzeb reformy wewnętrznej.

Zarazem niedopuszczalne jest stanowisko, że – wobec kluczowej roli planowania strategicznego – kalendarz reform w jakimkolwiek stopniu przestaje stanowić własność społeczną. Takie błędne podejście może doprowadzić planistów do przyjęcia rozstrzygnięć, które oddalą reformę od oczekiwań i potrzeb obywateli. Rząd musi pamiętać, że sam działa na mocy mandatu – wyrażanego w różnych formach przez opinię publiczną – który wymaga konkretyzacji w postaci planu działań służących osiągnięciu takich efektów w zakresie usług publicznych, jakich oczekuje społeczeństwo.

Podejście strategiczne ułatwia rządowi przewidywanie przyszłych problemów i wyzwań, rozwijanie własnych zdolności i umiejętności dostosowywania się do potrzeb społecznych, poprawę efektywności wykorzystania ograniczonych zasobów, którymi dysponuje, oraz rozpoznawanie uwarunkowań politycznych stymulujących przygotowanie i realizację reform. Co najistotniejsze, reforma strategiczna nie ogranicza działań rządu do reagowania na bieżące wydarzenia, tylko umożliwia mu *zbliżanie się do pożądanых rezultatów*. Przedstawiciel jednego z krajów zauważył, że „chodzi o to, abyśmy zdołali sobie wyjaśnić, jakiej roli oczekujemy od rządu, tak byśmy mogli następnie sami wytyczyć kierunek działania i uniknąć sytuacji, w której rząd jedynie dryfuje z prądem wydarzeń, akceptując zmiany narzucane mu przez otoczenie, zarówno krajowe, jak i międzynarodowe”.

Prof. Lindquist przedstawił zestaw mechanizmów dostępnych rządowi, które zamierzają przystąpić do strategicznej reformy zarządzania (patrz ramka nr 16). Są wśród nich zarówno takie rozwiązania, w których opracowanie strategii reform pozostawia się przywódcom politycznym (tzn. powołanie komitetów gabinetowych lub powierzenie reformy odpowiedniemu ministrowi reformy danego resortu), metody czysto administracyjne (tj. przeglądy w ramach urzędów centralnych bądź departamentów), przeglądy mieszane – czyli takie, w których czynni urzędnicy współpracują z poprzednikami lub z konsultantami, a także przeglądy zewnętrzne, realizowane przez konsultantów lub komisje pozarządowe.

Celem przeglądu strategicznego jest określenie takiego planu reform, który najlepiej sprosta zadaniu zmiany instytucji i kultury administracyjnej. Zastrzegając, że w zależności od systemu i wartości charakterystycznych dla danego kraju, poszczególne strategie mogą się różnić, prof. Schick wyodrębnił cztery podstawowe strategie: 1) *reformy zorientowane prorynkowo*, wykorzystujące mechanizmy konkurencji; 2) *reformy menedżerskie*, bazujące na profesjonalizmie i etyce służby publicznej; 3) *przeglądy programowe*, oparte na analizie i ocenie efektywności; 4) *strategie stopniowej deregulacji*, polegające na regularnych przeglądach. Modele te zostały szerzej omówione w artykule prof. Schicka pt. „Szansa, strategia i taktyka w reformowaniu zarządzania publicznego”, zamieszczonym w części V niniejszego opracowania (str. 139).

W przyjętych programach reform poszczególne kraje najprawdopodobniej nie stosują żadnej z wymienionych strategii w czystej formie, stanowią one raczej kombinację ich poszczególnych elementów. Prof. Schick wskazał, że po zidentyfikowaniu tych elementów w mieszanych programach reformatorskich można sformułować szereg zasadniczych pytań na temat skuteczności działań reformatorskich dotyczących założeń strategii:

- **Strategia rynkowa:** czy rząd zapewnił warunki umożliwiające rzeczywisty rozwój konkurencji?
- **Strategia menedżerska:** czy rząd stworzył odpowiednie mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności?
- **Strategia programowa:** czy rząd ma dostateczną wolę i siłę polityczną, by wyasygnować środki i podjąć działania wynikające z gruntownego przeglądu programów?
- **Strategia stopniowa:** czy rząd jest w stanie na dłuższą metę utrzymać zainteresowanie reformą i udzielać jej wsparcia?

Ramka nr 16. Dostępne instrumenty przeglądu strategicznego

- *Komitety gabinetowe*: Komitet złożony z ministrów powołuje się do nadzorowania przeglądów lub do dokonania przeglądu planów przygotowanych przez inne podmioty, a następnie przedłożenia spójnego projektu reformy.
- *Departamenty centralne*. W zależności od stopnia zaufania, jakim przywódcy polityczni darzą urzędy centralne, oraz możliwości tych instytucji, rząd może powierzyć im zadanie dokonania niezbędnych przeglądów i opracowania projektu reformy. Projekt taki wymaga jednak zatwierdzenia przez Radę Ministrów, która będzie też miała prawo wprowadzenia stosownych modyfikacji.
- *Przeglądy resortowe*. Niektóre rządy przekazują zadanie wykonania przeglądu i przygotowania projektu reform ministrom (a w razie potrzeby – urzędnikom niższym rangą), którzy odpowiadają za poszczególne działy obejmujące kilka departamentów lub urzędów centralnych. Również w tym przypadku propozycje dotyczące reformy wymagać będą zatwierdzenia przez Radę Ministrów.
- *Komitety na szczeblu wiceministrów*. Inne podejście polega na zleceniu przeglądów i przygotowania projektu zmian zespołom składającym się z wiceministrów lub sekretarzy stanu. Do obsługi tych zespołów tworzone są niewielkie sekretariaty.
- *Przeglądy na szczeblu departamentów*. Stosuje się je często w połączeniu z wykorzystaniem ministerialnych komitetów ds. przeglądu. Ich obsługę zapewnia zwykle niewielki sekretariat. W tym przypadku za wykonanie przeglądów i opracowanie alternatywnych projektów reform odpowiadają konkretne departamenty lub urzędy administracji. Prace te mogą się toczyć w ramach rutynowego, okresowego planowania działalności rządu.
- *Zespoły mieszane (z udziałem kadry departamentów)*. Najlepszą ilustracją takiego podejścia jest praktyka „szczegółowych analiz” (*scrutinies*) rządu brytyjskiego, dla których powołuje się na określony okres zespoły przeglądowe, korzystające w równej mierze tak z zasobów rządu centralnego, jak i departamentu lub urzędu, który jest przedmiotem danego przeglądu.
- *Zespoły mieszane (z udziałem sektora prywatnego)*. To podejście umożliwia zakwestionowanie przesłanek lub uzasadnienia programów i systemów świadczeń dzięki współpracy urzędników publicznych (z centrum rządowego i właściwych departamentów lub urzędów) z przedstawicielami sektora prywatnego. Tego typu zespoły mogą być wykorzystywane w przeglądach selektywnych lub całościowych.
- *Zespoły mieszane (z udziałem byłych urzędników)*. Ten typ podejścia przewiduje wykorzystanie, obok obecnych urzędników szczebla centralnego, byłych, doświadczonych funkcjonariuszy służby publicznej, którzy dobrze znają analizowane programy i struktury, a jednocześnie nie są już osobiście zainteresowani końcowymi rezultatami wprowadzanych zmian.
- *Konsultanci*. Rząd zleca wykonanie przeglądu programów i struktur oraz opracowanie alternatywnych modeli reformy podmiotom zewnętrznym. Zaproponowane plany podlegają ocenie liderów politycznych i administracyjnych.
- *Komisje*. Rząd może powołać niezależne komisje w celu dokonania przeglądu priorytetów rządowych i pracy aparatu administracyjnego, a także opracowania wstępnego planu reform. W skład komisji wchodzić mogą przedstawiciele sektora publicznego i prywatnego, jak również środowiska akademickiego. Komisja otrzymuje wsparcie ze strony zespołów analitycznych.

Skorelować strategię z możliwościami. W dyskusjach uczestników sympozjum na temat budowania poparcia społecznego dla reformy wielokrotnie przewijała się kwestia możliwości, jakie stwarzają sytuacje kryzysowe. Kryzysy finansowe lub gospodarcze bądź też niezdolność rządu do szybkiej i skutecznej reakcji na kryzys zewnętrzny mogą prowadzić do mobilizacji opinii publicznej na rzecz reformy systemu rządzenia.

Mimo że kryzysy ujawniają potrzebę reform w najbardziej jaskrawej formie, to – jak zauważył prof. Schick – większość dotychczasowych reform była wynikiem stopniowego regresu, a nie sytuacji kryzysowych. Innymi słowy, rządy zazwyczaj uznają, że postępującej erozji zaufania społecznego nie da się dłużej tolerować i że koniecznie muszą zrobić coś, co pozwoli im odzyskać poparcie obywateli. Sam fakt uświadomienia sobie, że wystąpiła *destabilizacja*, dostarcza rządowi silnej motywacji do podjęcia próby skorygowania własnego podejścia. Kiedy jednak zabraknie doniosłego zdarzenia umożliwiającego mobilizację opinii publicznej, rządowi pozostaje jedynie przyjąć wobec problemu reform podejście strategiczne. Oznacza to, że rząd powinien podjąć konsultacje ze społeczeństwem, sformułować plan działań, zbudować poparcie dla swego planu i szukać możliwości wprowadzenia go w życie.

Odpowiednia okazja jest warunkiem pomyślnej realizacji reformy. Jak stwierdził prof. Schick, „brak sprzyjających warunków sprawia, że strategia pozostaje zbiorem wzniosłych, wizjonerskich pomysłów, pozbawionych szans na realizację. Może także stać się surogatem działania”. Z drugiej strony strategia wytycza kierunek reformy. „Przy braku strategii sprzyjające okoliczności mogą ugrzęznąć w tymczasowości, a działania, wynikające z aktualnych trendów mody, będą pozbawione trwałych skutków”. Podejście strategiczne pozwala przezwyciężyć bezwładność charakteryzującą duże systemy. Aby zapewnić powodzenie reform, prof. Schick zaleca poszukiwanie równowagi pomiędzy strategią a jej uwarunkowaniami.

Zaplanować skuteczną taktykę. Nawet najbardziej logiczne i najlepiej przemyślane plany reform nie przyniosą pożądaných rezultatów, jeśli nie zostaną wdrożone we właściwy sposób. Kraje prowadzące reformy strategiczne powinny zatem z góry określić *taktykę* ich realizacji. Zgodnie z definicją prof. Schicka, taktyka to „metody służące pozyskaniu poparcia dla wprowadzanej reformy i pokonaniu przeszkód w jej wdrażaniu”.

Decyzją taktyczną jest m.in. wyznaczenie *tempa i zakresu* reformy. Przed wprowadzeniem szerszych zmian rząd może zdecydować się zaczekać z wprowadzaniem na wyniki reform pilotażowych bądź też od razu zlecić kompleksową reformę całej administracji. Analogicznie, rząd może rozłożyć w czasie realizację reform w podległych mu poszczególnych agencjach, pozostawiając każdej z nich swobodę decydowania o tempie i zakresie zmian. Może też wybrać wariant reformy zdecentralizowanej, co zapewni silniejszą identyfikację poszczególnych agencji

z planem reform, choć stwarza to jednocześnie możliwość zablokowania lub rozmycia planów niepopularnych reform.

Kiedy agencje otrzymują od rządu większą swobodę we wdrażaniu reform, szczególnej wagi nabiera zapewnienie *ogólnego nadzoru* rządowego nad całością tego procesu. Odpowiednie usytuowanie funkcji nadzoru w strukturze władzy i jej organizacja mogą podkreślić znaczenie reform i wzmocnić instrumenty ich należytej realizacji. Za nadzorowanie reform odpowiada często centralna jednostka lub departament finansowy rządu. Kontrola wydatków agencji, jeśli towarzyszy jej precyzyjne określenie oczekiwanych rezultatów i kryteriów mierzenia efektów jej działalności, zapewnia dodatkowy bodziec do solidnej realizacji reformy, spełniającej postawione cele.

Inną ważną decyzją taktyczną jest ustalenie kolejności działań reformatorskich, zarówno w obrębie konkretnego sektora administracji, jak i w ramach całościowej koncepcji reformy. Dotyczy to w szczególności krajów, w których reformy napotykały silny opór. Tam, gdzie każdy nowy etap reformy budowany jest na mocnym fundamencie wcześniejszych przemian, rośnie poparcie dla całego programu reform, doświadczenia i umiejętności struktur rządowych kumulują się, co prowadzi do podniesienia ogólnego poziomu kultury reform. W ten sposób każdy zrealizowany projekt przeciera drogę kolejnemu etapowi reform.

Podobnie jak w przypadku strategii, nie ma uniwersalnej recepty gwarantującej skuteczność taktyki reform. Prof. Schick radzi, by rząd – zapewniwszy dostateczne zaplecze instytucjonalne i poparcie polityczne dla wysiłków reformatorskich – wypracował jasną wizję celów reformy i elastyczne podejście wobec alternatywnych dróg ich osiągnięcia.

Reforma kompleksowa czy stopniowa? Prof. Schick zauważył, że wspólnie mamy częściej do czynienia z reformami kompleksowymi niż ze stopniowymi. Reforma kompleksowa nie polega na odgórnym narzuceniu zmian w ich najdrobniejszych szczegółach. Jej istotą jest przyjęcie *wewnętrznie spójnego, zintegrowanego zbioru podstawowych zasad*, konsekwentnie realizowanych we wszystkich dziedzinach pracy rządu.

Kompleksowe podejście do reform daje większe szanse zmiany utrwalonych zachowań niż reforma stopniowa, która obejmuje jedynie wybrane szczeble i dziedziny administracji. Jest ono świadectwem silnego zaangażowania się rządu w sprawę reform i zwiększa prawdopodobieństwo wewnętrznej spójności dokonywanych zmian. Podejście selektywne natomiast wiąże się z ryzykiem rozproszenia wysiłków, gdyż poszczególne części aparatu rządu mogą działać na własną rękę bądź też nie robić nic. Prof. Lindquist wskazał, że wybór między reformą kompleksową a stopniową jest funkcją okoliczności i zależy od takich czynników, jak zdolność i/lub skłonność rządowego centrum do kierowania realizacją reform.

Większość dyskutantów zgodziła się zasadniczo z zaletami podejścia kompleksowego. Wielu uważało jednak, że w ich krajach brak jest przyzwolenia społecznego bądź dostatecznego zaplecza politycznego do podjęcia reform na wielką skalę. Niektórzy uczestnicy wskazywali, że wdrożone już wąsko zakrojone reformy mogą z czasem przeobrazić się w reformę kompleksową dzięki wprowadzanym w ich trakcie korektom i budowaniu powiązań między różnymi obszarami funkcjonalnymi.

Zasadniczo jednak prelegenci starali się znaleźć odpowiedź na pytanie, jak skutecznie zrealizować reformę kompleksową, przy czym w większości wypowiedzi przywoływano w tym celu lepiej znane i zrozumiałe dla delegatów przykłady reform oportunistycznych. Kryzysy mobilizują społeczeństwo i przygotowują grunt do doraźnych zmian. Można je więc wykorzystać do zainicjowania reformy w poszczególnych sektorach. Dyskutanci uznali zatem, że reforma kompleksowa – jakkolwiek optymalna – jest niezwykle trudna do przeprowadzenia ze względu na konieczność zapewnienia jej poparcia wszystkich sektorów administracji, jak i fakt, że w dobie masowej informacji trudno utrzymać uwagę opinii publicznej na długofalowym przedsięwzięciu, odwołując się przy tym do mało wyrazistych korzyści.

Umiejętność uczenia się cechą dobrego rządu. Rząd nie jest nieomylny, a kompleksowe podejście do reform nie oznacza, że przyszłość stanie się całkowicie przewidywalna. Jak zauważył prof. Lindquist, reforma kompleksowa – taka, która obejmuje szerokie zmiany pod każdym względem – może nieść ze sobą „ryzyko nieprzewidzianych konsekwencji i niespełnienia wszystkich oczekiwań z nią związanych”.

Rządy powinny rozwijać zdolność do uczenia się na podstawie własnych doświadczeń i wykorzystywać je do korygowania działań w trakcie realizacji reform. Prof. Schick stwierdził, że „bodaj najlepszą strategią dla rządu jest wytyczenie kierunku działań u progu reformy, rzetelne monitorowanie postępów, otwarte mówienie o sukcesach i porażkach oraz częste wprowadzanie korekt w jej trakcie”.

Ramka nr 17. **Konsensus społeczny jako wyznacznik zakresu reform**

W Norwegii nie doszło do szerszych i kompleksowych zmian w polityce administracyjnej częściowo dlatego, że większość społeczeństwa akceptuje rozbudowany sektor publiczny, biurokratyczny model władzy, sprawną organizację profesjonalnego aparatu urzędniczego i struktury korporacjonistyczne z silną reprezentacją związków zawodowych. Reformy w Norwegii charakteryzowało dążenie do unikania konfrontacji oraz brak politycznego zaplecza dla kursu radykalnych zmian przyjętego przez rząd. Swobodę zmian ograniczał zestaw wyznawanych podstawowych wartości. Reforma nie polega jedynie na apolitycznej walce o poprawę efektywności wydatków publicznych, ale wymaga także uzasadnienia politycznego. W przeszłości

reformy były traktowane głównie jako pole doświadczalne prób poszerzenia przyzwolenia społecznego na zmiany w polityce administracyjnej.

Norwegia

Ramka nr 18. Stworzenie zaplecza systemowego dla regularnych i kompleksowych przeglądów

Podstawą reform realizowanych w Kanadzie pod koniec lat dziewięćdziesiątych był przegląd programów rządowych i gruntowne przewartościowanie roli rządu federalnego. Prawdziwe wyzwanie polegało na stworzeniu nowego systemu zarządzania wydatkami publicznymi, który umożliwiłby kontynuację prac zapoczątkowanych przeglądem. Wdrożony System Zarządzania Wydatkami (EMS) miał uczynić ocenę funkcji, programów i priorytetów, dokonywaną w przeglądzie programowym, stałym elementem kultury wydatkowania pieniędzy publicznych przez departamenty rządu. Zlikwidowano wszelkie rezerwy i wprowadzono system stałych przeglądów zadań priorytetowych niezależnie od ich miejsca na liście priorytetów. Wszelkie inicjatywy – poza nieprzewidzianymi sytuacjami – finansowane dotąd z różnych budżetów, są zdane obecnie wyłącznie na środki pochodzące z realokacji wydatków w sponsorujących je ministerstwach.

Dzięki niedawnym modyfikacjom system EMS stał się modelowym mechanizmem określania priorytetów rządu, opartych na jego całościowym programie. Aby zapewnić pełniejsze zrozumienie wyników dotychczasowej pracy administracji i udoskonalić planowanie perspektywiczne, niezbędne jest zintegrowanie danych finansowych i pozafinansowych.

Kanada

Rozwijając możliwości reformowania

Prof. Lindquist z Uniwersytetu Victoria zwrócił uwagę na kwestię zachowania ciągłości instytucjonalnej i potencjału służącego reformie w okresie przebudowy administracji publicznej. Jego artykuł pt. „Rekonstrukcja centrum rządowego: przywództwo, przegląd strategii i spójność w reformowaniu sektora publicznego” patrz część V niniejszej książki (str. 171).

Zapewnić możliwości organizacyjne. Fakt, iż zmiany strukturalne są często najbardziej widocznym elementem reform, rodzi niekiedy błędne przekonanie, że stanowią one ich cel ostateczny, a nie jedynie środek do niego prowadzący. Reforma może skończyć się fiaskiem, jeśli zmiany strukturalne potraktuje się w oderwaniu od pozostałych jej elementów, bowiem urzędnikom nie zapewni się wówczas wspólnej wizji lub zrozumienia celów reformy uzasadniających przebudowę struktur. Reforma instytucjonalna powinna koncentrować się na zmianie zachowań pracowników *poprzez modyfikację nie tylko struktury, ale również kultury i systemu bodźców w organizacji.*

Wiele zmian strukturalnych – szczególnie decentralizacyjnych i dekoncentracyjnych – podejmuje się w celu zwiększenia zdolności dostosowawczych organizacji do potrzeb społeczeństwa. Pani Brosnahan z Rady Regionalnej Auckland za cechy XX-wiecznego paradygmatu organizacyjnego uznała stabilność, sztywność, ukierunkowanie na proces, integrację pionową, hierarchiczność oraz zasady wielkości i skali. Dla paradygmatu XXI-wiecznego typowa będzie raczej organizacja podlegająca ciągłym zmianom, elastyczna, ukierunkowana na rezultaty i zintegrowana poziomo. By sprostać zmieniającym się potrzebom, rządy powinny zmieniać poszczególne struktury dopiero po uważnej analizie potrzeb oraz w oparciu o strategiczny plan reformowania wszystkich elementów danej instytucji.

Struktura organizacyjna może również kształtować podejście instytucji do zagadnienia reformy. Jeden z dyskutantów wskazał, że w jego kraju sektorowa organizacja rządu centralnego prowadzi zazwyczaj do reform zorientowanych na poszczególne działy administracji, czego konsekwencją jest rodzaj uporządkowanego pluralizmu (*structured pluralism*), a nie jednolity system, oparty na jednakowych zasadach. Uwzględnienie cech organizacji w wysiłkach reformatorskich pozwala zrekompensować strukturalne słabości, np. brak koordynacji poziomej.

W przekonaniu uczestników sympozjum żaden typ struktury organizacyjnej nie jest z założenia lepszy od innych, bowiem każda struktura musi być przystosowana do specyficznych potrzeb i problemów danego kraju. Dyskutanci skupili się zatem na potrzebie zidentyfikowania bazy analitycznej niezbędnej do przygotowania reformy, aby upewnić się, czy w danym kraju faktycznie istnieją zasoby umożliwiające planowanie strategiczne.

Rozwinąć bazę analityczną. Uczestnicy zwrócili uwagę, że problemy związane z bieżącym funkcjonowaniem organizacji nie pozostawiają większości kierowników wyższego szczebla czasu na spokojną refleksję nad problemem reform. Podzielając pogląd, że reforma musi być podporządkowana ogólnej strategii instytucji, dyskutanci podkreślali konieczność posiadania przez agencje rządowe bazy umożliwiającej nie tylko *opracowanie strategii i planu reformy*, ale także jej *wdrożenie*.

Ramka nr 19. **Struktura warunkuje podejście do reform**

Aż do lat siedemdziesiątych rząd Norwegii charakteryzował się wysokim stopniem centralizacji oraz standaryzacji zarządzania. W ostatnich latach odnotowano tam pewne zmiany w kierunku decentralizacji, zwiększenia elastyczności oraz zarządzania służącego osiągnięciu określonych celów. Podstawowy aparat administracyjny został jednak zachowany w niezmiennym kształcie. Ogólne ramy organizacyjne są tam bardzo szerokie. Ogólnokrajowej polityki administracji, która skupia się obecnie na kilku priorytetowych zadaniach, nie obsługuje jedna, centralna agen-

cja, lecz kilka jednostek administracyjnych, ściśle powiązanych z różnymi segmentami aparatu kierownictwa politycznego kraju.

Polityka administracyjna Norwegii pozostaje w znacznej mierze skutkiem ubocznym działań i procesów zachodzących na wielu płaszczyznach instytucjonalnych. Nie wynika z jednolitej, kompleksowej strategii. Programy reformatorskie sformułowano na podstawie wielu, często niezależnych od siebie koncepcji, zaś poszczególne reformy wdrażano wewnętrznym rozporządzeniem ministrów i szefów resortów. W efekcie reforma administracji stanowiła wynik kompromisu i doprowadziła do rezultatów cząstkowych. Cechą charakterystyczną reform norweskich była towarzysząca im apolityczna retoryka.

Norwegia

Prof. Lindquist scharakteryzował ten problem jako *wyzwanie transakcyjne*: organizacje są pod stałym naciskiem bieżących zadań operacyjnych związanych z kierowaniem systemem, a jednocześnie oczekuje się od nich, by reagowały na odgórne dyrektywy polityków. „Wykonywanie rutynowych zadań administracyjnych i politycznych zmusza do poświęcania uwagi bieżącym transakcjom w stopniu, który może uniemożliwić realizację zadań związanych z przeglądem strategicznym” – stwierdził prof. Lindquist.

Dyskutanci przyznali, że „zarezerwowanie miejsca dla reform” jest zadaniem trudnym i stanowi wyzwanie, z którym muszą uporać się we własnej pracy. Wyzwanie transakcyjne marginalizuje nie tylko planowanie i przygotowanie reform, ale także funkcje związane z przeglądami i ewaluacją, dostarczające rządowi okazji do wyciągania wniosków i usprawniania wysiłków reformatorskich. Wobec faktu, że baza analityczna reform jest często niedostateczna, prof. Lindquist zaproponował przystosowanie istniejących już mechanizmów alokacji funduszy i formułowania polityki (np. przeglądów budżetowych) do potrzeb przeglądu strategicznego, mającego bardziej analityczny i zorientowany przyszłościowo charakter.

Gdzie szukać możliwości organizacyjnych? Zróżnicowany charakter struktur instytucji rządowych w krajach OECD odzwierciedla dużą różnorodność uwarunkowań działalności rządów i wysuwanych pod ich adresem oczekiwań. Zaprezentowany przez prof. Lindquista model pozwala analizować strukturalne możliwości rządu. W przypadku struktur administracyjnych, w których reformy są stymulowane z centrum, zdolności reformatorskie koncentrują się na ogół w centralnej instytucji rządowej, gdzie opracowuje się programy reform, które następnie są przekazywane do poszczególnych agencji. W słabo rozbudowanych strukturach administracji publicznej agencje posiadają znaczną autonomię. Rola centrum polega w tym przypadku na ułatwianiu transakcji i pośredniczeniu w uzgodnieniach pomiędzy agencjami. Poszczególne urzędy mają tu znaczne prerogatywy decyzyjne.

Opracowanie planów kompleksowych reform i stymulowanie zmian w całym aparacie rządowym łatwiej przychodzi tym rządóm, które dysponują solidną bazą analityczną. Z drugiej strony, rozproszenie potencjału analitycznego w sieci podległych agencji pozwala uzyskać plany reform zapewniających lepsze dostosowanie się do potrzeb i elastyczność administracji w służbie społeczeństwu (choć nie zawsze). Niezależnie od usytuowania bazy analitycznej, wszystkie rządy stoją przed zadaniem usprawnienia koordynacji działań i wymiany informacji, bowiem od tego zależy zapewnienie koherentnego charakteru reformy i zdobywanie reformatorskich doświadczeń.

Prof. Lindquist zaproponował, by w celu określenia wielkości i roli własnego centrum rządu przeprowadziły ocenę możliwości centralnych agencji, koncentrując się przy tym na ich funkcjach strategicznych. Jeśli ośrodkiem innowacji są podległe urzędy, a centrum rządowe stara się jedynie dotrzymać im kroku zamiast samemu inicjować reformy, dążenia centrum do ograniczania zakresu działalności sieci agencji wykonawczych tracą uzasadnienie. Prof. Schick przedstawił z kolei „rozłączny” (*de-coupled*) model organizacji rządu, w którym departamenty centralne zachowują jedynie funkcje związane z formułowaniem polityki i nadzorem nad jednostkami niższego szczebla. Choć użyteczność tego modelu nie została jeszcze sprawdzona w praktyce, może on inspirować rządy do refleksji nad ich „podstawowymi kompetencjami”.

Ograniczoność zasobów wymusza ewolucję centralnych struktur administracyjnych w kierunku funkcji strategicznych, koncentrację na zadaniach związanych z wytyczaniem i realizacją priorytetów rządu, zapewnianiem realistycznych planów działalności departamentów i agencji oraz kontroli ich wykonania, propagowaniem najlepszych praktyk, a także z realizacją przeglądów strategicznych. Przeglądy strategiczne dokonywane są pod kierunkiem centrum, ale we współpracy z agencjami. Pozwala to centrum korzystać ze szczegółowej wiedzy agencji, a jednocześnie zapewnić sobie wsparcie z ich strony.

Prof. Lindquist wskazał, że wzajemnie sprzeczne wymogi spójności wysiłków reformatorskich (czemu sprzyja istnienie silnego rządowego centrum z jednej strony oraz elastyczności i zdolności dostosowania się do nowej sytuacji, gdzie korzystna jest raczej decentralizacja prerogatyw decyzyjnych – z drugiej), mogą prowadzić do konwergencji modeli dystrybucji i koordynacji określonych zadań administracyjnych i analitycznych. Taką konwergencję umożliwiają wspólne problemy, które rządy starają się rozwiązać, mimo różnic w stosowanych metodologiach.

Ramka nr 20. Centralizacja możliwości organizacyjnych zapewnia przywództwo w reformie

W Nowej Zelandii głównym motorem reform było Ministerstwo Skarbu, które dostarczyło także inspiracji intelektualnej reformie w postaci materiałów „Zarządzanie gospodarcze” (1984 r.) i „Zarządzanie funkcjonowaniem rządu” (1987 r.), przedstawionych nowo utworzonym rządowi. Kluczową rolę Ministerstwa Skarbu w procesie reform zapewniły mu solidne zasoby organizacyjne, które zawdzięczało: (1) swojej roli głównego finansowego i gospodarczego doradcy rządu, posiadającego znaczny wpływ na praktycznie wszystkie obszary polityki wewnętrznej; (2) własnej polityce rekrutacji i kształcenia zawodowego pracowników, której efektem była liczna kadra kompetentnych ekonomistów i analityków polityki, dobrze zorientowanych w najnowszych osiągnięciach teorii ekonomicznej i administracyjnej.

Z czasem pojawiły się jednak opinie sugerujące potrzebę zrównoważenia dominującej pozycji Ministerstwa Skarbu jako doradcy rządu. W 1989 r. przeprowadzono reorganizację Urzędu Premiera i Gabinetu, która wynikała częściowo z zaniepokojenia dominacją Ministerstwa Skarbu i z chęci utworzenia konkurencyjnego organu opiniotwórczego. Od tego czasu obie centralne agencje współpracują ściśle ze sobą oraz z innymi departamentami rządowymi na rzecz wspierania reform.

Nowa Zelandia

Ramka nr 21. Przygotowanie planów reform z udziałem kadry administracji

Fundamentalną rolę w propagowaniu reform w Irlandii odegrały współpracujące ze sobą grupy wyższej kadry kierowniczej służby cywilnej. Było to efektem wcześniejszych irlandzkich doświadczeń, które unaocznily, że programy zaprojektowane i sterowane centralnie mogą napotkać zdecydowany opór, głównie z powodu odgórnego narzucenia koncepcji reform. Nowe podejście charakteryzują szerokie konsultacje i współdziałanie ogółu kadry kierowniczej służby publicznej.

Zorganizowane gremia kierownicze wyższego szczebla otrzymały wsparcie Departamentu Finansów, dzięki czemu powołano specjalne forum dyskusyjne na temat interesujących kadrę problemów i trudności oraz promocji konkretnych rozwiązań. To właśnie w ramach tych gremiów wyartykułowano potrzebę reform i określono koncepcję planu modernizacji administracji, a następnie przygotowano wstępne opracowania i propozycje programowe, które uzyskały aprobatę sekretarza generalnych. Doprecyzowaniem tych inicjatyw zajęło się sześć międzywydziałowych grup roboczych, w których pracach – obok urzędników służby cywilnej – uczestniczyli przedstawiciele sektora prywatnego. Opracowanie końcowej wersji propozycji programowych Grupy Koordynacyjnej Sekretarza Generalnych zlecono zespołowi pracowników Departamentu Finansów, do których dokooptowano urzędników z innych departamentów. Zespoły te przygotowały opracowania dotyczące wielu problemów zarządzania służbą publiczną. Grupa Koordynacyjna zwróciła się również do opinii publicznej, w tym do związków zawodowych, o przedłożenie własnych postulatów.

Irlandia

Stworzyć mechanizmy zapewniające spójność polityki reform

Uczestnicy sympozjum byli zgodni, że zachowanie spójności programowej staje się coraz bardziej istotnym warunkiem powodzenia reform. Realizując reformę w całym aparacie administracyjnym, rządy muszą zapewnić „poziomą” spójność działań we wszystkich sektorach administracji. Dyskutanci ostrzegali przed negatywnymi konsekwencjami tzw. *stovepiping*, czyli sytuacji, w której poszczególne agencje opracowują własne programy działania niezależnie od siebie i określają cele reformy, nie dzieląc się z innymi posiadanymi informacjami. Prowadzi to do niepotrzebnego powielania wysiłków i kosztów różnych agencji rządowych oraz do decyzji strategicznych, które służą interesom poszczególnych urzędów, nie przynosząc poprawy ogólnych efektów pracy administracji.

Coraz bardziej złożony charakter administracji publicznej nie tylko zwiększa potrzebę spójności wysiłków reformatorskich, ale rodzi także zapotrzebowanie na nowe instrumenty służące temu celowi. Zdecentralizowana organizacja może wprawdzie wykazywać elastyczność w dostosowywaniu się do nowych sytuacji, powstaje jednak pytanie, jak rząd ma zapewnić spójność metod reformowania w podległych mu agencjach? „Pionowa spójność” między różnymi szczeblami organizacji rządu zawsze stanowiła ważny element planowego wdrożenia reformy administracji. Postulat pionowej spójności nabiera jeszcze większej wagi ze względu na konieczność upowszechnienia postaw utożsamienia się z programem reform, czemu służą konsultacje z różnymi strukturami aparatu rządowego. Wymaga to przepływu informacji „w górę” i „w dół”, ale także „wszerz” – pomiędzy poszczególnymi stanowiskami sieci informacyjnej rządu. Agencje rządowe nie powinny interpretować swej zwiększonej autonomii jako sygnału, że koordynacja między nimi nie jest już konieczna.

Wewnętrzna spójność jest nie tylko istotnym warunkiem podniesienia ogólnorządowej kultury organizacyjnej, lecz jest również wyróżnikiem każdego rządu, który pragnie uczyć się z własnych reformatorskich doświadczeń. Aby przyswoić nauki płynące z dotychczasowych reform – przekonywał prof. Lindquist – rządy powinny wypracować mechanizm ogólnosystemowych przeglądów i składania raportów na temat osiągniętych wyników. Powinny ponadto rozwijać strategiczną wrażliwość, która wykracza poza zakres działalności poszczególnych agencji.

W celu wzmocnienia spójności aparatu publicznego prof. Lindquist postulował rozwijanie doraźnych i stałych mechanizmów koordynacyjnych w rodzaju międzyagencyjnych komisji lub grup zadaniowych, które będą przełamywać branżowy sposób myślenia. Potrzebę takiej koordynacji należy jednak wnikliwie rozważyć, by uniknąć stworzenia zbędnego szczebla w strukturze administracji, co wiąże się z potencjalnymi kosztami. Komitety koordynacyjne i inne mechanizmy tego typu także muszą być poddawane okresowym ocenom ich przydatności.

Zapotrzebowanie na sprawne mechanizmy koordynacyjne zależy od struktury i potrzeb konkretnego rządu. Przedstawiciel pewnego niewielkiego kraju zwrócił uwagę, że jego rząd nie musiał organizować reformy wokół jednego departamentu. Nad reformą pracują przedsiębiorcze jednostki z różnych komórek administracji: „Przypomina to raczej społeczną, a nie indywidualną inicjatywę”. W miarę coraz silniejszego różnicowania wewnętrznego społeczeństw rządów będzie coraz trudniej opierać się na nieformalnych strukturach współpracy i „naturalnej” wspólnotocie wartości kulturowych. Rządy pragnące zachować wewnętrzną spójność powinny więc opanować umiejętność kreowania otwartych sieci komunikacji społecznej i aktywnego propagowania wartości związanych z reformą.

Budować poparcie dla reform

Dyskutanci byli zgodni, że pomyślna realizacja reform wymaga szerokiego poparcia tak wewnątrz, jak i na zewnątrz rządu. Podejmując działania służące rozpoznaniu problemów nurtujących opinię społeczną, reformatorzy przyczyniają się do wzmocnienia społecznego poparcia reform. Według uczestników sympozjum wsparcie reformy przez obywateli, odzwierciedlające się w pozytywnym nastawieniu opinii publicznej, może być równie istotne, jak jej polityczne zaplecze. Mobilizowanie opinii publicznej jest zadaniem wyjątkowo trudnym. Wzrost poparcia społecznego znajduje jednak na ogół bezpośrednie przełożenie na mandat dla polityków wspierających reformę.

Czy rząd wyłącznie przysłuchuje się opinii publicznej, czy też wpływa na nią? Dyskutanci wyrażali różne poglądy na temat roli rządu przy opracowywaniu kalendarza reform. Kilku z nich zwróciło uwagę, że chociaż ogół społeczeństwa przeważnie nie interesuje się procesem reform, rząd jest skazany na aktywność: „rząd może kształtować i zmieniać opinię publiczną”. Przekonywali oni, że rząd nie powinien czekać do momentu, kiedy kryzys lub niezadowolenie ogółu społeczeństwa zrodzą presję reformatorską, ma bowiem obowiązek mobilizować społeczne poparcie dla reformy prewencyjnej.

Z drugiej strony, jak wskazał jeden z dyskutantów, doświadczenia jego kraju dowodzą, że „najgłębsze i najbardziej udane są reformy milczące”. Do bezgłośnej realizacji reformy skłaniają potencjalne koszty porażki w postaci wycofania poparcia społecznego. Ma to szczególne znaczenie w krajach, gdzie tradycyjną reakcją obywateli na reformy, sprzeczne w ich przekonaniu z interesami społeczeństwa, jest wyjście na ulice. W takich przypadkach reformy wprowadza się na podstawie pośredniego mandatu społecznego, udzielonego politykom podczas wyborów. Ogromną rolę w mobilizacji opinii publicznej na rzecz reform odgrywa w tym podejściu zaangażowanie polityków, a zatem i komunikacja na scenie politycznej.

Inny uczestnik wystąpił z tezą, że „zamówienia na reformy się nie tworzy, tylko się na nie odpowiada”. Jego niepokój wzbudził fakt, że rząd niekiedy dąży do reform za wszelką cenę, nie bacząc, czy odpowiadają one potrzebom i troskom ludności. To spostrzeżenie uwypukla znaczenie wyzwań stojących przed rządem, o których wspomniano w poprzednim dziale, a mianowicie potrzebę *informowania opinii publicznej* i edukacyjne obowiązki rządu wobec obywateli. Zwiększa to również wagę pozyskiwania „*informacji zwrotnych*” od społeczeństwa na temat jakości i celowości reform.

Kształtowanie opinii społecznej w trakcie reformy prewencyjnej. Ludzie spędzają w placówkach edukacyjnych coraz więcej lat, a w dorosłym życiu wracają do szkoły, by doskonalić swoje umiejętności zawodowe. Stwarza to szanse lepszego przygotowania ich do *aktywnego uczestnictwa w społeczeństwie obywatelskim*. Edukacja obywatelska nabiera szczególnego znaczenia w warunkach wewnętrznej złożoności i różnorodności współczesnego społeczeństwa. Szkoły powinny stać się miejscem, gdzie ludzie uczą się współpracować pomimo dzielących ich różnic. Zaniedbanie edukacji obywatelskiej może prowadzić do wzrostu postaw cynicznych, spadku zaufania do rządu i braku wiedzy o barierach i trudnościach, z którymi boryka się rząd.

Poprawę jakości współuczestnictwa obywateli rząd musi rozpocząć od postawienia społeczeństwu pytania, czy w tym zakresie jest coś, co wymaga naprawy. Zanim rząd sformułuje jakiegokolwiek postulaty związane z reformą, społeczeństwo musi uświadomić sobie jej potrzebę. Społeczeństwo powinno *znać* nie tylko koszty proponowanych działań, ale i *cenę braku reformy*.

Kryzysy ułatwiają budowę społecznego zaplecza reform. W warunkach stabilizacji reformatorzy mają do wykonania znacznie trudniejsze zadanie – wyposażenie opinii publicznej w narzędzia, które pozwolą jej ocenić, czy reforma jest potrzebna, a także umożliwią zrozumienie alternatywnych wariantów jej realizacji.

Zapewnienie poparcia polityków. Wśród dyskutantów panowała całkowita zgodność, że warunkiem rzeczywistych reform jest zapewnienie im politycznego poparcia. Zwracano przy tym uwagę, że politycy mają do odegrania komplementarną rolę wobec kadr administracyjnych. Wsparcie ze strony polityków powinno dotyczyć *zmiany generalnej wizji*, a nie szczegółów technicznych reformy. Uczestnicy podkreślali ponadto potrzebę wyraźnego rozgraniczenia sfery politycznej i administracyjnej, bowiem ich cele są często odmienne. W każdym razie sukces wyborczy nie może być najważniejszym rezultatem reformy.

Władze polityczne mają do spełnienia w procesie reform wiele istotnych funkcji. Przyczyniają się do wzmocnienia międzyresortowej *koordynacji*, *zapewniają zrównoważony i sprawiedliwy charakter reformy* oraz *długofalową stabilność kursu rządu*. Co istotniejsze, poparcie polityczne jest niezbędnym warunkiem

przewartościowania roli rządu. Bez wsparcia politycznego reformatorsko nastawieni pracownicy administracji mają upoważnienie jedynie do działań mających na celu poprawę efektywności. Prof. Lindquist stwierdził, że „im większa jest waga proponowanych przez nich innowacji, tym poważniejsze stają się programowe i polityczne implikacje reform. To z kolei oznacza, że ich pomyślna realizacja będzie wymagać wsparcia ze strony przywódców politycznych”.

Chociaż czynnik polityczny odgrywa mniejszą rolę na etapie wdrażania reformy, poparcie polityczne jest tu mimo wszystko konieczne. Może się ono przejawiać w formie nadzoru polityków nad procesem reform, co umożliwi wzmocnienie kontroli nad ich wykonawcami i podtrzymanie ich dynamiki. Poparcie polityczne uniemożliwia odwrót od reform lub ich demontaż po zmianie ekipy decydentów.

Reformy budzą jednak zainteresowanie polityków tylko sporadycznie. Na pytanie „kiedy otrzymujemy poparcie szczebla politycznego?” uczestnicy odpowiedzieli: „kiedy jest coś do wygrania z politycznego punktu widzenia”. Choć generalnie kwestie reformy nie są magnesem przyciągającym uwagę liderów politycznych, reformatorzy powinni przypominać im, że z reformą związane są *żywotne interesy polityczne*. Należą do nich potencjalne oszczędności budżetowe, możliwości wykazania się (dotyczy „outsiderów”) zaangażowaniem w problemy wewnętrznego funkcjonowania rządu czy reputacja szefów administracji, sprawujących niekiedy swój urząd z nominacji politycznej.

Prof. Schick zwrócił uwagę, że okazją do zainicjowania reform mogą być wybory lub zmiana składu rządu. Reformy administracji publicznej są przedsięwzięciami długookresowymi. Działania reformatorskie, by przynieść trwałe efekty, muszą przetrwać zmiany rządu. Jeśli mają doprowadzić do usprawnień w całym aparacie władzy, wysiłki te powinny być również postrzegane jako *ponadpartijne*. W opinii dyskutantów, wsparcie reform ze strony różnych ugrupowań partyjnych jest ważnym warunkiem ciągłości reform i uzyskania dla nich poparcia w parlamencie.

Korzyści, które przynosi reforma administracji publicznej, mają na ogół charakter mało konkretny i długofalowy, podczas gdy związane z nią uciążliwości są odczuwane natychmiast, szczególnie w przypadku redukcji zatrudnienia w administracji publicznej. Dlatego, według dyskutantów, reform nie należy rozpoczynać w okresie poprzedzającym wybory, kiedy startujący w nich politycy są uwrażliwieni na krytykę i wykazują brak chęci do inicjowania nowych, ambitnych projektów. Rozpoczęcie reform w takim momencie może doprowadzić do zmarnotrawienia energii i wysiłków osób odpowiedzialnych za ich realizację, grzebiąc szanse późniejszych reform.

Ramka nr 22. Poparcie polityczne warunkiem pomyślności reform

W latach siedemdziesiątych w Wielkiej Brytanii dokonano znaczących zmian w zarządzaniu i w organizacji służby cywilnej, zgodnie z zaleceniami raportu Fultona z 1968 r. Zmiany te okrzyły jednak dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych dzięki realizacji „Inicjatywy następnych kroków”, która w powszechnej opinii przyniosła najistotniejszą modyfikację struktury służby cywilnej od czasu reform przeprowadzonych w XIX w.

Jak się wydaje, zasadniczą różnicę między tymi dwiema reformami uwarunkowały rola politycznego przywództwa oraz fakt, że późniejszym projektem kierował oddany sprawie reform wyższy urzędnik służby cywilnej, którego wspierał niewielki zespół współpracowników. W pracach nad reformą główna rola przypadła Urzędowi Gabinetu i Departamentowi Skarbu, które działały za pośrednictwem specjalnych zespołów, koordynujących i stymulujących wdrożenie programu reform. Takie komórki rzadko jednak posiadają niezbędną siłę przebicia. Ich pozycja zależy bowiem od dostępu do premiera i kluczowych ministrów.

Wielka Brytania

Reforma administracyjna czy mandat legislacyjny? Uczestnicy sympozjum wyrażali rozbieżne opinie co do tego, czy reformy należy wdrażać poprzez działania administracyjne, czy też w oparciu o ustawowe umocowanie. Pierwsza z tych metod stwarza możliwość elastycznego podejścia, druga natomiast – zapewniając utożsamianie się parlamentu z planem reform – daje mocniejszy mandat i gwarantuje określony poziom wsparcia politycznego. Mandat legislacyjny implikuje ponadto większą kontrolę polityczną, ponieważ prawodawcy muszą wyjaśnić swoim wyborcom zatwierdzone przez siebie plany reform.

Wybór jednego z tych wariantów jest uzależniony od tego, jak reformatorzy oceniają potrzebę poparcia politycznego dla swych działań, szczególnie w przypadku postaw skrajnie sceptycznych. Mandat legislacyjny, jeśli uda się go zdobyć, znacznie umocni pozycję przetargową rządu („musimy wykonać ustawę”). W tym przypadku należy jednak uwzględnić także czynnik czasu. Uzyskanie wsparcia w parlamencie i uzgodnienie ostatecznej wersji programu działań może okazać się bardzo czasochłonne, co prowadzi do spowolnienia reform.

Komunikacja społeczna instrumentem budowy zaplecza reform

Dyskutanci wyrazili głębokie przekonanie, że powodzenie reform zależy od zbudowania szerokiej koalicji sił proreformatorskich. Jednym z najważniejszych narzędzi w tej dziedzinie jest komunikacja społeczna. By zidentyfikować podmioty zainteresowane reformą i dotrzeć do nich, rząd powinien wykazać, że nie uważa się za jedyne go autora ani też wyłącznego beneficjanta reformy administracji publicznej.

Komunikacja zwiększa utożsamienie się podmiotów z procesem reform

Nigdy dość informowania. Ktokolwiek doświadczył reformy, wie, że ilość i jakość przekazywanych informacji nigdy nie jest dostateczna. Informować, informować, jeszcze raz informować. To jest klucz do reformy (uczestnik sympozjum).

Komunikacja społeczna jako narzędzie zmian. Dyskutanci przyznali, że informacja staje się w coraz większym stopniu niezbędnym warunkiem powodzenia wysiłków reformatorskich i że komunikowanie się ze społeczeństwem nie jest już wyłącznym obowiązkiem liderów politycznych. Urzędnicy publiczni powinni stać się *profesjonalnymi informatorami*, potrafiącymi wyjaśnić zalety reformy instytucji publicznych. Skuteczna komunikacja społeczna nie polega jedynie na przekazywaniu informacji, ale przede wszystkim na nawiązaniu autentycznego kontaktu z ludźmi, dzięki czemu ci ostatni poczują się współodpowiedzialni za reformę. W warunkach reformy komunikacja społeczna służy wielu celom, a mianowicie:

- budowie społecznego zaplecza reform;
- koordynacji działań reformatorskich wewnątrz struktur rządu;
- utrzymaniu dynamiki wysiłków reformatorskich.

Aby te cele zostały osiągnięte, konieczne jest informowanie o *potrzebie, przebiegu i o sukcesach reformy*. Uświadomienie potrzeby reformy sprzyja mobilizacji poparcia społecznego. Informowanie o procesie reform jest zadaniem wewnętrznych komórek informacyjnych rządu. Ma ono zasadnicze znaczenie dla zapewnienia spójności wysiłków reformatorskich. Upowszechnianie sukcesów reformy sprzyja utrzymaniu dynamiki wysiłków reformatorskich, unaocznia związek działań z efektami i stwarza okazję do wymiany informacji o skutecznych rozwiązaniach pomiędzy poszczególnymi strukturami aparatu rządowego.

Komunikacja odgórna, oddolna i wielokierunkowa. Dyskutanci przyznali, że udana realizacja reformy wymaga, by reformatorskie przesłanie dotarło do wszystkich zainteresowanych podmiotów, a więc nie tylko do ogółu obywateli, ale również do urzędników publicznych i innych pracowników instytucji rządowych. Niejednokrotnie trzeba przekonywać polityków, aby podtrzymali swoje poparcie dla reform, zwłaszcza wówczas, gdy nie przyniesie im to dywidendy politycznej. Główny ciężar wdrożenia reformy sfery publicznej spada jednak na barki pracowników rządowych. Pamiętając o potrzebie wewnętrznej spójności przesłania reformatorskiego, należy je *dostosować do każdej z tych grup odbiorców*. Dotyczy to tak jego ogólnego ujęcia, jak i poziomu szczegółowości oraz określenia konkretnych korzyści wynikających z reform.

Niezbędna jest także komunikacja w ramach struktur administracyjnych, umożliwiająca *poziomą wymianę zdobytych doświadczeń*. Skoro agencje zachę-

idzie – właściwego sposobu informowania o reformie przez rząd. Liczni dyskutanci dostrzegali potrzebę informowania społeczeństwa, przyznając jednocześnie, że służby publiczne nie nawykły jeszcze do roli, której spełnianie było do tej pory zasadniczo prerogatywą polityków.

Jak już wspomniano, istotną funkcją komunikacji społecznej jest edukacja obywateli w zakresie potrzeby reform i wartości leżących u ich podstaw. Społeczne poparcie dla reformy opiera się na ich wiedzy o sukcesach rządu. Działania komunikacyjne mają ukazać związek między skomplikowanymi, szczegółowymi inicjatywami reformatorskimi a ich bieżącymi rezultatami, które wpływają na codzienne życie ludzi.

Wielu dyskutantów wskazywało na asymetryczność wizerunku rządu prezentowanego przez media, które koncentrują się niemal wyłącznie na jego porażkach. W odczuciu uczestników środki przekazu balansują na „krawędzi bezkarności”: zarówno odbiór tematów artykułów, jak i stronniczość zawartych w nich interpretacji, nie są zrównoważone zasadą *checks and balances* (hamulców i równowagi). Jako sposób na przełamanie tradycyjnego braku zainteresowania mediów sukcesami rządów, niektórzy dyskutanci proponowali współpracę z lokalną prasą w celu nagłośnienia reform lokalnych, zwłaszcza tych, które mogą stanowić rozwiązanie modelowe o znaczeniu ogólnokrajowym.

Ramka nr 23. Czy społeczeństwo wie, że reforma odniosła sukces?

Reformom w Nowej Zelandii, uznanym przez elity polityczne i zagranicznych komentatorów za sukces, towarzyszył ogólny spadek zaufania społecznego do rządu. Było to, jak się wydaje, wynikiem następujących czynników: (1) większa przejrzystość rządzenia spowodowała wzrost oczekiwań społeczeństwa, (2) tempo i zakres procesu reform zostały źle przyjęte przez opinię publiczną oraz (3) nie poinformowane społeczeństwo nie rozumiało sensu wysiłków reformatorskich.

Nowa Zelandia

Dyskutanci zwrócili też uwagę na fakt, że rosnąca fragmentacja mediów otwiera przed rządem nowe możliwości bezpośredniego komunikowania się z obywatelami za pośrednictwem takich narzędzi, jak Internet czy telewizja kablowa. Jak stwierdził jeden z uczestników, „nowe media to kontakt indywidualny”. Stawia to przed rządami zadanie zapewnienia dobrej jakościowo informacji, umiejętnego wykorzystania nowych technologii i opanowania nowych metod komunikacji społecznej w celu dotarcia do obywateli.

Mówić językiem reformy, który dociera do obywateli

Informacja to nie propaganda. Celem komunikowania się ze społeczeństwem ma być kreowanie poparcia dla reformy. Mówić językiem reformy – to nie tylko przekazywać informacje o potrzebie reformy, ale również przekonywać obywateli, że rząd posiada plan jej realizacji za akceptowalną cenę. Jak zauważył jeden z uczestników, „budowa zaplecza społecznego oznacza *de facto* konieczność rozwijania zdolności komunikacyjnych i poczucia obywateli, że ponosząc koszty przemian, odczuwają także korzyści płynące z realizacji reform”.

Reforma nie polega na namawianiu społeczeństwa, by zaakceptowało coś, na co nie ma ochoty, oraz przemilczaniu jej zagrożeń czy kosztów. Język reformy powinien jasno przedstawiać cele, wyjaśniać sens zmian czy modernizacji, a także wyraźnie wskazywać, kto odczuje jej skutki i w jaki sposób.

Nawiązać kontakt emocjonalny. Rząd komunikuje społeczeństwu zarówno potrzebę, jak i sukcesy reformy. *Język reformy* odgrywa więc zasadniczą rolę w kształtowaniu jej społecznego odbioru. Jak już wskazywano, komunikacja społeczna nie sprowadza się do prostego informowania – polega na nawiązaniu kontaktu z obywatelami. Obywatele zaakceptują reformę tylko wtedy, kiedy zrozumieją konkretne efekty i wartości z nią związane.

Uczestnicy podkreślili potrzebę przekazania obywatelom takiego przesłania reformatorskiego, które będzie miało praktyczny sens z perspektywy ich życia codziennego. W każdej prezentacji reformy zawarta być powinna odpowiedź na pytanie obywatela: „a co ja będę z tego miał?”

Mówimy bez przerwy o efektywności, wydajności, restrukturyzacji i kontroli. A dla zwykłego obywatela słowa te znaczą niewiele. To, co chce usłyszeć, to uczciwość, służba... Trzeba docierać do ludzi na poziomie emocjonalnym – mówić do nich o problemach, z którymi borykają się jako zwykli obywatele (uczestnik sympozjum).

W języku, którego używa się dzisiaj do przedstawiania reform, dominują kwestie zmieniania procesów lub struktur (np. decentralizacja czy dewolucja kompetencji) oraz pojęcia abstrakcyjne, np. efektywność działania, które pochodzą ze świata biznesu. Nawiązanie kontaktu z obywatelami wymaga odwołania się do powszechnie wyznawanych *wartości*, takich jak np. ciężka praca, dobry interes czy uczciwość, a jednocześnie ukazania obywatelom skutków reformy w postaci poprawy usług publicznych. Choć pojęcie efektywności odgrywa ważną rolę w kształtowaniu wizerunku reformy, tego rodzaju abstrakcyjne pojęcie trzeba przybliżyć społeczeństwu w języku powszechnie zrozumiałym. Nie należy ograniczać się do stwierdzenia, że reforma podnosi efektywność załatwiania wniosków paszportowych – rządy powinny wskazać, że przyniesie ona skrócenie czasu oczekiwania interesantów, bowiem urzędnicy zostali upoważnieni do sprawdzenia wniosków pod kątem ewentualnych usterek już w momencie ich składania.

Umiejętne zademonstrowanie tego, w jaki sposób plan reform ucieleśnia wartości wyznawane przez obywateli (szczególnie jeśli wartości te przedstawi się w powiązaniu z oczekiwanymi efektami zmian), może przyczynić się do budowy społecznego poparcia dla reform.

Bez słów-haseł. Dyskutanci ostrzegali przed posługiwaniem się żargonem technicznym przy w opisie reform. Jasny, codzienny język jest najbardziej skutecznym środkiem komunikowania idei reformy społeczeństwu.

Wiele z pojęć, które nadają kształt współczesnej reformie administracji publicznej, ma swe źródło w sektorze prywatnym. Korzystanie z aparatu pojęciowego wypracowanego w sektorze prywatnym pod wieloma względami zmieniło mentalność sektora publicznego. Paradygmat sektora prywatnego nie powinien być jednak nadużywany – uczestnicy kwestionowali zapożyczanie pojęć tego języka bez namysłu nad ich odpowiednością dla celów sektora publicznego. Takie słowa-hasła jak „zarządzanie zmianą”, wyjęte z pierwotnego kontekstu, tracą swą wyrazistość. Jak zauważył jeden z uczestników, „zarządzanie zmianą nabrało cech samoistnego, ezoterycznego bytu, który nie zależy od tego, czy «zmiana» jest czymś pozytywnym czy negatywnym i czy leży w czymkolwiek interesie”.

Słowa-hasła mogą maskować brak precyzyjnego myślenia, bowiem nie wymagają określenia celów i zadań. Niekiedy stają się celem samym w sobie – zamiast opisywać procesy, które mają doprowadzić do usprawnienia usług publicznych i zwiększenia zdolności rządu do dostosowywania się nowych sytuacji. A te właśnie efekty działań powinny być podstawową treścią przesłania rządu wobec społeczeństwa.

Od czego zacząć: od słów czy od czynów? Nie negując znaczenia świadomego posługiwania się językiem, większość dyskutantów była zdania, że powinien on raczej wypływać z działań reformatorskich, a nie na odwrót. Oznacza to, że przy *braku czynów retoryka reform pozbawiona jest sensu.*

W kształtowaniu wizerunku reformy ważną kwestią jest zachowanie kolejności działań reformatorskich i informowania o nich. Omawianiu przemian powinny towarzyszyć oznaki zmian dostrzegalne dla społeczeństwa. Brak zgodności między publicznymi wypowiedziami a działaniami rządu osłabia zaufanie społeczne. Błyskotliwe slogany, którym towarzyszy dotychczasowa, rutynowa praca administracji, mogą jedynie ugruntować cyniczną opinię obywateli o braku woli rządu do wprowadzenia autentycznych zmian.

Zmiana języka rządów musi wynikać z uprzedniej zmiany sposobu ich myślenia. Jednakowe słownictwo reform jest użyteczne jedynie wtedy, gdy odzwierciedla wspólnotę strategii reformatorskich w całej administracji. To z kolei wymaga *czytelnej wizji celów reformy*, którą można wyartykułować w przesłaniu skierowanym do obywateli i pracowników służby cywilnej.

Językowi propagującemu zmiany, skierowanemu do pracowników administracji, muszą towarzyszyć rzeczywiste zachęty do ich realizacji. Jeśli retoryka ma poprzedzać czyny, rząd powinien przedstawić pracownikom administracji oraz ogółowi społeczeństwa jasny scenariusz, wskazujący terminy rozpoczęcia i zakończenia zmian oraz ich przewidywane efekty.

Nie przesadzać z obietnicami. Dyskutantów niepokoił spadek zaufania, pojawiający się w sytuacji, kiedy retoryka rządu wykracza poza jego faktyczne możliwości realizacji reform i zarządzania zmianami. Oznacza to, że rząd powinien realistycznie oceniać własne oczekiwania i uczciwie przedstawiać je społeczeństwu. Stopniowe sukcesy w osiąganiu niewielkich, realistycznie wytyczonych celów bardziej przyczynią się do wzmocnienia wiarygodności rządu niż jego „baśniowe” obietnice. Jak to zauważył jeden z uczestników, „zaufanie do rządu spada, kiedy rząd zbyt dużo obiecuje, a zbyt mało realizuje”.

Przez zmianę zachowań do kultury zmiany

Reforma nie uda się, jeśli ludzie nie będą przekonani, że ma ona poważną przyczynę: osobistą, zawodową, związaną z dobrem kraju lub współpracowników. Aby ludzie wytrzymali okres przemian, musimy dotrzeć do ich głębokich wartości. Taka sytuacja wymaga bowiem od nich, by zablokowali własne mechanizmy samoobrony (uczestnik sympozjum).

W referacie zatytułowanym „Czemu tak trudno reformować administrację publiczną?”, który zamieszczono w części V tej książki (str. 213), prof. Dupuy z Europejskiego Instytutu Zarządzania (INSEAD) zajął się zagadnieniem bodźców w administracji publicznej. Wyszedł od tezy, że kierowanie organizacjami odbywa się zgodnie z wybranym zestawem racjonalnych strategii. W miarę upływu czasu w funkcjonowaniu organizacji zaczyna dominować ochrona jej własnych członków. Pracownicy dają pierwszeństwo własnym problemom, odsuwając problemy społeczeństwa na plan dalszy. Przykładowo, zasadę równości interpretuje się w ten sposób, że wszyscy pracownicy powinni być traktowani jednakowo, niezależnie od faktycznych wyników ich pracy. Przyznanie pierwszeństwa interesom pracowników odbywa się zwykle kosztem pogorszenia jakości usług świadczonych obywatelom.

Wbudować bodźce w reformę

Dyskutanci zwrócili uwagę, że pracownicy administracji są jedną z najważniejszych grup, których interesy związane są z reformą. Jeśli uznają, że reforma sprowadza się do obniżki kosztów, a zatem i do redukcji zatrudnienia, prawdopodobnie odmówią współpracy. Przeobrażenia instytucjonalne w większym stopniu dotyczą zmiany kultury organizacji niż jej struktur. Ta druga jest tylko środkiem, a nie celem samym w sobie. Pierwszy krok do zmiany kultury organizacyj-

nej polega na stworzeniu wewnętrznego zaplecza reform poprzez zapewnienie odpowiednich motywacji, podniesienie morale personelu i wprowadzenie zachęt do zmian. Aby tego dokonać, należy zarządzać nie tylko jednostkami i zadaniami, ale także grupami i rezultatami.

Kooperacja zamiast koordynacji. Prof. Dupuy zachęcał uczestników do zmiany zachowań pracowników w sposób promujący relacje oparte na współpracy, a nie na koordynacji. Wyjaśnił, że koordynacja zakłada czasowe następstwo odrębnych zadań, *podczas gdy kooperacja wymaga od poszczególnych urzędników współpracy dla osiągnięcia wspólnego celu*. Aby taka współpraca funkcjonowała dobrze, organizacja musi odejść od faworyzowania własnych interesów na rzecz interesów społeczeństwa.

Idea koordynacji opiera się na legalistycznym pojmowaniu miejsca pracy, w którym wszystkie jednostki mają ściśle określony zakres obowiązków i są rozliczane za ich wykonywanie. Od pracowników wymaga się jedynie, by w czasie na to przeznaczonym koncentrowali się na indywidualnych zadaniach. Brak konieczności współpracy chroni ich również przed konfliktami z kolegami. Taka mentalność nie sprzyja inicjatywie i myśleniu kategoriami ogółu i uwalnia jednostki od odpowiedzialności za efekt końcowy. Skutkiem takiej organizacji miejsca pracy jest zwielokrotnienie zużycia zasobów niezbędnych do realizacji danego zadania, ponieważ każda osoba gromadzi sprzęt i materiały, których potrzebuje do wykonania swojej pracy w niezależny sposób. Praktyczne wdrożenie idei, że relacje między pracownikami powinny opierać się na zasadzie współpracy, a nie koordynacji, może ułatwić rządowi realizację dwóch postulatów społeczeństwa: (1) szybszego i sprawniejszego świadczenia bardziej efektywnych usług i (2) obniżenia kosztów tych świadczeń.

Zwiększenie zakresu współpracy nie jest łatwe do realizacji. Współpracujące jednostki ponoszą wspólną odpowiedzialność za wykonanie zadania, a ich indywidualny wkład pracy trudniej jest zmierzyć. Wzmocnienie kooperacji zwiększa ryzyko konfliktów i może prowadzić do osłabienia kontroli nad pracą indywidualnych urzędników. Przyjęcie tego modelu przez jednostki i organizacje to zaakceptowanie takich cech relacji międzypracowniczych, jak nieostrość, zbędność, zależność i konfliktowość. Według prof. Dupuya, taką zmianę można podsumować jako przejście od legalizmu do zarządzania, bowiem wymaga ona sprawniejszego i bardziej fachowego zarządzania.

Oprócz usprawnienia zarządzania, zwiększenie współpracy wymaga na ogół wdrożenia nowych metod nagradzania osiągnięć pracowniczych. Wyróżnienie całej grupy może poprawić współpracę i stymulować utożsamianie się z grupą, zachęcając do pracy zespołowej. Takie podejście zakłada funkcjonowanie grup na zasadzie *samoregulacji* – tak, by każdy z członków zespołu „miał swój sprawliwy udział we wspólnym dziele”.

Bodźce do zmiany dla urzędników. Ważnym instrumentem służącym przekonaniu urzędników do zaakceptowania zmian są bodźce, które należy wbudować w reformy w taki sposób, by ich wsparcie leżało we własnym interesie urzędnika. Pracownicy muszą przekonać się, że służąc lepiej społeczeństwu, działają w swoim własnym długofalowym interesie. Pomocne może tu być propagowanie związanych z reformą wartości, urzędnicy muszą jednak samodzielnie dojść do zrozumienia tej zależności. Jak to powiedział jeden z uczestników, „zmiany nie da się narzucić”.

Prof. Dupuy mówił o wprowadzeniu „dźwigni”, skłaniających pracowników do zmiany zachowań. Należy do nich m.in. modyfikacja systemów zarządzania kadrami (*human resource management*), prowadząca do zmiany warunków pracy. Podzielając tę tezę, że zmianę polityki kadrowej można wykorzystać do zmiany systemu bodźców, dyskutanci wskazywali jednak na liczne trudności występujące w wielu krajach. Niektórzy zwrócili uwagę na ryzyko destabilizacji systemu zatrudnienia w administracji publicznej i fakt, że aspekt materialny jest jednym z głównych powodów podejmowania pracy w sektorze publicznym.

Wiele kontrowersji wzbudziła kwestia stosowania bodźców w miejscu pracy. Wielu dyskutantów wskazywało, że uzależnianie wynagrodzeń od osiągniętych wyników przynosi niekiedy wątpliwe efekty. Zwrócono również uwagę, że bez jasno określonych zadań pracowników dowolność w ocenie trudnych do zmierzenia wyników pracy może prowadzić w najlepszym wypadku do arbitralności w nagradzaniu, a w najgorszym – do nierównego traktowania pracowników. Za interesujący uznano natomiast pomysł premiowania osiągnięć i wyników zespołowych.

Dyskutanci przytoczyli szereg przykładów inicjatyw wyróżniania dobrej pracy poprzez przyznawanie nagród, również w formie wyróżnień niepieniężnych, np. odwiedzin liderów politycznych, poszerzenia kompetencji oraz zwiększenia swobody działania najbardziej produktywnych jednostek. Wprowadzenie modelu zorientowanego na wyniki pracy pociąga jednak za sobą zwiększenie odpowiedzialności kadry kierowniczej, od której oczekuje się uzasadnienia ocen pracowników poprzez wykazanie związków ich indywidualnych wyników z całościowymi osiągnięciami urzędu.

Zapewnić kontrolę odpowiedzialności w administracji publicznej

Jak zauważył jeden z dyskutantów, „nie można zwolnić całej drużyny, ale można wyrzucić trenera – źródło trudności i problemów lub ich rozwiązania leży na ogół w najwyższym kierownictwie”. Kontrola tego szczebla wymaga zatem skoncentrowania się na rezultatach całej organizacji, a nie na indywidualnych wynikach czy procesach.

Uczestnicy starali się zaproponować metody pozwalające mierzyć wielorakie i skomplikowane cechy, jakie powinny wyróżniać współczesną administrację publiczną. Pytano na przykład „jak można ocenić internalizację wartości?” lub „jak powiązać ewaluację jednostki z oceną całłościowych rezultatów?” Pytania te stają się szczególnie istotne, kiedy nie daje się już łatwo zmierzyć wkładu poszczególnych pracowników – np. w przypadku zwiększonego zakresu współpracy.

Ramka nr 24. **Zmienianie zachowań**

Reformowanie nie polega na prostym reorganizowaniu struktur, lecz na zmienianiu zachowań ludzi. Proces zmian zaczyna się od przekazania wizji reform. Ludzie, którzy nie są świadomi wartości leżących u podłoża zmian; celów, nad którymi pracują; czy własnej roli w realizowanych reformach, nie mają motywacji, by zmienić *status quo*. Uczestnicy symposium określili następujące czynniki, które zapewniają zaangażowanie pracowników w zmiany:

- **Komunikować oczekiwania:** kadre należy poinformować o (1) wspólnych wartościach, do których odwołuje się reforma, o (2) jej przewidywanych rezultatach i ramach czasowych oraz o (3) ich własnej roli w tych zmianach. Osobiste zaangażowanie pracowników w reformę jest kluczem do jej pomyślnej realizacji.
- **Ekspozować pozytywy:** koncentrować się na szansach, które niesie reforma. Kosztów zmian nie należy przemilczać, ale pracownicy powinni znać korzyści, jeśli mają ponosić koszty.
- **Kreować liderów zmian:** zidentyfikować wiarygodnych „agentów zmiany”, którzy mogą zachęcić pracowników do przyjęcia ich wizji zmian.
- **Nagradzać zmianę:** wprowadzić bodźce skłaniające do zmiany zachowań. Mogą one obejmować zachęty niepieniężne w rodzaju publicznego wyróżniania sukcesów lub zwiększonego zakresu swobody i kompetencji dla osób, które dzielą wizję reformy.
- **Kreować szanse:** zaoferować pracownikom możliwość doskonalenia umiejętności i udzielić pomocy tym, którzy jej potrzebują, by odnaleźć się w nowej sytuacji.

Ramka nr 25. **Otwarcie na konkurencję jako zachęta do zmian**

Aby wzmocnić zachęty do zmian, Nowa Zelandia otworzyła wewnętrzny rynek usług publicznych na konkurencję. Reformy objęły wprowadzenie kontraktów menedżerskich (*performance agreements*) dla naczelników departamentów, umów o zatrudnieniu na czas określony dla kadry kierowniczej wyższego i średniego szczebla, przetargów ministerialnych na zakup usług po uzgodnionych cenach od departamentów administracji oraz przetargów na zakup usług od innych podmiotów publicznych.

Nowa Zelandia

III. Jak zapewnić trwały charakter reformy zarządzania publicznego

Po omówieniu powodów, które czynią reformę niezbędną, oraz sposobów jej realizacji, delegaci przeszli do dyskusji na temat jednego z najtrudniejszych dylematów związanych z reformowaniem, a mianowicie sposobów zapewnienia trwałości zmian. Nie ma tu ustalonej recepty na sukces. Jak wykazano w poprzednim rozdziale, powodzenie reformy zależy od tego, czy rządowi uda się doprowadzić do zmian we własnym zachowaniu, co w ostatecznym rachunku zależy od ludzi, którzy tworzą administrację rządową. Aby reforma się powiodła, konieczne jest stworzenie właściwych motywacji, a także zapewnienie jej przyjaznego otoczenia politycznego. Natomiast osiągnięcie trwałych rezultatów wymaga sprawnego przywództwa w kierowaniu zachodzącymi zmianami.

Uczestnicy symposiumu podkreślali, że stawiając sobie za cel zmianę zachowań urzędników publicznych, reformatorzy muszą najpierw wyrobić w nich poczucie współodpowiedzialności za przeprowadzaną reformę. Bardzo często rząd koncentruje uwagę wyłącznie na społeczeństwie, uznając je za jedyne „klienta” reformy. Tymczasem urzędnicy publiczni również powinni mieć poczucie, że ich opinie są cenione, bowiem to właśnie od nich wymaga się zmian w sposobie pracy. Uczestnicy mówili o potrzebie rozwijania *wewnętrznego zaplecza* reformy. Mimo iż podstawowym celem reformowania winno być usprawnienie usług świadczonych społeczeństwu, rząd nie może zapominać, że udziałowcami reformy są także pracownicy administracji. To od nich będzie zależało powodzenie reform.

Pułapka „zmęczenia reformą”

Jednym z problemów budzących szczególne zaniepokojenie uczestników symposiumu było niebezpieczeństwo „zmęczenia reformą”. Zastanawiano się, co może uczynić rząd po sformułowaniu planu reformy i rozpoczęciu jej wdrażania, aby przeciwdziałać pojawieniu się postaw cynicznych i poczuciu znużenia wśród pracowników administracji. Zjawiska takie mogą pojawiać się w bardzo różnych okolicznościach. Nadmierna intensywność reform rodzi u urzędników poczucie

przeciążenia i braku stabilizacji; z drugiej strony – zbytne rozciągnięcie drobnych zmian w czasie powoduje, że reformy tracą rozpęd.

Jak już stwierdzono w poprzednim rozdziale, pomyślna realizacja reformy zależy w dużym stopniu od zdolności rządu do dokonania zmian w sferze motywacji i zachowań. Dlatego istotnym warunkiem długofalowego sukcesu jest określenie jasnych celów i przejrzyste zaplanowanie działań jeszcze na wstępie reformowania, a także odpowiednie ich propagowanie. Najlepszy nawet program reform nie zapobiegnie jednak wystąpieniu poczucia zmęczenia wśród pracowników administracji publicznej. Zmiana organizacji pracy wymaga czasu i może nie być łatwa. Nawet najwięksi orędownicy przemian mogą odczuć przeciążenie kolejnymi falami wysiłków reformatorskich. Rząd może czynnie zapobiegać zjawiskom znużenia reformą, poprzez *traktowanie urzędników jako współpartnerów w procesie reform*, zwiększenie własnej zdolności do *przyswajania doświadczeń i wykorzystywania osiągnięć wcześniejszych działań reformatorskich* oraz poprzez dostarczanie urzędnikom stałej zachęty do pracy.

Poczucie współodpowiedzialności rodzi poparcie dla reformy

Przypomina to niekiedy zachowanie gromady ptaków siedzących na drzewie, kiedy ktoś zniemacka kłaśnie w dłonie. Tak jak w czasie wielkiej reformy, przestraszone ptaki zrywają się do lotu, ale już po chwili wracają na drzewo, z tą różnicą, że teraz każdy siedzi w innym miejscu. Jednak z perspektywy obserwujących drzewo ludzi nic się nie zmieniło – wszystkie ptaki wróciły na drzewo (uczestnik sympozjum).

Jeśli nie zmieniają się podstawowe wartości, przemiany strukturalne dadzą jedynie krótkotrwały przeblask aktywności, która w końcu rozmyje się w rutynie codziennej pracy. Zamiast działać na rzecz pomyślniej realizacji reformy, część urzędników będzie się starała obejść zmiany wprowadzane do obowiązujących reguł i struktur po to, by za fasadą reform zachować dotychczasowe metody działania. Znalezienie sposobu na uniknięcie takiej sytuacji było jednym z głównych celów dyskusji o warunkach trwałości reform.

Konsekwencja działań wzmacnia wartości reform. Wyjaśniliśmy już, że upowszechnienie wartości reformy odgrywa fundamentalną rolę w pozyskiwaniu poparcia pracowników sektora publicznego. Poczucie wspólnoty wartości jest warunkiem koniecznym reformowania, ponieważ umożliwia jednakowe zrozumienie celów i metod realizacji zmian. Odpowiednie rozwinięcie i zakorzenienie się tych wartości wymaga jednak wzmocnienia w postaci *konsekwentnych działań*. Prof. Dupuy mówił o dominacji mentalności biurokratycznej, która promuje działania egoistyczne, mimo iż posługuje się retoryką reform. Delegaci podkreślali znaczenie *przekazywania właściwych sygnałów* przez kadre kierowniczą: to, kto otrzymuje nominacje i promocje, dostarcza pracownikom bardzo ważnej

wskazówki, czy w postępowaniu kierownictwa faktycznie nastąpiła zmiana zgodna z ową retoryką.

Kanały przepływu informacji zwrotnych i konsultacji. Jeżeli pracownicy administracji rządowej mają poczucie, że reforma zagraża ich osobistym interesom, brak im motywacji do zmieniania własnych zachowań. Zasadnicze znaczenie ma tu właściwa koordynacja działań w czasie. Podejmowanie konsultacji z pracownikami w chwili, gdy plany reform zostały już opracowane i są gotowe do wdrażania, może stać się przyczyną dodatkowych napięć, jeśli reformatorzy nie są skłonni zrobić kroku wstecz i zmodyfikować owych planów zgodnie z uwagami i wątpliwościami zgłaszanymi przez pracowników. Uczestnicy zalecali, by unikać późniejszych konfliktów poprzez angażowanie urzędników do współpracy już na początkowym etapie reformy oraz stosowanie mechanizmów konsultacji w celu podtrzymania ich zainteresowania reformą.

Jeden z mówców przyznał, że w jego kraju uwaga reformatorów koncentrowała się na efektywnym przekazywaniu pracownikom informacji o reformie, zapomniano jednak o stworzeniu jakichkolwiek mechanizmów umożliwiających im wyrażanie własnych opinii. Dyskutanci uznali, że *stały przepływ informacji zwrotnych i ocen* stanowi jeden z kluczowych warunków kreowania i podtrzymywania klimatu przychylnego zmianom. Możliwość przekazywania informacji zwrotnych i udziału w konsultacjach przekonuje pracowników, że nurtujące ich problemy są wysłuchiwane, co umacnia w nich poczucie współodpowiedzialności za reformę. Mechanizmy te służą również doskonaleniu koncepcji reformy, gdyż dostarczają informacji na temat pracy w terenie oraz innych okoliczności, które mogą być nieznane autorom reformy.

Same konsultacje to jednak za mało. Urzędnicy widzą, że ich głos ma znaczenie dopiero wtedy, kiedy zgłaszane przez nich postulaty są faktycznie uwzględniane przez reformatorów. Nie oznacza to, że autorzy reform muszą w każdym przypadku robić dokładnie to, czego życzą sobie urzędnicy. Jednak sam fakt podejmowania zgłaszanych postulatów sygnalizuje pracownikom, że ich partnerska rola w reformie jest doceniana. Ma on też pewne znaczenie edukacyjne, gdyż stwarza okazję, aby pokazać urzędnikom, iż plan reformy uwzględnia również ich problemy.

Ukazywanie korzyści i osiągnięć. Reforma jest przedsięwzięciem bardzo długotrwałym, dlatego też skupienie całej uwagi na efekcie końcowym może być dla wielu pracowników niewystarczającym źródłem motywacji. Chociaż reforma musi być zawsze zorientowana na końcowy wynik, pracownicy mogą odczuwać potrzebę realizacji *konkretnych i osiągalnych celów cząstkowych*, które dadzą im poczucie, że posuwają się we właściwym kierunku, oraz wzmocnią ich morale. Urzędnikom należy wskazać takie punkty odniesienia, które pozwolą im lepiej radzić sobie z niepewnością towarzyszącą zmianie. Reformatorzy powinni

w tym celu zaplanować konkretne, cząstkowe zadania do realizacji, wskazując przy tym wyraźnie na ich związek z końcowym efektem reformy.

Uczestnicy sympozjum nie mieli żadnych wątpliwości co do potrzeby podtrzymywania morale pracowników poprzez *publiczne wyróżnianie sukcesów*. Nagrody nie zawsze muszą mieć postać pieniężną, ale powinny stanowić *wyróżnienie wysiłku*, który pracownicy wkładają w adaptację do zmian, i przyczyniać się do *podtrzymania dynamiki* przemian poprzez ukazanie osiągniętych postępów. Dobrym przykładem nagrodzenia i uczczenia sukcesu jest wyróżnienie przez kierownictwo polityczne lub w środkach masowego przekazu (np. uroczyste podkreślanie zasług, zamieszczanie zdjęć w mediach, publikacje w biuletynach wewnętrznych, dyplomy uznania i nagrody).

Znużenie reformą może również dotyczyć społeczeństwa. Z tego powodu także i ono powinno być informowane o sukcesach reformy. Chociaż obywatele rzadko uczestniczą w wewnętrznych reformach administracji, to jednak ponoszą ich krótkotrwałe koszty w postaci niepewności, do kogo np. należy się zwrócić po świadczenia w trakcie przetarasowań organizacyjnych w urzędach. Prelegenci zalecili zwiększenie skuteczności informacji wewnętrznej i zewnętrznej w ukazywaniu sukcesów reformy celem wzmocnienia poparcia społecznego, dostarczenia zachęty pracownikom administracji i docenienia ich roli.

Uczestnicy sympozjum przytoczyli szereg przykładów, kiedy to urzędnicy publiczni w ich krajach, mimo zmniejszenia środków, chętnie podejmowali wyzwania związane z reformą, ponieważ zapewniono im większą niezależność oraz odpowiednie wsparcie techniczne. Poszerzenie zakresu swobody działania w niektórych obszarach przyczynia się do wzmocnienia identyfikacji urzędników z procesem i celami reform. Okazane im w ten sposób zaufanie rodzi wśród pracowników poczucie współodpowiedzialności za pomyślną realizację reformy.

Aby zaufanie to przyniosło pożądane efekty, muszą mu towarzyszyć odpowiednie narzędzia. Szkolenia pozwalają pracownikom zrozumieć stawiane przed nimi oczekiwania i umacniają ich zdolność do rzeczywistego współuczestnictwa w reformie, które nie może ograniczać się do rutynowego wypełniania poleceń.

Ramka nr 26. Wyróżnianie sukcesów

W Stanach Zjednoczonych, w ramach kierowanego przez wiceprezydenta programu „Narodowe partnerstwo na rzecz rekonstrukcji rządu”, ustanowiono nagrodę Hammer Award (czyli „nagrodę młotka”), którą przyznaje się zespołom pracowników federalnych za opracowanie nowatorskich i unikatowych procesów lub programów podnoszących efektywność i skuteczność rządzenia. Nagroda ta ma na celu zwrócenie uwagi na osoby, których działalność wywarła istotny wpływ na świadczenie usług dla społeczeństwa, poprawę skuteczności, racjonalizację struktur, oszczędności lub szczególnie interesujące rozwiązania w pracy administracji. Nazwa nagrody nawiązuje do stereotypu nieefektywności rządu, którą symbolizuje młotek za 400 dola-

row. Nie bez przyczyny laureaci otrzymują więc oprawiony w ramkę młotek za jedynę 6 dolarów, wstęgę i pismo od wiceprezydenta. Do tej pory różnym zespołom pracowników administracji federalnej, stanowej i municypalnej przyznano ponad 1200 nagród Hammer Award.

Stany Zjednoczone

Strategiczny wymiar wdrażania reformy

„Przerwa na zaczerpnięcie oddechu” jako etap wdrażania reformy. W przedsięwzięciach reformatorskich mamy często do czynienia z okresami innowacji i zmian, po których następuje etap konsolidacji i zapoznawania urzędników z nowymi regułami pracy oraz stawianymi im zadaniami. Okres ten jest potrzebny urzędnikom publicznym do zapoznania się ze zmienionymi przepisami, odbycia szkoleń i przystosowania się do nowych procedur i struktur. Owe „przerwy na zaczerpnięcie oddechu” należy traktować jako jeden z etapów wdrażania reformy, a nie jako pretekst do jej zarzucenia bądź powrotu do wcześniejszych wzorców zachowań.

Prof. Lindquist zwrócił uwagę, że jeśli po okresie wdrażania zmian reformatorzy nie podejmują działań służących ich konsolidacji, to „na nowo dochodzą do głosu żądania o charakterze transakcyjnym i politycznym”, powodując powrót organizacji ku wcześniejszym metodom postępowania. Zdaniem profesora, w celu utrzymania struktury i dyscypliny początkowego okresu reformowania, należy powołać sekretariat ds. wdrażania reformy, opracowujący harmonogram działań reformatorskich oraz sprawujący kontrolę nad realizacją zadań budżetowych i innych przez departamenty i agencje rządowe. Służyłoby to nie tylko utrzymaniu dynamiki reform, ale też umożliwiło nadanie całościowej reformie bardziej spójnego charakteru.

Dynamizowanie reformy. Ryzyko związane ze zjawiskiem zmęczenia reformą polega nie tyle na tym, że urzędnicy mogą zwrócić się przeciwko reformie, ale że tracą wiarę jej sens. W szczególności, jeśli dana inicjatywa stanowi reakcję na konkretny kryzys, zniknięcie samego zagrożenia może prowadzić do utraty przekonania o celowości reformy. Kiedy reforma traci rozpęd, organizacjom łatwiej jest wrócić do starych, znanych metod działania. Nawet sukcesy w reformowaniu nie stwarzają gwarancji, że dynamika reform zostanie utrzymana. Niezbędnym warunkiem zapewnienia tym osiągnięciom trwałego charakteru jest strategiczna wola reformatorów, by podtrzymać nowy system pracy administracji. Kiedy uda się osiągnąć niemal pełną równowagę w funkcjonowaniu systemu, rząd musi zastanowić się nad sposobami utrzymania tego stanu przy pomocy wzmocnienia zaufania wewnątrz administracji publicznej.

Prace związane z reformą nie powinny być oddzielone od codziennych obowiązków służbowych. Takie podejście skłania do odkładania ich na później, jako

mniej pilnych. W codziennej pracy instytucji zawsze pojawiać się będą bardziej palące zadania, odwracające uwagę od długofalowych przedsięwzięć reformatorskich. Tymczasem wymogi reformy powinny znaleźć takie miejsce w systemie motywacyjnym, by zachęty do wprowadzania nowatorskich rozwiązań rodziły się w samej jednostce organizacyjnej, a nie pochodziły wyłącznie „z góry”.

Spójne przesłanie reformatorskie chroni przed zmęczeniem reformą. Jeden z uczestników sympozjum zauważył, że „zmęczenie reformą rodzi się wtedy, gdy do jej programu wprowadza się zmiany, by następnie je odwołać, po czym wprowadza się je na nowo, żeby na koniec wrócić do koncepcji wyjściowej – wtedy ludzie zaczynają mieć dosyć reformy”. Łatwiej jest zachować spójność, kiedy posiada się jasną wizję reformy. Inny delegat stwierdził, że „rządy, które pośpiesznie przechodzą od jednej częściowo wdrożonej innowacji do drugiej, doświadczają zmęczenia reformą i zamętu myślowego”. Na ile to możliwe, działania reformatorskie powinny wynikać z kompleksowego planu reformowania. Jeśli postulat ten nie jest spełniony, reformatorzy winni wykazać związek między wdrażaną reformą a wcześniejszymi przedsięwzięciami w tej dziedzinie, choćby po to, by pokazać, że wyciągnęli wnioski z błędów popełnionych w przeszłości.

Ramka nr 27. **Koordinacja działań a dynamika reformy**

Niedawna reforma rynku pracy w sektorze publicznym w Australii nieoczekiwanie pociągnęła za sobą reformę zarządzania w Departamencie Skarbu. W efekcie przyjęcia ustawy rozszerzającej na sektor publiczny stosowanie przepisów o zatrudnieniu w sektorze prywatnym, pracownicy sfery publicznej zostali zmuszeni do negocjowania poziomu własnych zarobków w oparciu o osiągnięte wyniki. Wcześniej przemieszczanie się personelu pomiędzy poszczególnymi departamentami należało do rzadkości; obecnie pojawiła się możliwość wynegocjowania lepszego wynagrodzenia poprzez zmianę departamentu. W konsekwencji, na rynku pracy specjalistów w zakresie planowania polityki zapanowały warunki ostrej konkurencji. Kierownictwo Departamentu Skarbu zrozumiało więc, że aby zatrzymać dobrych fachowców, należy zaoferować im konkurencyjne stawki rynkowe. Szukając w budżecie środków na przyciągnięcie wybitnych specjalistów, departamenty uznały, że nie stać ich na dalsze zatrudnianie słabych pracowników. Sytuacja ta skłoniła je do wprowadzenia systemu zarządzania w oparciu o wyniki (*performance management system*). Personel zaakceptował te zmiany pod warunkiem włączenia do nich oddolnej oceny kadry kierowniczej przez pracowników. Powstały w ten sposób system zarządzania w oparciu o wyniki, który obejmuje także ocenę zwierzchników przez podwładnych, spowodował istotną zmianę w zachowaniach osób zajmujących stanowiska kierownicze, gdyż ich potencjał zakresie zarządzania i kierowania Departamentem Skarbu jest teraz poddawany surowemu osądowi.

Australia

Przyswajanie wcześniejszych doświadczeń reformatorskich

Aby pracownicy administracji centralnej nie mieli poczucia, że są stale zaskakiwani propozycjami nowych zmian, muszą rozumieć, w jaki sposób kolejne etapy reform układają się w jedną całość. Wysiłki reformatorskie powinny cechować się *ciągłością*. Przy wszelkich zmianach w powierzchownych elementach reformy zasadnicze wartości i logika działań reformatorskich powinny pozostać niezmiennie. Dotyczy to również korekty mechanizmów reformy wynikających z wiedzy zdobytej dzięki informacjom zwrotnym oraz w toku ewaluacji.

Rząd powinien udowodnić, że potrafi wyciągać wnioski z wcześniejszych doświadczeń, nawet jeśli reformy nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Wielokrotne powtarzanie tych samych błędów w reformowaniu powoduje wzrost postaw cynicznych wśród wszystkich osób uczestniczących w tym procesie. Rząd, który potrafi przyswajać wnioski z wcześniejszych doświadczeń, udowadnia tym samym, że z jego strony reforma nie służy jedynie odniesieniu korzyści politycznych, lecz ma na celu autentyczne usprawnienie działalności administracji. Prof. Lindquist zaproponował, by procesowi uczenia się na podstawie reformatorskich doświadczeń nadać charakter formalny poprzez organizowanie paneli dyskusyjnych, zamawianie ekspertyz na temat przebiegu reformy i sponsorowanie badań ewaluacyjnych.

Wyrwykowe doświadczenia często nie dają podstawy do ustalenia stopnia sukcesu reformy. Natomiast upublicznianie przez rząd ocen realizacji reformy za pośrednictwem informacji zwrotnych i ewaluacji oraz powiększanie zasobu wiedzy o skutecznych metodach reformowania może przyczyniać się do wzmocnienia poparcia dla reformy. Prof. Jean-Claude Thoenig z Europejskiego Instytutu Administracji (INSEAD) omówił kwestię wykorzystania ewaluacji do usprawniania reformy z perspektywy udanych rozwiązań w tej dziedzinie, które przyjęto w kilku krajach członkowskich OECD. Jego referat pt. „Ewaluacja jako praktyczna wiedza do wykorzystania w reformowaniu zarządzania publicznego” znajduje się w części V tej książki (str. 227).

Ewaluacja jako narzędzie doskonalenia planów reformy. Z uwagi na niedostatek danych o sukcesach reform publicznych, ważnym źródłem wiedzy o reformie może być jej ewaluacja. Badania tego typu mogą przyczynić się nie tylko do podniesienia efektywności administracji, ale także do wzmocnienia kontroli nad realizatorami reform i unaocznienia kryteriów sukcesu reformy stosowanych przez rząd. *Ewaluacja umożliwia ponowne skierowanie uwagi na cele reformy.* Jak stwierdził jeden z uczestników sympozjum, „zarządza się tym, co może zostać zmierzone”. Ponadto badania takie poszerzają wiedzę o skutecznych metodach reformowania i pomagają uzasadnić tezę o racjonalnym charakterze reformy. Jako element systematycznego procesu uczenia się, ewaluacja ułatwia rządowi doskonalenie ich reformatorskich wysiłków.

Prof. Thoenig ostrzegł jednak przed wiązaniem z techniką ewaluacji zbyt wielu oczekiwań. Jakkolwiek użyteczne, narzędzie to ma jedynie wąskie zastosowania i nie jest wolne od ograniczeń. W większości przypadków badania tego typu służą ocenie zarządzania i wydajności, nie zaś skuteczności efektów przedsięwzięć reformatorskich. Wynika to z faktu, że o wiele trudniej jest poddać ocenie całościową, zewnętrzną skuteczność reformy. Większość programów ewaluacyjnych ma na celu dostarczenie decydom informacji o tym, *które rozwiązania sprawdzają się w praktyce, a które nie*. Tę rolę ewaluacji, polegającą na *podnoszeniu wartości* reformy, należy rozszerzyć poprzez objęcie badaniami także nierozwiązanych problemów. Skuteczna ewaluacja musi być *elastyczna i stopniowa* oraz powinna wykorzystywać każdą sposobność do wypełnienia luk w posiadanej wiedzy.

Prof. Thoenig zwrócił uwagę, że rządy zbyt rzadko stosują ewaluację. Stwierdził, że „deklarują publicznie potrzebę ewaluacji, nie stosując jej jednak w praktyce”. Wymienił też przyczyny niechętnego stosunku rządzących do tego narzędzia. Niektórzy decydenci obawiają się zagrożenia dla swojego autorytetu ze strony ekspertów zewnętrznych bądź postrzegają ewaluację jako instrument służący realizacji odrębnych celów politycznych. Część odpowiedzialności za ograniczone wykorzystanie ewaluacji spada również na samych ewaluatorów: jedni próbują wytyczać cele i założenia reformy, co jest prerogatywą decydom, inni skupiają się na metodologicznej perfekcji badań, a nie na uzyskaniu *aktualnych i użytecznych* wyników.

Prof. Thoenig podkreślił, że istnienie „*kultury ewaluacji*” nie jest koniecznym warunkiem posługiwania się tym narzędziem, choć w jednych krajach ewaluacja jest stosowana częściej niż w innych. Decydenci muszą sobie jednak uświadomić, że ewaluacja reformy jest jednym z narzędzi służących jej doskonaleniu. Dzięki zrozumieniu właściwej roli (i zastosowania) badań tego typu można zwiększyć ich użyteczność i uzyskać informacje przydatne w rozwiązywaniu problemów związanych z reformą.

Prof. Thoenig omówił też kwestię zapewnienia *wiarygodności* ewaluacji w oczach potencjalnych odbiorców, co stanowi warunek szerszego wykorzystania tego narzędzia. Przedstawił trzy warunki, których spełnienia wymaga wiarygodność ewaluacji i akceptacja jej wyników: (1) inicjatorami badań winny być osoby lub grupy, które cieszą się opinią doświadczonych praktyków i mają bezpośredni dostęp do decydom; (2) badania powinny odpowiadać na konkretne zapotrzebowanie lub problem; (3) powinny być zharmonizowane w czasie z przebiegiem reformy.

Warunkiem przeprowadzenia efektywnej ewaluacji jest *dostęp* do decydom. Ponieważ wyniki ewaluacji muszą konkurować z innymi czynnikami uwzględnianymi w procesie decyzyjnym, np. z relacjami dziennikarskimi bądź motywacjami politycznymi, ewaluatorzy powinni przyciągać uwagę decydom poprzez

dostarczenie użytecznych danych i klarowną prezentację wyników. Prof. Thoenig ustalił, że badania ewaluacyjne realizowane są często z inicjatywy urzędników wyższego szczebla. Jeśli choć raz przekonają się oni, że ewaluacja przyczynia się do rozwiązywania problemów związanych z reformą, zapewne skorzystają z niej ponownie w przyszłości.

Po drugie, badania tego typu powinny mieć jasno sprecyzowany cel. Korzystający z nich muszą pamiętać, że ewaluacja jest środkiem do celu, a nie celem samym w sobie. *Pragmatyczne podejście*, zgodnie z którym ewaluacja jest ukierunkowana na *konkretne potrzeby i możliwości działania*, wymaga jednak, by decydenci ustalili z góry, *czego chcą się dowiedzieć*. Aby ewaluacja dostarczyła odpowiedzi na konkretny problem, trzeba go najpierw zdefiniować, przy czym przedmiot badania musi mieć *ograniczony zakres*. Ewaluacja powinna dostarczać *użytecznej wiedzy opartej na danych empirycznych*.

Ewaluacja musi też mieć *aktualny charakter*. Ponieważ zasób danych na temat efektywności reformy publicznej jest ograniczony, w badaniach ewaluacyjnych trzeba wykorzystywać najlepsze dostępne w danej chwili informacje. Ewaluacje przeprowadza się w coraz bardziej systematyczny, a jednocześnie coraz mniej sformalizowany sposób. Lepiej jest bowiem zareagować szybko na drobną, lecz precyzyjnie określoną kwestię, by następnie wykorzystać rezultaty badania do modyfikacji ocenianego programu, niż mierzyć się z obszerniejszym zagadnieniem i ugrzęznąć w trudnościach metodologicznych lub w poszukiwaniach potrzebnych danych.

Ważnym wymogiem jest zrozumienie ograniczeń ewaluacji. W opinii prof. Thoeniga, jej podstawowym celem jest dostarczenie *obiektywnego opisu* określonej działalności. Kwestia, czy w badaniach ewaluacyjnych jest miejsce na sądy wartościujące, wciąż pozostaje przedmiotem sporu, jednak osoby przeprowadzające te badania powinny pamiętać, że rezultaty ich prac będą konkurować z innymi informacjami i nie będą stanowić jedynej podstawy podejmowania decyzji. Odpowiedzialność za ostateczną ocenę danego problemu spoczywa na decydentach. Z tego względu ewaluatorzy powinni formułować wnioski wyłącznie na podstawie własnych badań, unikając krytyki rozstrzygnięć przyjętych przez decydentów, szczególnie w odniesieniu do wdrażanych reform.

Prof. Theonig ostrzegł przed pokusą nadania ewaluacji *jednostronnie krytycznego* charakteru w wyniku skupienia uwagi na błędach i niedociągnięciach, przy jednoczesnym niedocenianiu sukcesów. Jednostronnie krytyczne ewaluacje nie dają podstaw do obiektywnej oceny danego programu i nie dostarczają informacji służących doskonaleniu reformy.

Postęp w zakresie reformowania sektora publicznego zdaje się prowadzić do częstszego korzystania z badań ewaluacyjnych. Prof. Thoenig zwrócił szczególną uwagę na udane zastosowanie *zdecentralizowanego i partnerskiego* modelu ewa-

luacji, w którym poszczególne urzędy publiczne otrzymują zachęty do zbierania i dzielenia się informacjami, a rola komórki centralnej polega na sprawowaniu kontroli, stymulowaniu wymiany informacji i monitorowaniu „całości procesu”.

Korzystanie z dorobku wcześniejszych reform. Aby wdrażana reforma przyniosła długofalowe i trwałe efekty, powinna bazować na osiągnięciach poprzednich reform. Tymczasem zachęty do nowatorskiego podejścia bywają często błędnie interpretowane jako polecenie zerwania z przeszłością. Nowatorstwo polega wszakże na znajdowaniu nowych sposobów uporania się zarówno z własnie powstałymi, jak i z istniejącymi wcześniej problemami, w czym pomocne może być rozpoznanie i upowszechnianie sprawdzonych praktyk działania. Nie ulega wątpliwości, że dorobek wcześniej realizowanych reform łatwiej jest wykorzystać, kiedy początkowe działania reformatorskie są przygotowane w kompleksowy sposób. W innych okolicznościach właśnie ewaluacja może pomóc dostroić przypadkowe doświadczenia reformatorskie do usystematyzowanego zbioru kryteriów reformy. Programy reform powinny wyraźnie wskazywać na pozytywne i negatywne aspekty wcześniejszych zmian. Całkowite odrzucenie przeszłości prowadzi jedynie do pogłębienia się deficytu wiedzy na temat skuteczności bądź jałowości praktyk reformatorskich.

Prof. Thoenig wskazał na możliwość wykorzystania *ewaluacji ex post* do poszerzania wiedzy o skutecznych działaniach reformatorskich. Tego rodzaju badania, choć kosztowne i czasochłonne, mogą przynieść wartościowe rezultaty. Wyniki ocen *ex post* rzadko wprawdzie daje się wykorzystać do usprawnienia badanej działalności, jednak pozyskane informacje mogą posłużyć do opracowania kolejnych reform.

Doświadczenia wcześniejszych reform stanowią również ważny element budowy pamięci instytucjonalnej. Reformatorzy winni poświęcić tym doświadczeniom wyraźną uwagę i na tyle usprawnić mechanizmy wewnętrznej komunikacji, aby umożliwić wymianę informacji między poszczególnymi częściami aparatu rządowego. Wzmocnieniu pamięci instytucjonalnej służy także odpowiednia polityka kadrowa, zachęcająca dobrych pracowników do pozostania w administracji. Jeśli drzemający w pamięci instytucjonalnej potencjał zostanie odpowiednio wykorzystany, zaoszczędzi on reformatorom konieczności „odkrywania Ameryki” na nowo i uchroni ich przed powtarzaniem wcześniejszych błędów.

Sposoby zapobiegania wycofywaniu się z reform

Uczestnicy sympozjum przyznali, że w dłuższej perspektywie jedynym skutecznym sposobem przeciwdziałania tendencji do przywracania starych metod działania jest zmiana zachowań instytucji publicznych. Jednak nawet tam, gdzie takie zmiany już nastąpiły, naciski zewnętrzne mogą niweczyć osiągnięcia reformy. W opinii prof. Schicka, „główne niebezpieczeństwo nie polega na tym, że

rzędy całkowicie porzucają nowatorskie rozwiązania w sferze zarządzania i ponownie wprowadzają wcześniej odrzucone praktyki, ale na tym, że w miarę pojawiania się konkretnych problemów, będą stopniowo narzucać sztywne reguły i procedury działania”.

Rzędy znajdują się pod presją prawodawców lub samych menedżerów zatrudnionych w administracji publicznej, domagających się traktowania określonych grup lub inicjatyw na zasadzie wyjątku. Prof. Schick zauważył, iż „mimo że każdy przypadek przywrócenia wcześniejszego przepisu lub wymogu może być na swój sposób uzasadniony, łącznym efektem takich decyzji będzie powrót do zarządzania nakazowego”.

Przyznając, że rząd może dokonywać okresowych przeglądów obowiązujących przepisów w celu eliminacji tych, które uzna się za zbyt liczne lub błędne, prof. Schick stwierdził, iż lepszym sposobem zwalczania niekorzystnych zjawisk jest *instytucjonalizacja samodzielności i odpowiedzialności menedżerów*.

Ramka nr 28. Działania zapobiegające wycofywaniu się z reform

Premier Kanady osobiście zobowiązał się do zapewnienia realizacji wszystkich reform. Dzięki tej obietnicy nigdy nie doszło do przywrócenia uprzednich decyzji, co miało zasadnicze znaczenie dla postępów reform.

Oprócz tego minister desygnowany na prezesa Komitetu Skarbu odpowiada przed swoimi kolegami w rządzie i przed społeczeństwem za reformę zarządzania publicznego i służby cywilnej. Raport dla Grupy Roboczej ds. Wartości i Etyki w czytelny sposób ukazuje podział zadań i odpowiedzialności pomiędzy kanadyjską służbą cywilną a urzędnikami wybieralnymi, przedstawiając jednocześnie wyzwania, pojawiające się na styku zarządzania publicznego i polityki wewnętrznej, oraz stopień zintegrowania tych dziedzin.

Kanada

Reformowanie „na co dzień” jako alternatywa dla przewlekłej reformy

Odgórne reformowanie bywa przyczyną znużenia, bowiem zamiast umożliwić pracownikom współudział w poszukiwaniu lepszych rozwiązań, narzuca im, co mają robić i myśleć. Zanim rząd, w odpowiedzi na zapotrzebowanie społeczne, opracuje pewne rozwiązania na szczeblu centralnym i zdoła je upowszechnić, sytuacja zmieni się na tyle, że okażą się przestarzałe.

Odpowiadając na pytanie: „kiedy kończy się reformowanie, a zaczyna rządzenie?”, jeden z dyskutantów zauważył, że „zmiany będą trwałe w nieskończoność, chyba że powstanie taki rząd, który potrafi odpowiednio reagować na zmie-

niającą się sytuację”. Kiedy rząd osiągnie taką zdolność, zmiana przestanie być tajemniczym i budzącym lęk samoistnym bytem, lecz stanie się częścią codziennej kultury administracji. Zamiast wciąż ścigać ruchomy cel wyznaczany przez stale zmieniające się potrzeby społeczne, autorzy reformy powinni wyzwać inicjatywę poszczególnych urzędników w dostosowywaniu się do ciągłych zmian, z którymi mają do czynienia na co dzień.

Uczestnicy symposium ostrzegali przed mitologizowaniem reformy: „Kiedy rząd zabiera się do reformowania, twierdzi zazwyczaj, że planowane zmiany stanowią jedyną słuszną drogę, gdy tymczasem powinien zachować skromność”. Niespełnienie oczekiwań stanowi bowiem jeszcze jedno źródło zmęczenia reformą. Celem rządu powinien więc być raczej program ciągłych usprawnień niż sama przedłużająca się reforma. Jak zauważył jeden z uczestników, „powinnością rządu jest innowacja, natomiast sama reforma nie jest ani obowiązkiem, ani koniecznością, chyba że prowadzi do pożądanego celu”.

Rola orędowników reformy w utrzymaniu obranego kursu

Wszystkie te działania wymagają skutecznego przywództwa. Sukces reformy nie jest samoistny – zależy od zdolności liderów do korzystania ze sprzyjających okoliczności i zapewniania przemianom odpowiedniego tempa i ukierunkowania. Silni przywódcy potrafią nie tylko rozpoznać takie okoliczności, ale również je stworzyć poprzez kształtowanie opinii publicznej, przyciąganie do rządu nowych pracowników odznaczających się pomysłowością i inicjatywą, docieranie poza kręgi tradycyjnych koalicjantów w celu budowania proreformatorskich sojuszy oraz poprzez podejmowanie politycznego i menedżerskiego ryzyka zwiększającego szanse pomyslnych zmian (Allen Schick).

Znaczenie przywództwa we wdrażaniu reformy wynika z faktu, że uosabia ono dwa najistotniejsze aspekty reformowania: *zmianę i czynnik ludzki*. Choć umiejętności przywódcze i kierownicze potrzebne są w każdej organizacji, stopień zapotrzebowania na przywództwo zależy od skali zmian, których dana organizacja oczekuje bądź którym zamierza się poddać. Czynnik przywództwa jest ważnym narzędziem *promocji i kierowania zmianą*. Nabiera on w związku z tym szczególnego znaczenia w krajach podejmujących reformę sektora publicznego.

Przywództwo przejawia się w relacjach międzyludzkich. Dobrzy liderzy służą *inspiracją innym*. Skoro, jak wykazano w poprzednim rozdziale, zmiany w organizacji polegają faktycznie na *przemianach ludzkich zachowań*, organizacje wdrażające reformę wymagają pomocy przywódców. Liderzy tacy, obecni we wszystkich strukturach danej organizacji, winni wspomóc działania służące upowszechnianiu i podtrzymywaniu wartości stanowiących konieczny warunek skutecznej reformy sektora publicznego.

Pojęcie przywództwa nie jest łatwe do zdefiniowania, zwłaszcza że w poszczególnych krajach przyjęto różne interpretacje tego terminu. Uczestnicy sympo-

zjum zajęli się więc zarówno rolą i funkcją liderów, jak i sposobami wzmocnienia rangi przywództwa w ramach administracji publicznej. Aby przybliżyć im zadania związane z odpowiednim przygotowaniem liderów, Kevin Bacon z PricewaterhouseCoopers i Jo Brosnahan z Rady Regionalnej Auckland, znający zagadnienia przywództwa z codziennej praktyki zawodowej, podzielili się własnymi doświadczeniami w zakresie kształtowania umiejętności przywódczych w administracji rządowej. Ich referaty, zatytułowane „Więcej niż szkolenie: wychowywanie liderów sektora publicznego” (Bacon) i „Reforma sektora publicznego wymaga przywództwa” (Brosnahan), zamieszczono w części V (str. 279 i str. 243).

Kto potrzebuje lidera? Mimo że większość uczestników sympozjum przyznała, iż czynnik przywództwa odgrywa ważną rolę w reformowaniu rządu, nie wszyscy rozumieli to pojęcie jednakowo. O ile zgodzono się z opinią, że szefowie urzędów administracji rządowej powinni aktywnie przewodzić podległym im instytucjom, to rolę przywództwa w inicjowaniu i ukierunkowywaniu reform w innych strukturach służby cywilnej postrzegano w różny sposób. Wynikało to z faktu, że zapotrzebowanie na liderów zależy od *składu społeczeństwa, struktury organizacji i rodzaju reformy*.

Powszechne zrozumienie podstawowych wartości reformy częściej występuje w społeczeństwach jednorodnych. Takie społeczeństwa dużo łatwiej osiągają konsensus co do konieczności zmian i charakteru potrzebnej reformy. Co więcej, dopóki społeczeństwo znajduje się w stanie stabilnej równowagi, zazwyczaj nie odczuwa potrzeby przeprowadzania szeroko zakrojonej reformy. Jeśli zaś reforma zostanie podjęta, jej realizacja w społeczeństwie jednorodnym jest zdecydowanie łatwiejsza, bowiem prawdopodobieństwo zakwestionowania autorytetu inicjatorów zmian jest tam mniejsze, a pracowników łączy z reformatorami nic porozumienia lub przynajmniej przekonanie, że wprowadzane zmiany leżą w ich interesie.

Jak stwierdzono na początku niniejszej publikacji, większość krajów OECD zaczyna rozumieć, że ich społeczeństwa, nawet jeśli kiedykolwiek były jednorodne i stabilne, obecnie utraciły te cechy. Społeczeństwa te charakteryzuje brak wewnętrznej równowagi, a zatem wymagają one gruntownej transformacji sfery publicznej, mimo spadku zaufania do rządu, które stanowi jeden z warunków pomyślnej realizacji reform. Wobec pogłębiającego się wewnętrznego zróżnicowania społeczeństw rośnie zapotrzebowanie na przywódców potrafiących upowszechniać wartości, negocjować między różnymi stanowiskami i budować koalicje na rzecz reform.

Analogicznie, potrzeba posiadania wielu liderów na różnych szczeblach jest mniej istotna dla rządu funkcjonującego w oparciu o hierarchię i konkretne zasady niż dla rządu o mniej hierarchicznej strukturze. W pierwszym przypadku przywództwo skupia się na szczycie: najważniejszym zadaniem pracowników służby cywilnej jest tam przestrzeganie przepisów i sprawne świadczenie usług.

W drugim natomiast liderzy będą prawdopodobnie potrzebni w całej administracji, by służyć zachętą poszczególnym grupom pracowników i pomóc im w przyswojeniu wartości reformy. Wiele z krajów członkowskich OECD, w odpowiedzi na przemiany zachodzące w ich społeczeństwach, rozpoczęło już przekształcanie struktur rządowych. Wraz ze wzrostem stopnia decentralizacji i „usiecicowienia” danego rządu, odnotowuje się wzrost zapotrzebowania na szeroki krąg liderów, którzy będą wdrażać reformę całym aparacie rządowym.

Zapotrzebowanie na liderów zależy wreszcie od zakresu realizowanej reformy. Mobilizacja licznych przywódców do kierowania szeroko zakrojonymi zmianami nie będzie prawdopodobnie tak istotna w krajach, które zdecydowały się na wprowadzanie częściowych reform. Ale im bardziej gruntowna i wszechstronna ma być przeprowadzana reforma, tym większe będzie zapotrzebowanie na liderów. Im bardziej radykalne zmiany będą miały dotyczyć roli rządu i zadań poszczególnych urzędników, tym liczniejsze grono liderów winno znaleźć się na wszystkich szczeblach administracji, by łagodzić poczucie dyskomfortu i opory, często towarzyszące ważnym przemianom.

Co czyni lidera? Pojęciu przywództwa przypisuje się różne znaczenia. Jo Brosnahan zauważyła, że wielu ludziom lider kojarzy się z paternalistycznie nastawionym mędrcom, który podejmuje wszelkie decyzje i samodzielnie kieruje organizacją. Takie wyobrażenie przywódcy odzwierciedla tradycyjne potrzeby i cechy społeczeństw i służących im rządów. Tymczasem równoległe do rosnącego zróżnicowania wewnętrznego społeczeństw zwiększa się elastyczność organizacji. *Nowe okoliczności wymagają liderów nowego typu.*

Podczas gdy w powszechnym rozumieniu pojęcie przywództwa publicznego obejmuje szefów agencji rządowych, wizja prezentowana na sympozjum była szersza i obejmowała także *agentów zmiany*, pracujących na rzecz reform w całym aparacie rządowym. Skuteczność takich przywódców nie wynika z zajmowanych przez nich stanowisk, lecz z umiejętności *perswazji* i zdolności do *ogniskowania wysiłków* innych wokół wspólnej sprawy. Jak zauważył jeden z dyskutantów, „należy zachować ostrożność w sprawie przywództwa. To jest kwestia posiadania nie kilku, lecz wielu liderów”.

Uczestnicy sympozjum dokonali również rozróżnienia między *przywództwem* a *przywódcą*. Przywódca to jednostka, która przewodzi innym. Jeden z mówców podkreślił, że organizacje powinny stawiać sobie za cel *stworzenie możliwości dla przywództwa*, a nie kreowanie liderów jako takich, bowiem selekcionowanie pewnych ludzi do roli liderów zdejmuje odpowiedzialność za aktywność w tej dziedzinie z ich bezpośredniego otoczenia. Podczas gdy przywódcza rola szefów agencji rządowych nie powinna być kwestionowana, pozostali urzędnicy mogą w różnych okresach pełnić zarówno funkcje liderów, jak i naśladowców, zależnie od przedmiotu działania i jego kontekstu. Takie podejście wymaga od poszczególnych urzędników opanowania umiejętności *przywództwa sytuacyjnego*, któ-

re polega na wspomaganie adaptacji współpracowników do zmian w tych dziedzinach, w których dana jednostka jest szczególnie kompetentna, najlepiej przeszkolona lub posiada najbogatsze doświadczenie.

Budowanie pomostów między przygotowaniem i wdrażaniem reformy

Rolą agentów zmiany jest propagowanie wartości i strategii reform. Rządy, które służą społeczeństwu wewnętrznym zróżnicowanym, przekonują się, że przywództwo stanowi ważny składnik reformowania. Działając w imieniu autorów reformy, liderzy mają przybliżyć współpracownikom strategię i podstawowe wartości stanowiące sens wysiłków reformatorskich. Choć rola przywództwa zależy od okoliczności, po przeprowadzeniu szeregu wywiadów z liderami na terenie całych Stanów Zjednoczonych, Jo Brosnahan odkryła wiele wspólnych elementów przywództwa:

- liderzy mają poczucie misji, muszą być zdolni do strategicznego myślenia;
- liderzy są strażnikami wartości organizacji;
- liderzy muszą być katalizatorami przemian;
- liderzy przewodzą własnym przykładem;
- liderzy ponoszą odpowiedzialność osobistą.

Liderzy powinni zatem posiadać takie same cechy, jakie są potrzebne do odpowiedniego przygotowania reformy. Według Jo Brosnahan liderzy muszą *autentycznie wierzyć* w reformę. Jeśli rozumieją proces, który doprowadził do wyrażenia potrzeby zmian i do sformułowania programu reformy, są w stanie skutecznie propagować wizję autorów reformy w całej organizacji. Dzięki temu pełnią rolę pomostu między przygotowaniem a wdrażaniem reformy.

Słowa a czyny. Sprawowanie przywództwa nie polega jedynie na przekazywaniu wartości reformy, ale musi też obejmować dawanie przykładu w działaniu. Liderzy stanowią źródło *inspiracji*. Demonstrując własne zaangażowanie w przemiany, mobilizują całą organizację. Skuteczni liderzy ucieleśniają i uosabiają propagowane przez siebie wartości. Jeden z dyskutantów powiedział wprost: „Znajdźcie ludzi, którzy uosabiają wartości takiego modelu organizacji, który chcecie utrwalić”. Inny dodał: „Przywództwo jest jednym z kluczy do zmiany kultury. Musimy sami podnosić poziom kultury poprzez zmienianie siebie. Nie wystarczy po prostu o tym mówić, trzeba to robić. *Zmieńmy słowa, a następnie przemieńmy słowa w czyny*”. Działania liderów powinny być zgodne z propagowanym przez nich przesłaniem reformy.

Przywódcy reformy mogą również zwiększyć własną skuteczność poprzez znajomość organizacji, która stanowi teren ich działania. Zadaniem liderów jest bezpiecznie przeprowadzić tę organizację przez okres przemian. W związku z tym

powinni rozumieć nie tylko cel, do którego organizacja zmierza, ale również potrzeby osób, które ją tworzą. Liderzy, którzy wykonywali te same zajęcia co inni pracownicy bądź nadal je wykonują, mają nie tylko lepsze rozeznanie obaw i problemów zespołu, ale są też bardziej *wiarygodni* w przekonywaniu innych do uczestnictwa w reformie.

Pozycja liderów. Dyskutanci byli zgodni, że powodzenie działań przywódców zależy w dużym stopniu od ich usytuowania w strukturze organizacji. Główna odpowiedzialność za przeprowadzenie reformy spoczywa często na szefie agencji i to on jest rozliczany za osiągnięte efekty. Może jednak przekazać część zadań współpracownikom. Delegaci zauważyli, że nie wszyscy szefowie skłonni są akceptować zmiany. Jeden z mówców stwierdził, że „osoby, które znalazły się na szczycie organizacji, zawędrowały tam dzięki sukcesom odniesionym w starym systemie, który dobrze znają i w którym dobrze się czują”. Uczestnicy sympozjum uznali, że w takich przypadkach usytuowanie agentów zmiany tylko nieco poniżej najwyższego kierownictwa w hierarchii agencji stwarza większe możliwości „wywołania fermentu” i propagowania zmiany, gdyż liderzy są w mniejszym stopniu zainteresowani utrzymaniem *status quo*.

Agenci zmiany mogą być również pożyteczni dla urzędników podległych kierownictwu politycznemu agencji dzięki umiejętności komunikowania się i współpracy z nim oraz zdolności do zapewnienia ciągłości wysiłków reformatorskich. *Horyzont czasowy* przywódców politycznych nie zawsze pokrywa się z kalendarzem ustalonym przez szefów administracji. Tymczasem skuteczna reforma musi przetrwać zawirowania polityczne.

Relacja między funkcjami politycznymi i administracyjnymi jest kwestią o zasadniczym znaczeniu. Jo Brosnahan podkreśliła, że precyzyjne rozgraniczenie tych sfer jest równie istotne, jak ich rzeczywiste partnerstwo. Natomiast prof. Lindquist wskazał na korzyści płynące z inicjowania zmian w sytuacji, w której przywódcy polityczni i administracyjni wspierają się nawzajem w realizacji wspólnie akceptowanych celów reformy. Działając oddzielnie, może byliby w stanie zainicjować reformę cząstkową, ale tylko partnerska współpraca umożliwia reformę kompleksową.

Wreszcie, że organizacje, które chcą wychować przywódców, muszą zapewnić warunki sprzyjające ujawnianiu się takich postaw. W przeciwieństwie do struktur niehierarchicznych, w których zapotrzebowanie na wielu liderów korzystnie wpływa na rozwijanie umiejętności przywódczych, tradycyjne organizacje hierarchiczne na ogół nie zapewniają warunków do wyłaniania się liderów w ramach całej organizacji. Czynnikiem sprzyjającym ich pojawieniu się są: swobodny obieg informacji, odpowiedzialność jednostkowa i czytelne mechanizmy rozliczania za efekty działań. Dlatego instytucje hierarchiczne wolą wyselekcjonować nielicznych liderów, niż wyrazić zgodę na niezależność i elastyczność

umożliwiająca szerszemu gronu osób wprowadzanie innowacji i przewodzenie na wielu szczeblach organizacyjnych.

Znaczenie doboru i przygotowania przyszłych liderów

Dobór liderów. Pierwszym krokiem służącym rozwijaniu potencjału przywódczego w ramach organizacji winien być wybór odpowiednich kandydatów na liderów. Jo Brosnahan wymieniła kilku ekspertów w dziedzinie zarządzania, którzy starali się określić i sklasyfikować cechy osobowościowe potrzebne do pełnienia funkcji przywódczych. Organizacje będą w stanie dokonać skutecznego wyboru osób posiadających potencjalne umiejętności w tym zakresie oraz zapewnić im dalszy rozwój, jeśli same udoskonalą metody *rozpoznawania i oceny kompetencji lidera*. Odpowiednie przygotowanie liderów wymaga również stałego napływu potencjalnych przywódców. Spełnieniu tego warunku sprzyja nawiązanie współpracy z uniwersytetami i innymi instytucjami w celu rekrutacji „najlepszych i najzdolniejszych” kandydatów.

Jednym ze sposobów selekcji liderów jest *planowanie sukcesyjne*, które pozwala organizacjom ustalić, kto może pełnić rolę przywódcy w przyszłości. Procedura ta nie tylko zmusza liderów do zastanowienia się, który z podległych im pracowników posiada potencjał przywódczy, ale także do określenia cech pożądanых na tym stanowisku.

Wymiana doświadczeń oraz szkolenia. W opinii Bacona i Brosnahan przywódców należy przygotowywać przede wszystkim w ramach *codziennych obowiązków*, zaś aktywność w tej dziedzinie nie powinna ograniczać się do organizowania szkoleń. Zdolności przywódcze można kształtować poprzez rotację stanowisk oraz udział młodszych pracowników w specjalnych zespołach roboczych i powierzanie im zadań rozwijających pożądane cechy. Jo Brosnahan zaleciła również stworzenie formalnego systemu indywidualnej opieki nad mniej doświadczonymi pracownikami w trakcie pracy (mentoring) w celu umożliwienia wszystkim liderom udziału w przygotowaniu nowego pokolenia przywódców.

Mimo że większości umiejętności interpersonalnych nabywa się w trakcie pracy, szkolenia mogą dostarczyć początkującym liderom podstawowych narzędzi i wiedzy, przydatnych do rozwoju ich zdolności przywódczych. Szkolenia takie mogą mieć charakter wewnętrzny; oferują je również wyższe uczelnie oraz instytucje zajmujące się kształceniem liderów. Jo Brosnahan zauważyła, że ze względu na współzależność między pracownikami administracji publicznej, w szkoleniach liderów należy uwzględnić również role i umiejętności naśladowców.

Ramka nr 29. Szkolenia jako narzędzie przygotowania liderów

Wychodząc z założenia, że podstawą dobrej współpracy między pracownikami jest partnerski styl przywództwa, Niemiecka Federalna Akademia Administracji Publicznej opracowała program doskonalenia zawodowego w trakcie pracy, którego celem jest wykształcenie określonych cech przywódczych. Oferta Akademii obejmuje kursy wprowadzające nowoczesne metody współpracy i przywództwa oraz ukazujące rolę dyskusji wewnętrznych jako narzędzia poprawy efektywności. Obecnie wszystkie ministerstwa gwarantują, że w każdym podległym im urzędzie *co najmniej 1 procent czasu pracy* przeznaczają się na *doskonalenie zawodowe*, przy założeniu, że w ciągu trzech lat pracownicy będą mieli łącznie około 15 dni szkoleń.

Niemcy

Kształtowanie cech przywódcy

Lider powinien posiadać zdolności kierownicze, łatwość nawiązywania kontaktów oraz wiedzę praktyczną. Prelegenci skierowali jednak uwagę uczestników sympozjum na umiejętności interpersonalne, które, choć trudniejsze do zdefiniowania i zmierzenia, stanowią równie istotny warunek skutecznego przywództwa.

Znaczenie inteligencji emocjonalnej. Kevin Bacon rozpoczął swoje wystąpienie od przytoczenia wyników sondażu przeprowadzonego w amerykańskiej Służbie Wyższych Kadr Kierowniczych, który wykazał, że najlepsi liderzy bardziej cenią „miękkie” cechy osobowości, takie jak *elastyczność, wyobraźnia czy zorientowanie na klienta*, niż cechy „twarde” typu umiejętności techniczne czy zarządzania systemami informatycznymi. Przywództwo w pierwszym rzędzie dotyczy *ludzi*. Rolą lidera jest inspirowanie innych poprzez udzielenie im wsparcia i zachęty do wprowadzania niekiedy uciążliwych zmian.

Bacon podkreślił, że choć umiejętności techniczne zazwyczaj stanowią podstawę powodzenia na wczesnym etapie kariery w sektorze publicznym, nie są wystarczającym warunkiem, by z powodzeniem przewodzić przemianom. Tezę tę poparła w swoim referacie Jo Brosnahan: „Należy szukać kompetencji wykraczających poza tradycyjnie cenione kwalifikacje”. Prelegenci ostrzegali, aby *nie mylić umiejętności technicznych czy menedżerskich ze zdolnościami przywódczymi*. W istocie umiejętności interpersonalne należy rozwijać i cenić na równi z kompetencjami technicznymi.

Prelegenci podkreślili duże znaczenie *inteligencji emocjonalnej* przywódców. Oprócz solidnych kwalifikacji menedżerskich lider powinien wykazywać troskę o innych pracowników i umiejętność nawiązania kontaktu emocjonalnego. Dobry lider jest uważnym słuchaczem. Przywódcy tworzą warunki sprzyjające zmia-

nom, kiedy wykorzystują inteligencję emocjonalną w trakcie przekazywania i odbierania konstruktywnych „informacji zwrotnych” na temat wyników pracy, rozwiązywania konfliktów, organizacji zespołów pracowniczych i współpracy w ramach tych zespołów, a także w celu przystosowania własnego stylu pracy do potrzeb różnych grup pracowników.

Znaczenie wartości. Delegaci zwrócili uwagę na rolę liderów jako „strażników wartości”. „Wartości – stwierdziła Jo Brosnahan – mają wpływ na ocenę sytuacji i stosowane rozwiązania. Wpływają również na relacje interpersonalne na poziomie jednostek i grup, postrzeganie sukcesów, rozróżnianie dobra i zła oraz na postawy wobec wewnętrznych napięć i zadań organizacji”. Liderzy mogą pomóc innym w zaakceptowaniu zmiany poprzez wpojenie im zawczasu podstawowych wartości reformy, takich jak szczerowość, bezstronność i uczciwość.

Liderzy powinni również poznać wartości istotne dla społeczności lokalnej. Jo Brosnahan wskazała, że definicja społeczności zainteresowanej reformą może być wielopoziomowa, w zależności od zakresu przeprowadzanych zmian i rozmiarów ich wpływu. Kiedy wprowadzane zmiany zagrażają poczuciu wspólnoty, liderzy winni pomóc w wypracowaniu nowej definicji społeczności poprzez rozpoznanie wartości łączących jej członków oraz wykorzystanie tych wartości do stworzenia poczucia zbiorowego celu.

Nauka poprzez działanie

Uczestnicy sympozjum zgodzili się ze stwierdzeniem, że wartości „miękkie” są lepiej przyswajane w miejscu pracy niż na sali wykładowej. Wykształcenie podstawowych cech przywódczych wymaga stałego kontaktu z ludźmi w środowisku pracowniczym. W biurze rzadko daje się zastosować podręcznikowe recepty na motywowanie ludzi do działań reformatorskich. Tymczasem wielu przywódców wysokiego szczebla ciągle boryka się z praktycznym dylematem: stwierdzają, iż sprawy związane z bieżącym funkcjonowaniem organizacji zajmują im tyle czasu, że nie mają kiedy zająć się przygotowaniem nowych liderów.

Urzędy publiczne, które stawiają sobie za cel rozwijanie potencjału przywódczego wśród pracowników, powinny wymagać od kierownictwa wysokiego szczebla określenia metod przygotowania liderów i przeznaczenia określonego czasu na działania związane z ich doborem i kształceniem. Według Bacona, jednym z najlepszych rozwiązań w tej dziedzinie jest przyjęta w wiodących firmach prywatnych praktyka przeznaczania do 25 procent czasu pracy menedżerów wyższego szczebla na przygotowanie liderów. „Szerokie zaangażowanie wyższej kadry kierowniczej może stanowić wyraźny sygnał dotyczący cech, jakich dana instytucja wymaga od własnych liderów, oraz znaczenia, jakie przywiązuje do rozwijania tych cech wśród pracowników”.

Jo Brosnahan zalecała, by w wypadku przeciążenia obowiązkami szefowie urzędów administracji przekazywali swoje obowiązki w zakresie bieżącego zarządzania organizacją menedżerom, co umożliwi im skoncentrowanie się na strategicznej roli przewodzenia zmianom, w tym na zadaniach związanych z przygotowywaniem liderów.

Rozszerzanie zakresu obowiązków. Kevin Bacon podkreślał potrzebę stwarzania obiecującym, młodym liderom okazji do podejmowania zadań wykraczających poza obowiązki związane z zajmowanym stanowiskiem. „W swoich działaniach dotyczących rekrutacji, przygotowania i wychowywania przyszłych liderów, sektor publiczny powinien świadomie dążyć do stwarzania obiecującym pracownikom okazji do sprawdzania i rozwijania własnych umiejętności przywódczych w pracy nad najbardziej złożonymi i istotnymi problemami administracji publicznej”. Metoda ta przynosi nie tylko praktyczne korzyści (w postaci rozwiązania problemu), ale sprzyja też rozwijaniu umiejętności przywódczych i umacniania w młodych ludziach poczucie, że kariera w administracji publicznej może być źródłem satysfakcji zawodowej.

Formowanie lidera polega na stałym stosowaniu metody prób i błędów, umożliwiającej jednostkom stopniowe kształtowanie instynktów przywódczych. Bacon ostrzegał przed pokusą wykorzystywania jedynie sprawdzonych pracowników w sytuacjach wymagających wykazania się zdolnościami przywódczymi, gdyż przy takim podejściu traci się okazję do poszerzenia kompetencji mniej doświadczonych osób.

Jego zdaniem, w związku z restrukturyzacją rządu „trzeba wypracować od podstaw nowe metodologie w dziedzinach zarządzania podstawowymi procesami pracy, relacji z klientem i innymi beneficjentami administracji oraz sposobów przekonywania społeczeństwa o korzyściach płynących z działań rządu”. Również to zadanie może stwarzać szansę dla rozwoju zdolności przywódczych na wszystkich szczeblach administracji rządowej.

Stymulowanie mobilności kadr. Rotacja stanowisk umożliwia pracownikom lepsze zrozumienie misji zatrudniającej ich instytucji, zachodzących w niej procesów, jej problemów oraz podmiotów zainteresowanych jej prawidłowym funkcjonowaniem. Mobilność zawodowa *wzbogaca* urzędników o nowe *doświadczenia*, dzięki którym mogą sprawdzić i udoskonalic własną elastyczność, umiejętności w zakresie adaptacji do nowych okoliczności, zarządzania różnymi zespołami i zaspokajania potrzeb nowych grup beneficjentów. Wspomaga ona również zrozumienie problemów strategicznych, możliwych kierunków działania oraz wartości wynikających z budowania nieformalnych więzi i sojuszy.

Jo Brosnahan zwróciła uwagę na znaczenie rotacji pracowników między sektorami. Jak już wspomniano, rząd jest jedynie jednym z wielu współpracujących ze sobą graczy, do których należą też sektor prywatny, samorządy lokalne oraz

organizacje typu *non-profit*, organizacje międzynarodowe i międzynarodowe. Liderzy administracji rządowej powinni rozumieć istotę funkcjonowania tych sektorów i ich relacje z rządem. Doświadczenie w pracy poza strukturami rządowymi może być również korzystne dla młodych liderów, umożliwiając im poznanie stosowanych w innych sektorach sposobów reformowania. Jo Brosnahan zaleciła wprowadzenie stypendiów, ułatwiających młodym liderom podjęcie pracy w środowisku politycznym, co pozwoli im na lepsze zrozumienie procesów politycznych, nawiązanie nieformalnych więzi i rozwinięcie umiejętności przywódczych.

Uczestnicy sympozjum byli zgodni co do tego, że tworzenie warunków dla rozwoju liderów jest niełatwym zadaniem. Tradycyjnie nastawieni przywódcy wolą zatrzymywać najlepszych pracowników, niż ryzykować ich utratę poprzez danie im szansy poznania alternatywnych ścieżek kariery. Tymczasem pracownicy chętniej wracają do tych organizacji, które świadomie starają się im pomóc w rozwijaniu i rozszerzaniu możliwości zawodowych, w tym także umiejętności przywódczych. Większa mobilność kadr jest elementem generalnych zmian zachodzących w administracji, od których zależy utrzymanie dobrych pracowników i przygotowanie liderów. Kevin Bacon wymienił następujące metody zwiększania mobilności pracowników:

- przeniesienia służbowe na podobne stanowiska w ramach dużych urzędów lub pomiędzy różnymi urzędami;
- świadome wyznaczanie pracowników do udziału w specjalnych projektach lub zespołach roboczych;
- rotacja stanowisk kierowniczych pomiędzy obiecującymi pracownikami.

Motywowanie liderów

Etos służby publicznej podstawą motywacji. Konkurencyjność sektora publicznego polega na tym, że daje on wyższym urzędnikom możliwość realizacji *ambitnych, społecznie ważnych zadań*. Uczestnicy sympozjum byli na ogół zgodni, że większość wysokich rangą urzędników administracji rządowej pracuje tam z powodów innych niż finansowe. Idea służby publicznej jest magnesem dla wielu osób na wszystkich szczeblach administracji. Mimo to rząd powinien dołożyć starań, aby stworzyć dodatkowe zachęty do podejmowania ról przywódczych.

W przypadku obiecujących, lecz mniej doświadczonych liderów motywacje takie mogą polegać na tworzeniu okazji do rozwijania umiejętności przywódczych oraz nagradzaniu liderów za ich wysiłki. Nagradzać należy przede wszystkim *praktyczne przejawy przywództwa*, jak np. gotowość do podejmowania ryzyka, nowatorstwo w działaniu, stymulowanie postaw współpracy i motywowanie współpracowników, nie zaś ostrożne działania, które nie wykraczają poza zakres co-

dziennych obowiązków. Przygotowanie silnych liderów może być trudne w tych instytucjach, które ponad zdolności indywidualne przedkładają zasadę starszeństwa.

Sama możliwość zademonstrowania własnych zdolności przywódczych może być silnym bodźcem skłaniającym urzędników publicznych do współdziałania w reformie. Wiele spośród wprowadzanych obecnie zmian reformatorskich eliminuje część przeszkód hamujących rozwój postaw przywódczych w sektorze publicznym. Takie niedociągnięcia, jak niepewna definicja misji oraz nieprecyzyjna wizja reformy, prowadzą do niejasności w zakresie oczekiwań, przez co utrudniają sprawowanie przywództwa. Aby zapewnić agentom zmiany możliwości swobodnego działania, organizacje muszą nauczyć się zwalczać niechęć do podejmowania ryzyka.

Zachęty do efektywnego działania. Niekiedy jednak świadomość dobrze spełnionego zadania nie stanowi dostatecznej motywacji dla liderów wysokiej rangi. Zdarza się tak w sytuacjach, w których rząd stara się przyciągnąć liderów z sektora prywatnego. W efekcie obecnej ewolucji roli rządu sektor publiczny przestaje być jedynym polem działania dla jednostek zainteresowanych służbą publiczną. Również sektor prywatny oferuje zdolnym przywódcom szerokie możliwości podejmowania ambitnych wyzwań, i to z reguły za dużo lepszym wynagrodzeniem.

Jo Brosnahan zaleciła przeprowadzenie rewizji wynagrodzeń *funkcjonariuszy publicznych najwyższego szczebla* w jednostkach administracji rządowej. W sytuacjach, gdzie ich zadania są szczególnie wymagające, „ogólne, niewymierne korzyści związane z zatrudnieniem w sektorze publicznym mogą nie stanowić dostatecznej przeciwwagi dla wyższych zarobków oferowanych w sektorze prywatnym”. Podwyżki wynagrodzenia powinny być jednak uzależnione od wyników pracy, ze szczególnym uwzględnieniem wysiłków na rzecz długofalowych zmian strategicznych. Mimo że liderzy powinni ponosić odpowiedzialność za całościowe wyniki pracy instytucji, ich wpływ na te wyniki może być też mierzony w kategoriach konkretnych efektów działalności kadry kierowniczej związanych z realizacją przez tę instytucję postawionych przed nią zadań.

Ramka nr 30. **Wzięcie odpowiedzialności za zmianę**

Reformy w Nowej Zelandii zaczęły się od wprowadzenia radykalnych zmian w kulturze Służby Cywilnej poprzez stworzenie nowej generacji wyższych urzędników, którzy opowiedzieli się za reformą i byli w stanie odegrać niezbędną rolę przywódczą w tym procesie. Ponieważ w nowym systemie zarządzania publicznego odpowiedzialność kierownicza została przerwana na szefów departamentów, to od nich zależało powodzenie lub porażka reformy.

Niektórzy wyżsi urzędnicy okazali się jednak niechętni zmianom bądź też brakowało im kwalifikacji do podjęcia nowych obowiązków. Szczególnie na początku

wych etapach reformy trzeba było usuwać ze stanowisk wysokich rangą kierowników urzędów i departamentów państwowych bądź uchylać ich decyzje i wprowadzać na ich miejsce ludzi posiadających umiejętności niezbędne do wdrażania zmian i kierowania ich przebiegiem. Wiele nominacji wynikało wręcz z konkretnej potrzeby realizacji zamierzonych reform.

Nowa Zelandia

Wewnętrzna czy zewnętrzna rekrutacja liderów? Uczestnicy sympozjum prezentowali dwa zasadnicze punkty widzenia na kwestie wyłaniania przywódców. Zdaniem jednych, liderzy pochodzący ze struktur rządowych są bardziej wiarygodni, ponieważ znają te struktury od wewnątrz i rozumieją polityczne i instytucjonalne konteksty ich funkcjonowania. Inni przypominali jednak, że istotą przywództwa jest przewodzenie zmianom, i w związku z tym wyrażali niepokój, że osoby posiadające zbyt głęboką wiedzę na temat reformowanej instytucji mogą nie kwapić się do wprowadzenia rzeczywistych zmian, lecz przeciwnie, starać się chronić *status quo*. Z takiego punktu widzenia sprowadzenie nowych ludzi z zewnątrz stanowi sygnał do rozpoczęcia przemian.

Liderzy najwyższego szczebla, np. szefowie agencji rządowych, będą nadal rekrutowani z innych sektorów, w szczególności spośród osób, które udowodniły umiejętność przeprowadzania gruntownych zmian. Jednak sektor prywatny oraz organizacje niekomercyjne nie powinny być jedynymi szkołami przyswajania przemian. Rząd winien postawić sobie zadanie wykształcenia w ramach własnej struktury liderów zdolnych do pracy w warunkach *ciągłej zmiany*, podobnie jak stara się rozwijać analogiczne cechy w podległych sobie organizacjach. Nie ma bowiem lepszego sposobu przygotowania liderów do objęcia najwyższych stanowisk w administracji rządowej.

Kevin Bacon stwierdził, że sektor publiczny musi zacząć od uznania faktu zaistnienia *deficytu przywództwa publicznego*, którego nie da się prawdopodobnie zaspokoić poprzez „zakup” umiejętności przywódczych na zewnętrznym rynku pracy. Odnosi się to w szczególności do szczebla funkcjonującego bezpośrednio poniżej najwyższego kierownictwa urzędów. Świadomość, że muszą samodzielnie wykreować liderów swoich organizacji, daje wyższym urzędnikom motywację do inwestowania w formowanie przywódców.

Przepływ „informacji zwrotnych” sprzyja rozwojowi liderów

Lider świadomy swej roli. Zapewnienie kontroli nad pracą liderów i rozliczanie ich z osiągniętych wyników jest równie ważne, a może nawet ważniejsze niż egzekwowanie odpowiedzialności od pozostałych urzędników publicznych. Miernikiem jakości przywództwa powinny być przede wszystkim ogólne wyniki końcowe, a nie efekty poszczególnych projektów. Skoro zachęcamy liderów do

podejmowania większego ryzyka i poszukiwania nowatorskich rozwiązań, musimy pozwalać im na popełnianie pomyłek. Należy ich jednak zachęcać, by wyciągali wnioski z własnych błędów. Dzięki stałemu dopływowi „informacji zwrotnych” liderzy są w stanie stwierdzić, czy posuwają się we właściwym kierunku.

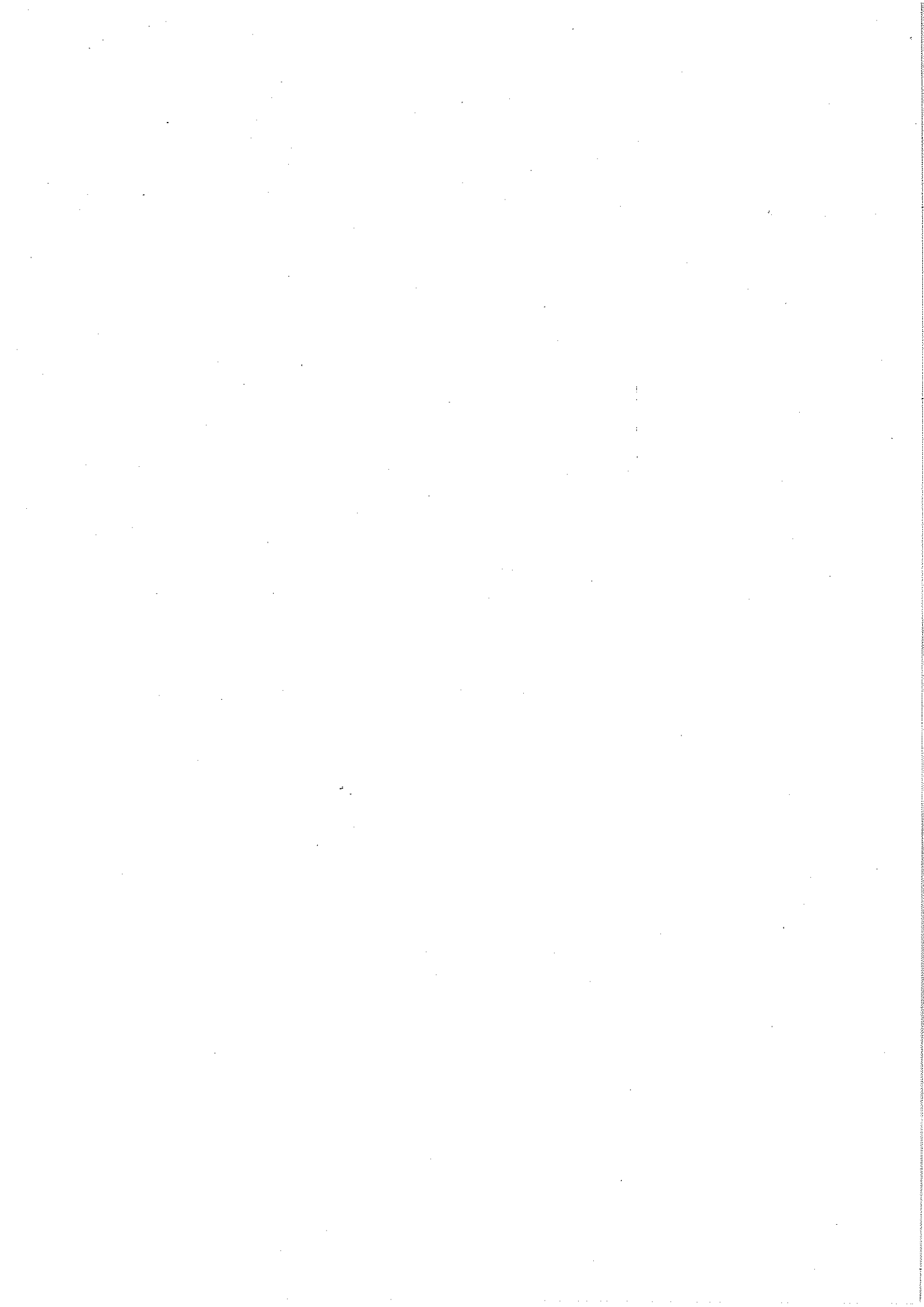
Kevin Bacon przedstawił rezultaty badania przeprowadzonego w firmach prywatnych, które pokazują, że odnoszących sukcesy liderów cechuje zazwyczaj wyższy stopień „samoświadomości”, tzn. że świadomie zastanawiają się nad skutkami swoich działań i kierują się myśleniem strategicznym. Jednym z narzędzi rozwijania świadomości własnej roli jest wielokierunkowy obieg „informacji zwrotnych”, który polega na systematycznym odbieraniu sygnałów od podwładnych, kolegów i zwierzchników. Dzięki tym informacjom jednostka poznaje style komunikowania się, przewodzenia i zarządzania. Stawiane pytania można dostosować do określonych kompetencji przywódczych i wartości reprezentowanych przez konkretny urząd administracji.

System tego typu będzie zapewne początkowo postrzegany jako zagrożenie dla tradycyjnie pojmowanych relacji między zwierzchnikami a podwładnymi. Jego powodzenie wymaga osobistego wsparcia i współudziału ze strony najwyższego kierownictwa urzędu. Rozwiązanie takie umożliwi również uzyskanie konkretnych informacji na temat faktycznego udziału menedżerów w realizacji wartości i podstawowych założeń wizji i strategii reformy.

Podniesienie stopnia samoświadomości urzędów. Świadomość potrzeby wychowywania liderów i egzekwowanie odpowiedzialności za realizację tego zadania winny cechować także same urzędy. Bacon zaproponował uczestnikom sympozjum przyjęcie czterech mierników efektywności, które pozwolą skontrolować, czy organizacje, dla których pracują, dokładają dostatecznych starań, by rozwijać postawy przywódcze. Są to:

- monitorowanie liczby i rozmieszczenia pracowników objętych aktualnie rotacją stanowisk lub skierowanych czasowo do innych zadań;
- zobowiązanie wyższych urzędników i menedżerów do wyznaczenia następców na wypadek przejścia na emeryturę lub czasowej przerwy w pracy (choć działanie takie nie ma mocy urzędowej, zmusza jednak do dyskusji na temat potencjału kierowniczego w organizacji);
- dokonanie przeglądu wyników sondaży na temat wielostronnego obiegu informacji zwrotnych w celu określenia tych kompetencji przywódczych, których brakuje w danej organizacji;
- monitorowanie ilości czasu, który wyżsi urzędnicy poświęcają na przygotowanie przyszłych liderów, oraz ich roli w przydzielaniu nowych obowiązków młodszej kadrze.

Rozwijanie potencjału przywódczego jest niezbędnym elementem w procesie tworzenia administracji publicznej zdolnej do ciągłego dostosowywania się do zmian zachodzących w społeczeństwie. Pragnąc wyjść poza ograniczenia samej reformy, rządy udostępniają różnym częściom aparatu administracyjnego narzędzia umożliwiające nowatorstwo i niezależność działań skierowanych na osiągnięcie spójnego zestawu celów. Powodzenie tych wysiłków zapewni rządowi umiejętność sprostania wyzwaniom, przed którymi mogą stanąć w przyszłości.



IV. Z myślą o przyszłości

Musimy robić plany na przyszłość. Rząd winien w tym względzie odegrać rolę przywódczą, a sektor publiczny – zaangażować się w ten proces i udzielić mu wsparcia. Mamy zarówno obowiązek, jak i potrzebę zwrócenia się ku przyszłości, nie możemy ograniczać się do reagowania na dotychczasowe potrzeby. Niebezpieczeństwo polega na tym, że reformatorzy sektora publicznego mogą nadal widzieć potrzeby w lusterku wstecznym, nie zwracając dostatecznej uwagi na wyzwania przyszłości (uczestnik sympozjum).

Celem sympozjum „Rząd przyszłości: jak go stworzyć już dzisiaj” było opisanie przyszłych wyzwań, z którymi dzisiejsze rządy zaczynają się już mierzyć, oraz określenie cech, które pozwoliłyby rządowi sprostać nowym zadaniom. Uczestnicy sympozjum nakreślili szeroką panoramę przemian demograficznych, instytucjonalnych, gospodarczych i technologicznych. Przemiany te nie tylko są źródłem nowych wyzwań dla władzy, ale też mają wpływ na charakter narzędzi, którymi dysponują instytucje rządowe, na rodzaj partnerów, z którymi rząd współpracuje w służbie publicznej, i wreszcie na oczekiwania obywateli.

Na sympozjum wyjaśniono istotę wielu wyzwań, przed którymi stanie już wkrótce władza publiczna. Potrzeba odbudowy zaufania do rządu, zrewidowania jego roli i nadania procesowi politycznemu charakteru strategicznego, konieczność szerszego konsultowania się ze społeczeństwem świadczą o tym, iż rządy zwracają się ku przyszłości w poszukiwaniu nowej agendy reform. Trudniejszym zadaniem jest jednak znalezienie takich rozwiązań, które odpowiadałyby potrzebom poszczególnych krajów.

Dokonany w trakcie sympozjum przegląd działań reformatorskich, podejmowanych w różnych krajach, dostarczył pouczających wniosków. Wykazał, że instytucje publiczne osiągnęły już znaczny postęp w usprawnianiu systemu świadczenia usług, wzmacnianiu kontroli i egzekwowaniu odpowiedzialności, zwiększaniu przejrzystości działania oraz doskonaleniu metod zarządzania wewnętrznego. Uczestnicy podzielili się swoim doświadczeniem w zakresie poprawy efektywności funkcjonowania administracji oraz sposobów pokonywania lęku przed nieznanym, który towarzyszył wdrażaniu reform ukierunkowanych na podniesienie kultury pracy w instytucjach administracji rządowej w ich krajach.

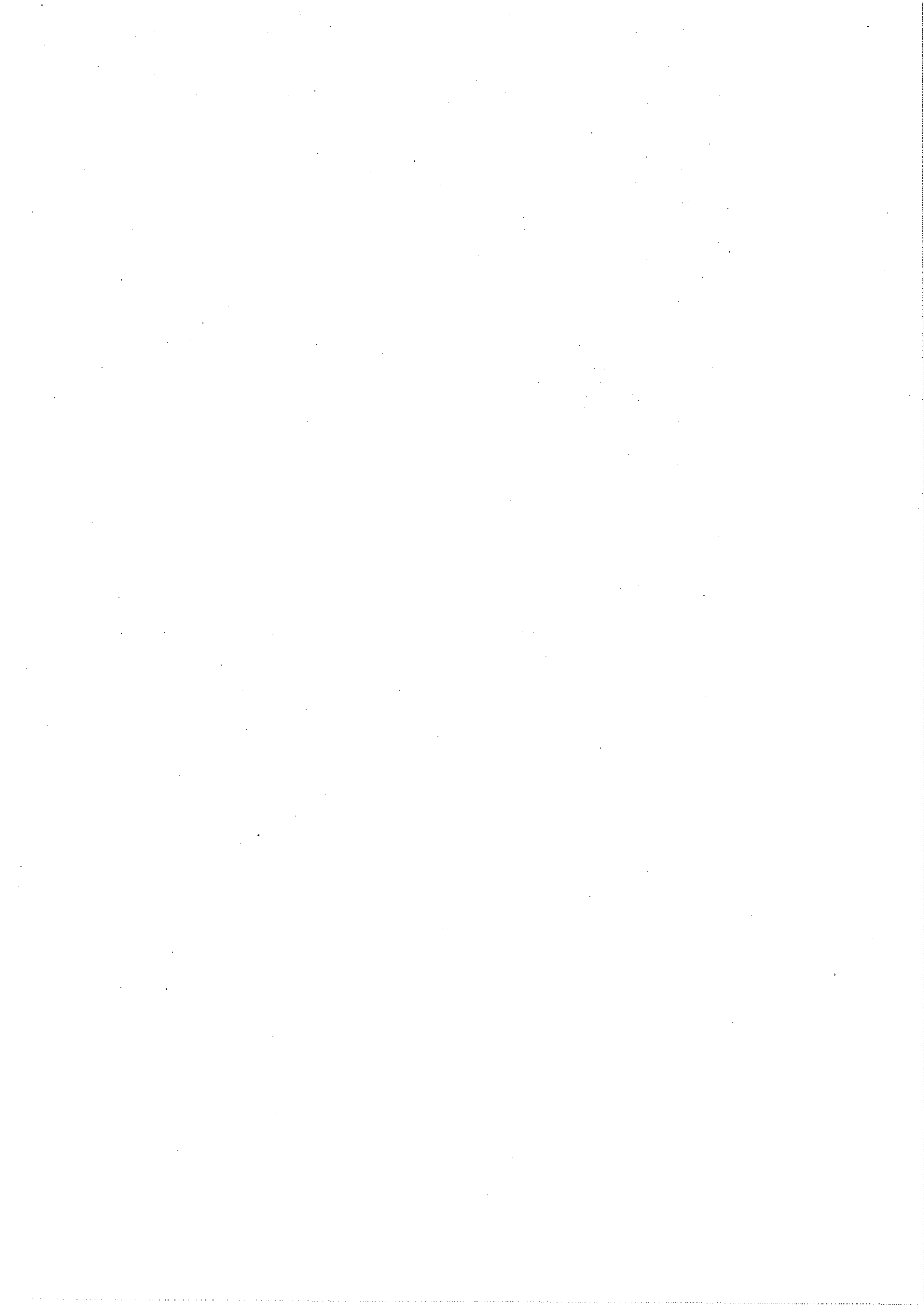
PUMA ma jednak świadomość, że wszystkie te wysiłki, choć konieczne, są wciąż niewystarczające. Aby rządy mogły sprawnie działać w stale zmieniających się społeczeństwach, muszą nie tylko znaleźć sposób na podniesienie własnej efektywności, ale również nauczyć się wyprzedzać wyzwania i współpracować z innymi podmiotami życia publicznego.

PUMA zdaje sobie sprawę z trudności wyzwań, które wykraczają poza dzień dzisiejszy. Nie można już dłużej ograniczać się do dostosowywania dzisiejszych metod rozwiązywania problemów do zagadnień jutra. Jak zauważył prof. Schick, „zasadnym wydaje się wprowadzenie rozróżnienia między reformami, które odpowiadają obecnym interesom rządu, a przedsięwzięciami mogącymi znaleźć uzasadnienie w przyszłości. Wszystkie reformatorsko zorientowane rządy będą z pewnością poświęcać uwagę sprawom bieżącym – jest mało prawdopodobne natomiast, by zajęły się potencjalnymi wyzwaniami przyszłości”. Znalezienie odpowiedzi na nadchodzące wyzwania wymaga refleksji nad przyszłym kształtem rządu i granicami jego działania. Granice te zacierają się i poszerzają, bowiem wiele rozwiązań rodzi się poza strukturami administracji. Rząd musi rozumieć charakter stale rosnącej liczby interakcji, które zachodzą na jego obrzeżach. Aby poznać i wdrożyć metody rozwiązywania nowych problemów publicznych, musi częściej niż dotychczas współpracować ze światem akademickim, organizacjami pozarządowymi, sektorem wolontariatu i z partnerami niekomercyjnymi. W związku z rosnącą decentralizacją systemu władzy rządy winny też przeanalizować rolę centrów rządowych i struktur administracji w kontekście nowych wyzwań oraz relacje między nimi.

Dzisiejsi praktycy mocniej niż kiedykolwiek odczuwają ciężar oczekiwań, by rozwiązując bieżące problemy, nie zapominali o przyszłości. Dzięki całościowemu spojrzeniu na działania w sferze rządzenia we wszystkich krajach OECD, Komitet PUMA może dokonywać analizy porównawczej różnych interpretacji pojęcia władzy. Jako organizacja międzynarodowa PUMA ma możliwość dzielenia się spostrzeżeniami natury globalnej z krajami stojącymi u progu nowych wyzwań wynikających z procesów globalizacji.

PUMA chce kontynuować takie podejście, aby skłonić praktyków zarządzania publicznego do odkrywania wyzwań, przed którymi staną przyszłe rządy, przy jednoczesnym poszukiwaniu praktycznych rozwiązań aktualnych problemów. Sympozjum wskazało na celowość stworzenia platformy umożliwiającej owym praktykom wyjście poza bieżące zagadnienia i skupienie uwagi na szerszej perspektywie, wzbogaconej o ich własne doświadczenia. PUMA dołoży dalszych starań, aby stworzyć takie możliwości, a tym samym wesprzeć kraje członkowskie OECD i państwa niestowarzyszone w tworzeniu rządu przyszłości.

V. MATERIAŁY SYMPOZJUM



Zmieniający się kanon rządzenia: od funkcji opiekuńczych do służby

Profesor Robert Carneiro
Katolicki Uniwersytet Portugalii

Wstęp

W niniejszym omówieniu przyjmiemy punkt widzenia podobny do podejścia, jakim kierują się w swojej pracy niezależni biegli księgowi. Postaramy się przyjrzeć z zewnątrz i bezstronnie obecnym formom rządu: jego strukturom, kształtowi, mechanizmom demokratycznym, wyzwaniom i niedociągnięciom. Mamy nadzieję, że uda nam się poruszyć kilka trudnych kwestii, a może nawet podać w wątpliwość sens istnienia niektórych instytucji i poszukać dla nich alternatywnych koncepcji.

Podstawową metodą naszych rozważań jest opis. Będziemy unikać myślenia paradygmatycznego, przyjmując holistyczny punkt widzenia; dlatego też szczegółowe aspekty funkcjonowania aparatu rządowego nie będą przedmiotem naszego zainteresowania.

Przyjrzymy się dwóm dziedzinom psychologii społecznej: obszarom działania i świadomości w sferze publicznej. Zanim przejdziemy do kwestii mowy, czynników sprawczych, założeń i celu reformy, zajmiemy się poznaniem, myśleniem, odczuwaniem i rozumieniem oraz umiejętnością pojmowania złożonego toku działania i podejmowania w jego ramach odpowiednich kroków.

Nie jest naszym zamiarem ostateczne odkrycie tajemnic demokratycznego rządzenia. Nie oznacza to jednak, że niniejszej analizie nie przyświeca określony cel. Ma ona z założenia służyć promowaniu demokratycznych ideałów rządzenia i wzmocnieniu demokratycznych form działania.

Dzięki zrewidowaniu tradycyjnych fundamentów rządzenia będziemy mogli wskazać słabe punkty, ograniczające sprawność instytucji demokratycznych. Jednocześnie damy wyraz naszej wierze w ludzką zdolność do doskonalenia instytucji publicznych i przywrócenia kwestiom dobra społecznego należnej wagi w czasach zdominowanych przez rynek.

Podstawowym czynnikiem postępu społecznego jest dyskurs na temat zaangażowania obywatelskiego: wzmocnienia obywatelskich kompetencji i umiejętności prowadzenia zbiorowych debat. Obywatele wytwarzają wspólne bogactwo poprzez uczestniczenie w zbiorowej dyskusji i realizację społecznych zamierzeń. Edukacja jest najpotężniejszą dźwignią poprawy jakości życia w demokracji. Przez stulecia nauczanie w naszych szkołach służyło zaspokajaniu zapotrzebowania na robotników zapewniających wzrost gospodarczy. Względy sprawiedliwości społecznej (tworzenie możliwości społecznego awansu) oraz demokracji (przygotowanie do aktywności obywatelskiej) odsuwane były na dalszy plan. Nadszedł czas, by rozwinąć model szkoły przychylniej demokracji, nastawionej na odwrócenie tendencji do zanikania życia wspólnotowego w zindywidualizowanym społeczeństwie.

Rosnąca złożoność społeczeństw sprawia, że narzędzia analityczne, za pomocą których próbujemy dzisiaj rozwiązywać dylematy rządzenia, stają się przestarzałe. Musimy zacząć korzystać z wiedzy na temat owej złożoności. Wprowadza ona rozróżnienie między systemami, które funkcjonują w warunkach „bliskich równowagi”, a systemami działającymi w warunkach „dalekich od równowagi”. Podczas gdy pierwsze na ogół preferują „opiekuńczy” model ochrony dominujących interesów, drugie są zorientowane na pełnienie służby społecznej i skłonne do podjęcia ryzyka związanego z wdrażaniem innowacji. W ich przypadku świadomość interesu publicznego utożsamiana jest ze służbą na rzecz przemian społecznych. Dobre rządzenie wymaga sprawności w obu sytuacjach, tzn. w warunkach bliskich równowagi i od równowagi dalekich.

Rządzenie w XXI wieku nie będzie łatwym zadaniem. Niezależnie od przyjętego punktu widzenia trudno uwierzyć, by w nadchodzącym stuleciu usprawnienie pracy rządu dało się pogodzić z dziewiętnastowiecznymi modelami rządzenia. Szeroko rozpowszechnione jest przekonanie, że rządy „takie jak zawsze” nie będą w stanie podołać nowym wyzwaniom. Dwie wyniszczające wojny światowe, które miały miejsce w obecnym stuleciu, odnotowany w ostatnim ćwierćwieczu wzrost liczby konfliktów etnicznych, coraz wyraźniejsze – niezależnie od przyjętych kryteriów pomiaru – zróżnicowanie społeczeństw pod względem zamożności, zagrożenia epidemiologiczne w połączeniu ze wzrostem ludzkiej mobilności czy degradacja środowiska to tylko kilka przykładów wskazujących na potrzebę doskonalenia globalnego rządzenia na naszej planecie.

Niniejszy referat składa się z czterech części:

- Część pierwsza przedstawia argumenty przemawiające za koniecznością poszukiwania nowych form rządu.
- Część druga poświęcona jest kwestiom rządzenia w warunkach niestabilnych, tj. w systemach „dalekich od równowagi”.

- Część trzecia zawiera szczegółową analizę podstawowej kwestii, jaką jest zaufanie stanowiące kluczowy warunek konsolidacji pracy rządu w „środowiskach bliskich osiągnięcia równowagi”.
- W ostatniej, czwartej części poruszamy problemy, które w naszym przekonaniu stanowią DNA rządu. Nie chodzi o koncepcje teoretyczne ani propozycje rozwiązań ustawowych. Nie prezentujemy modeli empirycznych ani recept na reorganizację przyszłych rządów. Chcemy natomiast podkreślić znaczenie ludzi i wartości w procesie redefiniowania podstawowej architektury rządu. Mówiąc o ludziach, mamy na myśli szerokie grono osób zaangażowanych w rządzenie: od ustawodawców po decydentów politycznych, od najwyższego kierownictwa organizacji publicznych po zatrudnionych w nich menedżerów, w tym liderów i ich naśladowców, oddanych sprawie doskonalenia służby publicznej.

Każda część została podzielona na działy tematyczne oparte na jednolitym wzorcu. Po krótkim nakreśleniu kontekstu następuje zestaw pytań otwartych. Pod koniec każdego działu poświęcamy kilka akapitów „elementom kluczowym”, aby zachęcić do dalszej dyskusji nad postawionymi pytaniami.

W aneksie przedstawiamy najciekawsze, a może nawet inspirujące pytania teoretyczne. Dostarczyły one ram koncepcyjnych oraz aparatu pojęciowego do przygotowania niniejszego opracowania.

Jestem wdzięczny Komitetowi PUMA za nakłonienie mnie do zebrania i przedstawienia osobistych przemyśleń. Dziękuję również za cenną pomoc i możliwość zapoznania się z najnowszą literaturą przedmiotu. Zaangażowanie PUMA w sprawę doskonalenia rządu z pewnością warto jest naszego wspólnego wysiłku.

W poszukiwaniu „nowego rządu”

Ograniczenia wcześniejszych rozwiązań

Kontekst

Dotychczasowe sposoby rządzenia wzbudzają rosnące niezadowolenie. Obywatele domagają się demokracji i przejrzystości w sprawowaniu władzy. Społeczności żądają zwiększenia własnej autonomii. Wiodący biznesmeni zarzucają rządowi powolność. Poszczególne grupy prześcigają się w okazywaniu rozczarowania metodami, jakimi rządy rozstrzygają ich spory i problemy. Media ochoczo donoszą o przejawach sprzeciwu i podsycają nieufność. Brak efektywnego rządzenia plasuje się wysoko wśród największych bolączek społecznych.

Nowożytne państwo zrodziło się z „heglowskiej ambicji” stworzenia jednego podstawowego ducha sprawczego historii, cechującego się bezosobowością, obiek-

tywizmem i rozumem, czyli zaufanego strażnika kulturowej zgodności i jednorodności. Tradycyjny *modus operandi* państwa narodowego zakotwiczony jest w paradygmacie integralności terytorialnej, w którym to państwo stanowi jedyne źródło władzy. Państwo narodowe kontroluje określone terytorium, zaspokaja potrzeby zamieszkującej je ludności i zarządza względnie stałymi zasobami bogactw naturalnych.

Nowy paradygmat technologiczny przynosi zwiększoną mobilność, usieciowienie, przyspieszenie i łatwość komunikowania się. Fundamentem społecznego ładu staje się wielokulturowość i „triumf odmienności”. Państwo narodowe nie jest w stanie sprostać złożoności wielobiegunowego społeczeństwa. Ponadto narastająca w ostatnich dziesięcioleciach fala globalizacji zwiększyła zapotrzebowanie społeczeństw na aktywną postawę rządów. Postulaty szerszych możliwości wyboru i lepszego dostosowania do potrzeb społecznych nie oszczędzają także procesu kształtowania polityki wewnętrznej.

Pytania

1. Czy w świecie nieustających przemian rządy mają świadomość ograniczeń, przed jakimi stają w swoim obecnym kształcie?
2. Jakie „wewnętrzne” czynniki prowadzą do zmiany? Czy wystąpiły już oznaki przyszłych tendencji?
3. Jakie czynniki zewnętrzne wpływają na dynamikę zmian w rządach krajów OECD?
4. Czy w czasach wielkich przeobrażeń (w zakresie gospodarki, stylów życia, wartości, wymiany kulturalnej, rozwoju demokracji i techniki) rządy mogą sobie pozwolić na wprowadzanie jedynie częściowych zmian?

Elementy kluczowe

Do najważniejszych czynników środowiskowych, które pozwalają wyjaśnić przyczyny i rodzaj zmian zachodzących w instytucjach rządowych, należą:

1. Wpływ mediów.
2. Presja fiskalna i potrzeba utrzymania długofalowej równowagi budżetowej.
3. Siła organizacji lobbistycznych i ich wzajemne relacje.
4. Usieciowienie władzy.
5. Ścieranie się czynników statycznych i dynamicznych

Wymienione czynniki zewnętrzne wywierają wpływ na sposób, w jaki rządy reagują na stające przed nimi wyzwania, a także na tempo wysiłków podejmowanych dla utrzymania standardów „nowoczesności”.

Media

Środki masowego przekazu mogą odgrywać dwojaka rolę. Na linii rząd–społeczeństwo media odzwierciedlają jedną z głównych trosk współczesnych rządów, jaką jest zaspokojenie wymagań *Homo mediaticus* (obywatela Internetu, odczuwającego przymus wysyłania i odbierania komunikatów). Jedną z niewralgicznych funkcji ośrodków władzy jest stworzenie inteligentnej płaszczyzny kontaktu z przedstawicielami mediów. Natomiast na linii społeczeństwo–rząd media wyrażają i nagłaśniają strumień opinii publicznej, przez co wywierają presję społeczną na instytucje rządowe. Nowoczesny etos demokracji zapewnia mediom coraz silniejszą pozycję lustratora bądź recenzenta administracji publicznej. „Stare media” – poruszające się w ramach tradycyjnych pojęć związanych z polityką redakcji, nadawaniem i układem programów – zwykle zachowywały równowagę pomiędzy tymi liniami. Nowe media, które szczególnie cenią sobie szybkość przekazu, eliminację pośredników, wykorzystanie technologii internetowych i interaktywność, stanowią o wiele mniej stabilną platformę działań politycznych i przekazywania informacji dużym grupom społecznym. W tej sytuacji politycy, dokonując wyborów politycznych, coraz częściej uwzględniają przewidywane reakcje mediów i bieżącą koniunkturę. Co więcej, ze względów czysto praktycznych nowe rządy o orientacji centrowej zapewne będą działać zgodnie z oczekiwaniami mediów, mając na uwadze wzrastającą liczbę cykli wyborczych i dominację pragmatycznego modelu polityki.

Presja fiskalna i potrzeba równowagi budżetowej

Polityka fiskalna przeżywa trudny okres. Nieufność wobec rządu i wzrost świadomości znaczenia międzypokoleniowej stabilności finansów publicznych zrodziły falę nacisków na równoważenie budżetów. Wraz z rozrostem sektora publicznego największy przyrost w wydatkach rządu w krajach OECD odnotowano w ostatnich trzydziestu latach w dziedzinie obsługi zadłużenia krajowego, będącego wynikiem akumulacji deficytów publicznych. Jednocześnie procesy regionalnej integracji gospodarczej poważnie ograniczyły możliwości zwiększania wydatków publicznych w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego w czasach dekoniunktury. W okresach spadku aktywności gospodarczej rządy muszą zatem wykazać bezprecedensową kreatywność w poszukiwaniu rozwiązań prowadzących zarówno do oszczędności, jak i do zwiększenia efektywności działania. Należy spodziewać się stałych nacisków na ograniczenie wydatków publicznych na edukację i ochronę zdrowia, a „czasowe przeciążenie” organizacji opiekuńczych w okresach wzrostu niedostatku może potęgować niebezpieczeństwo „zacciskania pasa” w dziedzinie dóbr publicznych. Konieczność zapewnienia większej ilości i lepszej jakości usług przy użyciu mniejszej ilości środków jest szansą dla innowacji i pomysłowości w sektorze publicznym.

Grupy nacisku

Rozwojowi zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego towarzyszy wyłonienie się silnych *lobbies*. Miarą efektywności poszczególnych grup nacisku jest stopień, w jakim reprezentowane przez nie interesy znajdują odzwierciedlenie w kształcie i składzie instytucji rządowych. W systemie demokratycznej wymiany poglądów silne *lobbies* mogą blokować lub rozwijać określoną linię polityki branżowej, szczególnie kiedy rząd jest słaby lub ma niewielkie poparcie prawodawców. Te same *lobbies* mogą spełniać rolę inicjatorów przebudowy struktur rządowych. Negocjacje społeczne przedstawia się często jako nowoczesną wersję demokratycznego sprawowania władzy. Jednak w wielu przypadkach dają one okazję do paktowania pomiędzy rządem a grupą nacisku w celu określenia takiej struktury administracji, która służy zaspokajaniu sprzecznych żądań zgłaszanych przez najgłośniejsze grupy społeczne.

Usieciowienie władzy

Przez ostatnie dwa stulecia państwo narodowe stanowiło wyjątkową formę rządzenia, umożliwiającą sprawowanie władzy. Podstawowym założeniem systemu sprawowania władzy było pełnienie przez państwo roli opiekuna – kontrolującego określone terytorium, dbającego o zaspokojenie potrzeb zamieszkującej je ludności i zarządzającego miejscowymi, względnie stałymi zasobami bogactw naturalnych. Tymczasem na świecie następowały gruntowne przemiany: spadło znaczenie geografii i terytorium danego kraju, ludność i wiedza nabrały mobilności; a zasoby naturalne w coraz mniejszym stopniu decydują o potędze gospodarczej poszczególnych krajów. W miejsce zarządzania zasobami zadaniem instytucji publicznych jest zarządzanie przepływami (wiedzy, ludzi, kapitału lub np. w ramach przedsiębiorstw transgranicznych). Władza w nowoczesnych społeczeństwach jest rozproszona i przesuwana „do wewnątrz” społeczności dzięki udziałowi podmiotów lokalnych i grup nacisku oraz rozwojowi organizacji samorządowych. Jednocześnie suwerenność państwa jest w coraz większym stopniu „zewnątrznie” związana z niezależnymi instytucjami ponadnarodowymi.

Ścieranie się czynników statycznych i dynamicznych

Systemy regulujące różne sfery życia społecznego powstają na bazie szeroko rozumianego partnerstwa. Takie partnerstwo nie opiera się już na realizacji stabilnego interesu publicznego. Poszczególni partnerzy coraz głośniej domagają się pogłębienia deregulacji służącej przyspieszeniu zmian w napędzanych przez usługi sektorach gospodarki, funkcjonujących niezależnie od rynków lokalnych. Ważne jest, by w czasach szybkich zmian w funkcjonowaniu przedsiębiorstw rząd nie tłumił przedsiębiorczości, nie hamował innowacji, nie zamykał ust krytykom, nie ograniczał napływu utalentowanych kadr do handlu i przemysłu, nie

odstraszał potencjalnych inwestorów. „Zachowanie homeostatyczne”, czyli dążenie do ograniczenia lub całkowitej eliminacji zmian, jest największym wrogiem dynamicznego społeczeństwa.

Kształtowanie się katalogów potrzeb społecznych i zadań politycznych

Kontekst

W toku wzajemnych oddziaływań pomiędzy kompleksowymi siłami społecznymi kształtuje się nowa, jeszcze nie ujawniona wokanda publiczna. Proces ten odzwierciedla burzliwy i złożony charakter interakcji zachodzących we współczesnych społeczeństwach. Ostateczne cechy samoorganizującego się systemu społecznego zależą więc będą od rodzaju filtrów czy narzędzi interpretacyjnych, które posłużą do przełożenia pilnych zadań publicznych na nowe rozwiązania polityczne.

Rząd posiadający umiejętność „szybkiego reagowania” będzie preferował strategię oparte na analizie prognostycznej. Taki rząd będzie podejmował działania wyprzedzające i balansował na granicy dopuszczalnego ryzyka i zarządzania zmianą. Natomiast „powolny” sektor publiczny wybierze ścieżkę stopniowej adaptacji; uzależni własne działania od wyników sondaży i będzie jedynie reagował na wybuchy społecznego niezadowolenia, związane z pojawieniem się nowych potrzeb, bądź też zaneguje potrzebę zmiany. Uznanie konieczności zmian jest jednak tylko kwestią czasu i rosnących kosztów utraconych możliwości. W świecie zdominowanym przez błyskawiczne tempo wielkich przemian opóźnianie radykalnej zmiany („polityka bez programu”) oznacza przeoczenie właściwego momentu w historii i – w ostatecznym rachunku – konieczność realizacji bardziej kosztownych rozwiązań.

Jednym z dowodów na opóźnienia we wprowadzaniu koniecznych zmian, wynikające z nieusuwania przejawów braku elastyczności z zarządzania sektorem publicznym, jest fakt, iż łączne wydatki rządowe osiągnęły w wielu krajach OECD, szczególnie w Europie, poziom prawie 50 procent PKB. System zabezpieczenia społecznego jest tam napięty do granic swoich możliwości, a dla wielu osób obywatelstwo sprowadza się do posiadania uprawnień do pobierania świadczeń i zasiłków socjalnych.

Ograniczenia dawnych modeli rozbudowanej konfiguracji rządu stały się więc oczywiste.

Pytania

1. Czy istnieje możliwość monitorowania głównych czynników kształtowania się nowego katalogu publicznych postulatów w otwartych społeczeństwach pluralistycznych?

2. Jak można określić hierarchię głównych źródeł pojawienia się nowych potrzeb publicznych: przemian społecznych i gospodarczych, kwestii ochrony środowiska i dzielonej suwerenności?
3. W jakim stopniu media wyrażają preferencje obywateli, kreując symboliczne żądania i sprzyjając wzajemnemu wzmacnianiu się postulatów pochodzących z różnych źródeł? W jakim stopniu rządy mają prawo kierować się opiniami wyrażanymi przez media, kiedy jest to równoznaczne z wprowadzeniem zmian do programu, któremu rząd zawdzięcza zwycięstwo w wyborach?
4. Jaką rolę jesteśmy skłonni przypisać w przyszłości wiedzy i poszczególnym *lobbies* w sferze publicznej?
5. Jakie wyzwania wynikają z nowego katalogu zadań politycznych dla demokratycznych form rządzenia?

Kluczowe elementy

Katalog postulatów publicznych stale się rozrasta i zmienia. Wynika to z faktu, że w społeczeństwach otwartych grupy interesów prowadzą między sobą nieustanną grę, której celem jest wyznaczenie priorytetów społecznych. Katalog zadań politycznych jest również trudny do przewidzenia, gdyż nieoczekiwane wydarzenia poddają nieustającej próbie zdolność centrów rządowych do zarządzania w sytuacji kryzysowej.

Problemy publiczne często muszą przebyć długą drogę, zanim zostaną umieszczone w katalogu potrzeb społecznych. Jeszcze dłużej może trwać ich wędrówka do katalogu zadań politycznych, chyba że zainteresowane rządy działają w sposób strategiczny i z wyprzedzeniem. Przykładem takich właśnie problemów są kwestie ochrony środowiska i marginalizacji społecznej. Nieprzewidywalność katalogu zadań politycznych wynika z konieczności ciągłego odwoływania się do mechanizmów zarządzania kryzysowego.

Można już dostrzec podstawowe tendencje w kształtowaniu się katalogów potrzeb społecznych. Są to:

- Zmiany zachodzące w społeczeństwach
 - rozwój samorządności municypalnej (niegdyś kolebki instytucji demokratycznych);
 - „mentalność plemienna”, ekstremizm, heterogeniczność kulturowa, uprzedzenia etniczne;
 - marginalizacja elektroniczna (podział na „bogaty” i „biedny” świata cyfrowego);
 - awans trzeciego sektora, organizacji wolontariatu i organizacji pozarządowych;

- wymogi „nowego biznesu”.
- Dzielona suwerenność
 - ośrodki władzy na szczeblu globalnym i regionalnym (globalizacja finansów, przestępczości, gospodarki, idei i społeczeństwa obywatelskiego);
 - ponadnarodowe powiązania i mechanizmy regulacyjne – rozwój społeczności transgranicznych;
 - rozwój międzynarodowego społeczeństwa obywatelskiego (globalne sieci organizacji pozarządowych);
 - autonomia na szczeblu wewnątrznarodowym – rozwój społeczności „wewnątrzgranicznych”;
 - uniformizacja programów rządu (tzw. *branding*, czyli kreowanie „marki” rządu);
 - nowe przepisy, umowy międzynarodowe.
- Problemy ochrony środowiska
 - wspólne cele;
 - wielostronne regulacje;
 - przypadki paniki na rynku żywnościowym;
 - zmiany klimatyczne wywołane przez niekontrolowane zanieczyszczanie środowiska;
 - zagrożenia powstające na przeciwległych końcach skali społecznej;
 - agresywność wynikająca ze zwyczajów konsumpcyjnych ludzi bogatych i naciski powodowane nikłymi możliwościami wyboru ludzi biednych;
 - wyczerpywanie się zasobów, mniejsza bioróżnorodność i kurczenie się powierzchni lasów.

Do najistotniejszych zagadnień publicznych, którym trzeba będzie poświęcać coraz więcej uwagi, zaliczać się będą prawdopodobnie:

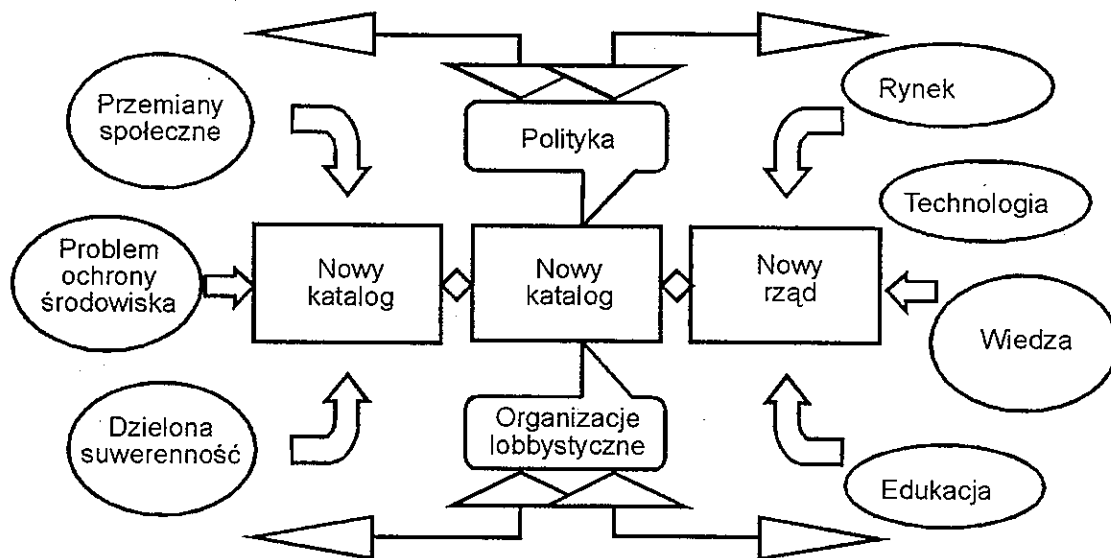
- ustalanie standardów i kontrolowanie jakości;
- regulowanie i arbitraż pomiędzy sprzecznymi siłami;
- franchising, tj. kopiowanie skutecznych modeli rządzenia;
- zrównoważenie dystrybucji świadczeń;
- zarządzanie stosunkami wielokulturowymi;
- wzmacnianie tożsamości kulturowej i dążenie do zwartości narodowej;
- troska o jakość środowiska;
- uporanie się z rosnącymi nierównościami i kontrastami w dwoistych społeczeństwach;
- traktowanie obywateli jako odbiorców i dawców.

Niektóre, choć nie wszystkie pozycje katalogu potrzeb publicznych będą się mogły znaleźć w przyszłych katalogach zadań politycznych. Działania władz będą się rodzić w punkcie przecięcia się preferencji sfery politycznej i opcji wyborczych społeczeństwa.

Niektóre kwestie mogą stać się źródłem poważnych zagrożeń dla demokratycznych systemów rządzenia. Należą do nich problemy globalne, które wykraczają poza sferę działania poszczególnych rządów, jak np.:

- globalizacja przestępczości;
- kontrola grup ekstremistycznych;
- ochrona prywatności;
- wzrost „mentalności plemiennej” i rozpowszechnianie się drapieżnych wzorców osobowości;
- szybkość i aktualność sterowania polityką;
- eliminacja bądź rozbudowa szczebli pośredniczących w systemach politycznych.

Proces kształtowania się katalogu zadań „nowego rządu”



Uwarunkowania „nowego rządu”

Kontekst

„Nowa” formuła rządu nie wynika wyłącznie z nowych wymogów. Lepsze dostosowanie rządu do potrzeb społecznych można osiągnąć poprzez usprawnie-

nie płaszczyzn kontaktu między administracją a jej klientami, bez konieczności przebudowy rdzenia struktury rządowej. Równie istotną rolę odgrywają takie czynniki społeczne, które wpływają na kształt usług świadczonych przez rząd i na kierunek ewolucji organizacji publicznych. W tej części referatu zajmiemy się zagadnieniami nadrzędnymi, związanymi z takim podejściem do koncepcji „nowego rządu”, które kładzie nacisk na podaż świadczeń.

Podjęcie decyzji o zmianie sposobu rządzenia w wyniku strategicznego wyboru lub prognoz politycznych wymaga odwagi. Aby zwiększyć szanse powodzenia takiej inicjatywy, należy w porę przeprowadzić ocenę wysuwanych postulatów, połączoną z trzeźwą ewaluacją czynników określających możliwości ich spełnienia. W procesie tym konieczne jest partnerskie współdziałanie obu stron celem właściwej redefinicji wewnętrznej konstrukcji rządu. Przy braku działań wyprzedzających zmiany strukturalne mają miejsce jedynie w wyniku dotkliwych napięć gospodarczych lub objawów rozkładu tkanki społecznej (rosnąca kontestacja oficjalnych wartości). W drugim z wymienionych przypadków następuje drastyczne ograniczenie możliwości wprowadzania innowacji, a „odnowiony” rząd często powieła sposoby myślenia, które charakteryzowały „stary rząd”.

Nowy rząd ma szansę przetrwać tylko wtedy, jeśli powstał ze strategicznej woli sprostania trudnościom w sferze kształtowania polityki i realizacji zadań publicznych. Co więcej, nowa formuła ochrony interesu publicznego jest skuteczna jedynie wówczas, kiedy oznacza realizację marzeń i stanowi skok naprzód w historycznym dążeniu do wzbogacenia sensu i celowości życia zbiorowego. „Nowy rząd” musi zdać egzamin przed historią.

Pytania

1. Dlaczego systemy zarządzania publicznego o wiele wolniej reagują na nowe wyzwania niż podobne systemy w sferze biznesu?
2. Czy przewaga opcji zachowawczej wynika z wartości dominujących w sferze publicznej, podczas gdy sytuacja taka nie ma miejsca w sferze biznesu? Jak wygląda bilans wartości postępowych i zachowawczych we współczesnym rządzie?
3. Czy rządy demokratyczne faktycznie są zakładnikami społecznych większości niechętnych zmianom? Czy może jest to tylko kwestia błędnej interpretacji ze strony pośredników w systemie władzy, którzy popadają w marazm z chwilą objęcia stanowiska? A może to raczej rywalizujące partie polityczne po przejściu władzy stają się niewolnikami logiki poszerzania i podtrzymywania struktur rządu ze względu na konieczność realizacji obietnic wyborczych i akceptację wymogów niechętnych zmianie struktur biurokratycznych?

4. W jaki sposób można porównać realizację długofalowych interesów społecznych i interesów krótkoterminowych w ocenach efektywności prac rządu i jak egzekwować odpowiedzialność rządu w trakcie kolejnych kadencji?

Kluczowe elementy

Na atmosferę sprzyjającą zmianie wewnętrznej struktury rządu wpływają cztery czynniki: rynek, technologia, wiedza i edukacja. Ich określone konfiguracje wyznaczają podstawowe kierunki dla współczesnych rządów. Można spośród nich wyodrębnić trzy kierunki sprzyjające redefinicji administracji rządowej. Są to:

- Koncentracja na programach i grupach społecznych.
- Konsolidacja kultur uczenia się.
- Wewnętrzna integracja i budowa sieci współpracy.

Omówimy je szerzej w kolejnych częściach niniejszego referatu.

Znaczenie rynku

Konkurencja jest siłą napędową efektywności i zmian w sferze biznesu. Należy do kluczowych zmiennych stanowiących o sensie innowacji w modelach organizacji przedsiębiorstw: zachowanie własnej konkurencyjności na rynku jest również podstawową siłą, która wymusza demontaż „starych i nieefektywnych” systemów w procesie nieodbiegającym zbyt od ewolucji w świecie przyrody. Całkiem słusznie *benchmarking*, czyli pomiar wyników firm poprzez zastosowanie punktów odniesienia, będący pozostałością po wyrafinowanej formie szpiegostwa przemysłowego, stał się modnym zajęciem różnych guru teorii zarządzania. Konkurencja pojawiła się również w sferze działalności rządów. Coraz częściej dokonuje się porównań struktur i ocen wydajności, a w najbliższej przyszłości można się spodziewać dalszego postępu i doskonalenia metod mierzenia efektywności. Analogicznie, w większości szacunków konkurencyjności poszczególnych krajów, dokonywanych przez uznanych analityków, ważne miejsce zajmują całościowe oceny jakości rządu i ewaluacje konkretnych programów. Trzeba jednak zauważyć, że zalety rynku, propagowane coraz szerzej w odniesieniu do dóbr prywatnych, nie zawsze sprawdzają się w sferze dóbr publicznych. Z faktu, że dobra publiczne winny być dostarczane przez podmiot ponadrynkowy, nie wynika jednak, że ich dostawcy, tzn. rządowi, należy pozwolić na wykonywanie usług bez uprzedniego upewnienia się co do ich wysokiej jakości. Nie oznacza to także, że rząd powinien kontynuować działalność w dziedzinie usług, nie zastanawiając się, czy rzeczywiście powinien pozostać ich głównym dostawcą. Realizowanie i dostarczanie przez rząd dóbr publicznych w czystej formie z definicji

oznacza monopol. Nie może to być jednak monopol niepodlegający żadnej kontroli. Przeciwnie, powinien być kontrolowany przez podmioty społeczne. Doświadczenia przedsiębiorstw dostarczają wielu cennych spostrzeżeń i wiedzy, należy jednak pamiętać o potrzebie zachowania właściwej równowagi w teoriach zarządzania publicznego. Zignorowanie pewnych zasad funkcjonowania biznesu, które mogą przyczynić się do poprawy efektywności państwa, może okazać się kosztownym błędem. Jedną z tendencji występujących w sferze biznesu, która w czasach dzisiejszych zawirowań gospodarczych zasługuje na uwagę, jest rosnące znaczenie modelu Big Company (wielkiego przedsiębiorstwa) jako odpowiedzi na niepewność otoczenia gospodarczego i spadek zysku w warunkach globalnej konkurencji. Marzenia o potędze („firma zbyt wielka, by upaść”) spowodowały niespotykaną w ostatnich latach falę fuzji i przejęć poszczególnych przedsiębiorstw. Oczywiście, globalizacja z definicji nie jest dostępna rządcom. Jednocześnie obserwujemy proces delegowania części kompetencji rządów krajowych do ponadnarodowych struktur władzy. „Nowe formy rządu” muszą uważnie śledzić zjawiska redystrybucji zadań i obowiązków pomiędzy różnymi szczeblami administracji. Przyszłość społeczeństw zależy od równorzędnych standardów rządzenia, zarówno w spółkach prywatnych, jak i w instytucjach publicznych.

Technologia

Banałem byłoby stwierdzenie, że postęp techniczny stanowił przyczynę większości przemian społecznych ostatnich dwóch stuleci. Wraz z pojawieniem się nowych technologii komunikacyjno-informatycznych (ICT) ciągle zmiany technologiczne stały się zjawiskiem nieodwracalnym, a raptowny spadek kosztów ICT przyczynia się do wzrostu dobrobytu w krajach o wysokich dochodach. Świat zaczyna się dzielić na dwie części: analogową i cyfrową. Wpływ sieci elektronicznych staje się dostrzegalny we wszystkich aspektach ludzkiego życia: od rozrywki po pracę, od kultów religijnych po edukację. Nawet rządy ulegają pokusie „podłączania się do Internetu” i uzyskania członkostwa w „sieciowej” zbiorowości. Technologia może zapewnić błyskawiczny dostęp do administracji rządowej. Rządzenie za pośrednictwem Internetu, oparte na intensywnym korzystaniu z zasobów wiedzy, jest w stanie zaspokoić różnorodne potrzeby społeczeństw. Rząd „cyfrowy”, bezpośrednie konsultacje społeczne, elektroniczni obywatele, zamawianie dóbr publicznych przez Internet, wirtualne sale wykładowe, multimedialne kioski publiczne – to tylko kilka z pojawiających się zastosowań nowych technologii. W większości przypadków oddziaływanie tych rozwiązań ocenia się z punktu widzenia klienta, czyli poprzez ewaluację płaszczyzn, na których dochodzi do kontaktu między administracją a obywatelem. Nowe technologie mają też potencjalne znaczenie dla podniesienia efektywności i usprawnienia przepływów informacji wewnątrz urzędów publicznych oraz dla zwiększenia „aktywów nierzeczowych” tych urzędów (znajomość preferencji obywateli, dostęp do baz danych na całym świecie, możliwość konsultowania różnych programów rządu). Nowe

technologie mogą być zatem niezwykle efektywnym instrumentem różnicowania usług publicznych. Problem w tym, że globalizacja jest z natury procesem autorytarnym: narzuca słabszemu wolę silniejszego. Z drugiej strony, nano- i mikro-technologie mogą przyczynić się do odwrócenia tej tendencji poprzez wspieranie niewielkich społeczności w dążeniu do autonomii. Ponadto, pokolenia żyjące w czasach prymatu technologii, mogą realizować swoje ambicje i osiągać cele w ramach usieciowionego świata.

Epoka wiedzy

Rosnące znaczenie władzy opartej na specjalistycznej wiedzy stanowi siłę napędową społeczeństwa informacyjnego i nowej gospodarki. Nie dziwi zatem, że wiedza kształtuje zarówno politykę społeczną, jak i instytucje życia codziennego. Posiadanie specjalistycznej wiedzy ma wielką wartość, podobnie jak umiejętność jej wykorzystywania w rozwiązywaniu problemów. Racjoniści wierzą, że fachowa wiedza i dobrze wyważone idee są w stanie zmienić sposób rządzenia światem. Analogicznie uznaje się, że gospodarki oparte na wiedzy są trwalsze niż systemy ekonomiczne stosujące tradycyjne metody wytwarzania dóbr i usług. To kontrowersyjne założenie wyjaśnia zarazem nikłe zainteresowanie globalistów miejscem i rolą „rodzimej wiedzy” (pochodzącej z kultur lokalnych i nieformalnych, tj. nieskodyfikowanych form poznania). Światły rząd korzysta w dużym zakresie z pomocy specjalistów i doradców technicznych. Poznanie sposobów zdobywania wiedzy i przyswojenie najnowszych odkryć w tej dziedzinie nie jest łatwym zadaniem ani dla jednostek, ani dla organizacji. Rząd mądry, czyli taki, który potrafi wykorzystać wiedzę jednostek i całego społeczeństwa w działaniach dla dobra ogółu, będzie musiał podjąć się wielu obowiązków w zakresie zażegnania sporów i konfliktów, rozróżniania wagi utrzymywanych kontaktów, włączania wiedzy i umiejętności do biologicznych wzorców zachowań, przewidywania problemów i uprzedzania innych w ich dostrzeganiu, stymulowania otwarcia na świat i odrzucania postaw zaściankowych oraz budowy kapitału społecznego i zwartości społecznej. Celem analizy programowej nowej wiedzy będzie określenie przedmiotu i przyczyn poznania (tradycyjne aspekty zdobywania wiedzy). Analiza ta obejmie również dwa nowe wymiary: sposób rozwiązywania problemów i rozsądnego eksperymentowania w tym zakresie (ustalić „jak”) oraz społecznego wymiaru zdobywania wiedzy (ustalić „kto”).

Ludzie, edukacja i wartości

Nawet najmniejsze firmy uczą się, jak rozpoznawać zmiany w upodobaniach swoich klientów. Co więcej, ich przetrwanie zależy od umiejętności rozpoznania wczesnych przejawów tych zmian i tworzenia nowych wartości, które zaspokoją nowe potrzeby nabywców. Skuteczni innowatorzy są w stanie samodzielnie tworzyć nowe potrzeby, poprawiając tym samym samopoczucie klientów. Rządy będą

musiały się nauczyć podobnej logiki. Jednostki i społeczeństwa ulegają zasadniczym i coraz szybszym zmianom. Siłą napędową tych zmian jest odnotowane w ostatnim stuleciu szalone tempo demokratyzacji dostępu do edukacji. Wykształceni obywatele dokonują świątłych wyborów. Wymogi dotyczące jakości są wprost proporcjonalne do poziomu wykształcenia ludności. Ta sama prawidłowość dotyczy potrzeby współuczestnictwa, samostanowienia i poczucia zbiorowej odpowiedzialności. W społeczeństwach otwartych aktywność obywatelska jest potężnym detonatorem zmian. Wartości i postawy, na których opiera się społeczeństwo złożone z absolwentów szkół ponadpodstawowych, różnią się zasadniczo od wartości i postaw cechujących społeczność analfabetów (lub osób posiadających jedynie wykształcenie podstawowe). Programy i działania rządu podlegają obecnie zwiększonej kontroli różnych grup obywateli. Nie wystarczy już działać „słusznie”. Konieczne staje się przejrzyste i wyczerpujące wyjaśnienie przyczyn, sposobów i kosztów takiego działania.

Opanowanie umiejętności funkcjonowania w stanie „dalekim od równowagi”

Teorie złożonych systemów dostarczają nam potężnego narzędzia interpretacji zmian. Zmiany w zakresie rządzenia najlepiej objaśnia model „równowagi przerywanej” (*punctuated equilibrium*), zgodnie z którym długie okresy stabilności politycznej przeplatają się z krótkimi okresami niestabilności i zasadniczych przełomów w polityce rządu. W przeciwieństwie do czysto mechanicznej ciągłości procesów jest to typowo biologiczny model zachowania, opisujący przebieg ewolucji jako naprzemienne występowanie okresów zmian stopniowych i gwałtownych.

W niniejszym rozdziale charakteryzujemy rząd funkcjonujący w warunkach „dalekich od równowagi”. Jest to sytuacja wprawdzie rzadziej spotykana, ale za to niosąca największy potencjał przemian. Rządy stają bowiem wobec zróżnicowanych ścieżek i trudnych wyborów („rozdroży”), a wybór, jakiego dokonają, zadecyduje o różnicach między stanem obecnym a przyszłym.

Funkcjonowanie w warunkach „dalekich od równowagi” wymaga wysokiej klasy umiejętności w zakresie zarządzania kryzysowego, czyli zdolności do przekształcania zagrożeń w możliwości poprzez wykorzystanie zjawisk nierównowagi dla przewyciężenia paraliżującej inercji. Te same umiejętności umożliwiają zapobieganie nadmiernej erozji tkanki społecznej w sytuacjach zagrażających ustalonym wzorcom codziennych zachowań.

Zarządzanie przepływami – szybciej, mniej, dokładniej

Kontekst

Państwo narodowe rozwijało się doskonale w ramach przyzwolenia na administrowanie i poszerzanie granic określonego terytorium oraz sprawowanie kontroli nad określoną przestrzenią. Wewnątrz tych granic państwo przemysłowe miało zapewnić integralność terytorialną, chronić własnych obywateli, zarządzać bogactwami naturalnymi. Rok po roku owo zarządzające zasobami państwo staranie odnawiało swój mandat. W ostatnich dziesięcioleciach, w wyniku wzrostu mobilności społecznej, dotychczasowe reguły gry zaczęły ulegać zmianie.

Ludzie odbywają podróże, firmy przemieszczają się w poszukiwaniu tańszych czynników produkcji i wyższej wydajności pracy. Kapitał krąży „w czasie rzeczywistym” po całej planecie, a dostępu do informacji nie ogranicza ani czas, ani przestrzeń. Na polu konkurencji innowacja w twórczy sposób doprowadza do zniszczenia i do przemieszczania się zwycięzców. Wiedza ma coraz bardziej otwarty i międzynarodowy charakter, przez co wymyka się wcześniejszym pojęciom prawnie zastrzeżonej własności. Z drugiej strony, wiedza o zasadniczym znaczeniu dla konkurencyjności w biznesie i zachowania strategicznej potęgi w świecie utrzymywana jest w głębokiej tajemnicy. Z tego względu rządy dążą do zapewnienia swobodnego przepływu wiedzy publicznej i zwalczają monopol na przesycone wiedzą dobra ulotne. „Nowe państwo” jest częścią szerokiej konstelacji graczy. Strategia przestrzenna ustępuje miejsca strategicznemu zarządzaniu czasem, a polityka zarządzania publicznego jest postrzegana jako jeden z wielu czynników promujących rozwój społeczno-ekonomiczny. Rządów nie uważa się już za strażników trwałych zasobów. Ich głównym zadaniem staje się sprawne zarządzanie przepływami; w miejsce funkcji monopolisty w zakresie podziału dóbr publicznych, coraz częściej przypisuje się im rolę strategicznego regulatora działającego w imieniu całej społeczności poprzez licznych przedstawicieli.

Dokładny zakres i granice strategicznej regulacji pozostają niejasne. Potrzeba dalszych badań, aby rozstrzygnąć sprzeczne poglądy na bezpieczeństwo i ryzyko oraz skonstruować ogólną teorię regulacji. Nawet model wolnorynkowy przyjmuje, że rząd określi podstawowe reguły w zakresie własności i umów handlowych. Postuluje on na ogół, by rząd zapewniał ochronę przed tzw. zawodnościami rynku (*market failures*), zapobiegając powstawaniu monopolu i praktykom monopolistycznym. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, kiedy nowe rozwiązania technologiczne mogą łatwo spowodować zdominowanie rynku przez pojedynczego gracza. Przewiduje się, że rola władzy publicznej w zwalczaniu zjawisk monopolistycznych będzie wzrastać. Potrzeba takich działań wynika głównie z faktu, że od społeczeństw demokratycznych oczekuje się przemawiania w imie-

niu grup najgorzej poinformowanych i zadbania o los ludzi całkowicie ubezwłasnowolnionych przez siły rynkowe.

Pytania

1. Na czym polegają podstawowe różnice między rządem zarządzającym przepływami a rządem zarządzającym zasobami?
2. Czy przepływy będą zawsze miały nieprzewidywalny i niestabilny charakter, czy też możemy przewidzieć sytuacje „przepływów stałych”, zbliżonych do stanu równowagi?
3. Czy nieregulowane przepływy bitów i bajtów w zdematerializowanym świecie cechują się „wyjątkowością”? Czy przepływy w cyberprzestrzeni pozostaną nową dziedziną zwyczajowego lub niepisanego prawa?
4. Czy wymogi dyscypliny fiskalnej ograniczają możliwości zarządzania przepływami? Jakimi środkami można zapobiec tym ograniczeniom?
5. W jaki sposób w polityce społecznej można łączyć przepływy o trudnych do pogodzenia kierunkach: zwiększanie zatrudnienia z równością społeczną, powszechność świadczeń z ich jakością, konkurencyjność z wymogami równości, rynek z dystrybucją?
6. W jaki sposób pogodzić zarządzanie przepływami z demokratycznymi przemianami w „dyspozytorni ruchu”?

Kluczowe elementy

Współczesne państwo odgrywa wiodącą rolę w kształtowaniu „strategicznego ładu” bądź w stymulowaniu „kontrolowanego nieładu” w społeczeństwie. Wybór polityki innowacji może zachęcać do podejmowania ryzyka i inspirować zmiany. Z drugiej strony, państwo sygnalizujące, że preferuje stabilność, może w znacznym stopniu hamować dążenia do przemian.

Tkanka społeczeństw OECD wykazuje duży stopień nasycenia, które idzie w parze z wysokimi wskaźnikami dobrobytu. Dowodzi to, iż opływające w materialne dobra społeczeństwa nadal przypisują duże znaczenie roli rządów pośredniczących między rzeczywistością a marzeniem, budujących pomosty między teraźniejszością a przyszłością i zapewniających taką dawkę wizyjnego przywództwa, która dodaje ludziom „skrzydeł”. W porównaniu z wyzwaniem przeszłości obecna sytuacja różni się nie tylko stopniem intensywności, ale również charakterem jakościowym. Rządy nie są już „interpretatorami ideologii”, stały się „architektami i projektantami przyszłości”.

Występując w tej roli, rządy mogą zachwiać równowagę w społeczeństwach, narażając je na dyskomfort myślenia o kwestiach wykraczających poza poczucie codziennej satysfakcji.

Istotą koncentracji na przepływach jest sięgnięcie do przyszłości jako źródła nadziei. Wymaga to zaangażowania się władzy publicznej w promocję refleksyjnej i rozważnej debaty na temat możliwych kierunków działania i uznania jej za podstawowy priorytet kultury i demokracji.

Strategicznie zorientowany rząd jest w stanie ustalić wyraźną granicę między dalszym regulowaniem przeszłości a „formatowaniem” zróżnicowanej przyszłości. W czasach niepewności i ryzyka polityka publiczna musi niwelować przepaść między „zepchniętymi na margines” a „ustabilizowanymi” członkami społeczeństwa. Taka polityka stymulować będzie z kolei chęć zmiany priorytetów społecznych.

Oświecony rząd – inteligentniej, wcześniej, bliżej

Kontekst

Umiejętność uczenia się stanowi pożądaną cechę organizacji, posiadających zdolności adaptacyjne i orientację strategiczną. Jest to kryterium, które odróżnia zwycięzców od pokonanych w wyścigu o wiedzę. W języku zarządzania aż roi się od wieloczłonowych wyrażen, takich jak strategie ustawicznego kształcenia (*life-long learning strategies*), organizacje uczące się, firmy uczące się, uczące się społeczeństwa, uczące się kultury i uczące się jednostki.

Gotowość do uczenia się jest wstępnym warunkiem uczestnictwa w społeczeństwie, którego siłą napędową jest wiedza (*knowledge-driven society*). Wymóg ten dotyczy w szczególności rządów funkcjonujących w warunkach „dalekich od równowagi”, które muszą stawić czoła niepewności, zagrożeniom, zmianie i ryzyku.

Oświecony rząd stara się wyeliminować wpływ czynników skłaniających do konformizmu, wspiera zaś działania nowatorskie i kreatywność potrzebne do odnowy tkanki społecznej. Metaheurystyka (*meta-learning*), czyli „wiedza o tym, jak wiedzieć”, pozwala rozwikłać zagadkę zdobywania skutecznej wiedzy. Analogicznie, ustawiczne kształcenie się jest podstawową konsekwencją „refleksyjności”, czyli zdolności do zastanowienia nad własnymi doświadczeniami i wyciągnięcia z nich wniosków na przyszłość.

Oprócz wzmocnienia podstawowych umiejętności uczenia się w instytucjach centralnych, oświecony rząd będzie też dążył do stworzenia struktur organizacyjnych otwartych na przepływ wiedzy, wynikający z efektywnych strategii komunikacyjnych.

Pytania

1. Jaka optymalną strukturę można nadać „refleksyjności” i myśleniu strategicznemu w centrum rządowym otwartym na ryzyko?

2. Skoro hierarchię uznaje się za paradygmat dotychczasowego państwa przemysłowego, jaki będzie paradygmat państwa otwartego na stan nierównowagi, którego inspiracją jest koncepcja „sieci”?
3. Czy integralną częścią oświeconego rządu jest „państwo-komunikator”?
4. Jeśli tak, to czy komunikacja w celu wzajemnego uczenia się (pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim) jest przedsięwzięciem wartościowym? Czy tego typu dwukierunkowa komunikacja jest procesem czysto intelektualnym? A może przeciwnie, prowadzi do zwiększenia zaangażowania emocjonalnego w kształtowanie polityki?

Kluczowe elementy

Do kwestii określenia priorytetów oświeconego rządu można podejść z wielu punktów widzenia. W niniejszym referacie wymieniliśmy kilka z nich, a mianowicie:

- fachowość kadr;
- infrastruktura wiedzy;
- stymulowanie kultur uczenia się;
- otwartość na różnice i pluralizm poglądów;
- budowanie sieci współpracy i sprzyjanie otwartym formom partnerstwa;
- propagowanie elastycznych struktur administracji i biologicznego modelu zachowań;
- wzmacnianie funkcji strategicznych w instytucjach centralnych;
- zapewnienie elementu zaangażowania emocjonalnego w realizowanej polityce.

Każdy z tych czynników wart jest dokładnego przeanalizowania. W niniejszym referacie omówimy ich newralgiczne aspekty.

W tym dziale przedstawimy skrótowo dwa aspekty wylaniającego się obecnie modelu rządu oświeconego. Pierwszy z nich wiąże się z rolą pozaakademickich instytucji badawczych (*think tanks*) jako narzędzia podnoszenia jakości podstawowej działalności rządu. Drugi dotyczy przejścia od rządu o strukturze „pionowej” do organizacji „sieciorowej”, lepiej przystosowanej do prowadzenia polityki społecznej w niestabilnym otoczeniu.

Think tank

Zadaniem instytucji typu *think tank* jest wywieranie wpływu na kierunki bieżącej polityki poprzez publikowanie wyników badań i propagowanie określonych rozwiązań. Ich oddziaływanie może przybierać różne formy, jak np. niezależne

oceny programów publicznych, prognozy i studia futurystyczne, kształtowanie kultury i środowiska myśli i działalności politycznej, badania sondażowe, doradztwo strategiczne itp. Całkowicie niezależne instytucje badawcze posiadają dodatkowy atut w postaci strategicznej ciągłości działania, niezależnie od chwilowych konfiguracji polityki partyjnej. Takie ośrodki informacji strategicznej mogą prowadzić równoległą analizę poszczególnych zagadnień, w czym przypominają biologiczny model organizacji, które w codziennych złożonych sytuacjach unikają rutynowych zachowań.

Sieciowa organizacja rządu

Hierarchiczny model rządu, oparty na pionowo zintegrowanej strukturze obszarów odpowiedzialności, ustępuje stopniowo miejsca hybrydowym konstrukcjom łączącym departamenty resortowe z departamentami ustanowionymi w celu realizacji konkretnych zadań (*target departments*). Typowym przykładem takiej konstrukcji jest skomplikowana sieć wzajemnych relacji służąca współdziałaniu ministrów ds. miejskich lub młodzieży z ministrami odpowiedzialnymi za poszczególne sektory. Następnym, dającym się już przewidzieć etapem ewolucji architektury sektora publicznego będzie powstanie koncentrycznych wiązek kompetencji wokół centrów rządowych. Sieciowa konfiguracja rządu sprzyja tworzeniu „siatek wiedzy” i integracji podstawowych źródeł informacji na szczeblu lokalnym, regionalnym i globalnym.

Budowanie pomostów zaufania – działanie w warunkach „bliskich równowagi”

W warunkach naturalnych systemy ewoluujące na ogół osiągają w końcu stan stabilizacji. Charakteryzuje się on optymalnym poziomem wydatkowania energii na realizację podejmowanych zadań. Równowaga taka przypomina nieco stałość w zakresie poszanowania energii elektrycznej. Należy przy tym pamiętać, że w razie niewielkiego odchylenia się systemów od stanu wewnętrznej równowagi wszystkie czynniki będą współdziałać w celu przywrócenia równowagi początkowej poprzez amortyzowanie wstrząsów i minimalizację zakłóceń.

Systemy demokratyczne dążą do zrównoważenia stabilności i zmiany. Reguły demokracji określają długość kadencji rządu, która zbiega się z okresem urzędowania parlamentu. Wynikające stąd stosunkowo częste poddawanie rządu osądowi społeczeństwa daje wyborcom możliwość zachowania lub wymiany rządzącej większości. Rotacja w sprawowaniu władzy jest zatem miarą zdrowia demokracji.

Przyzwolenie wyborców jest jednak dopiero pierwszym krokiem prowadzącym do osiągnięcia równowagi wewnętrznej. Jest warunkiem koniecznym, lecz nie wystarczającym. Osiągnięcie celu politycznego, jakim jest równowaga, wy-

maga złożonej kombinacji sprawowania władzy w oparciu o wyborcze przyzwolenie i zaufanie społeczne. Zdobycie i utrzymanie tego zaufania stanowi wstępny warunek rządzenia w sytuacji stabilnej. Wzrost nieufności i niezadowolenia oddala system od stanu wewnętrznej równowagi, otwierając pole dla alternatywnej formy demokracji. Nowy porządek, stanowiący źródło nowej „normalności”, kieruje system naprzód ku nowemu punktowi równowagi.

Zaufać rządowi

Kontekst

Charakter stosunków między rządem a rządzonymi ulega istotnym zmianom. Era podporządkowania się nakazom władzy ustępuje miejsca całkowicie innym relacjom – między podatnikami a menedżerami czy akcjonariuszami a przedstawicielami.

Przejawem tych nowych stosunków jest bunt podatników przeciw nadmiernym wydatkom publicznym. Rzadko kiedy w historii społeczeństw istniało równie szerokie zrozumienie korzyści płynących ze zrównoważenia budżetu. Innymi słowy, spadek zaufania do rządu wywołał trwałą presję na zrównoważenie wydatków publicznych.

Środki masowego przekazu i edukacja stanowią dwa podstawowe czynniki budowy wiarygodności rządu bądź spadku społecznego zaufania do rządzących. Każdy z nich, w właściwy dla siebie sposób, może skutecznie popchnąć istniejącą równowagę w kierunku destabilizacji i społecznego niezadowolenia, bądź przeciwnie – wzmocnić fundamenty zaufania, dzięki którym ekipy rządzące na podstawie społecznego przyzwolenia będą w stanie przetrwać kolejne cykle wyborcze.

Oba te czynniki są jednocześnie potężnymi wytwórcami wartości społecznych. W ostatecznym rachunku stopień zaufania do rządu jest głęboko uzależniony od struktury dominujących wartości oraz sposobu, w jaki rząd je interpretuje w trosce o realizację interesu publicznego.

W demokracjach formalnych (społecznych lub wybieralnych) preferencje publiczne są wynikiem subiektywnej oceny zbieżności między realizacją wartości a podażą dóbr publicznych. Ta podstawowa forma weryfikacji uosabia podstawową ideę demokracji, tj. wolę suwerennego narodu. Jeżeli jednak dwie główne siły społecznej reprezentacji, jakimi są media i edukacja, preferują natychmiastowe cele i egoistyczne/materialne wartości, sytuacja zostaje zdominowana przez postawy krótkowzroczne. Innymi słowy, rządzenie w warunkach bliskich równowagi jest korzystne z punktu widzenia preferencji wyborczych. Takie ultrastabilne większości mogą jednak stanowić przeszkodę w poszukiwaniu długofalowych celów społeczeństwa.

Potrzeba pozyskiwania zaufania w toku walki wyborczej może skłaniać rządy do ograniczania się do pełnienia roli rozjemcy między różnymi interesami. Sytuacje tego typu stwarzają zagrożenie dla demokracji, bowiem mentalność „dobijania targów” może z czasem rozszerzyć się na całą sferę władzy publicznej. Rządzenie staje się wówczas możliwe dzięki ciągłemu okazywaniu dobrej woli przy podejmowaniu prób zadowolenia maksymalnej liczby grup interesu. Uprawianie polityki „bliskiej równowagi” w takiej populistycznej formie oznacza zaniechanie pilnych zadań związanych z wytyczaniem nowych szlaków w przyszłość.

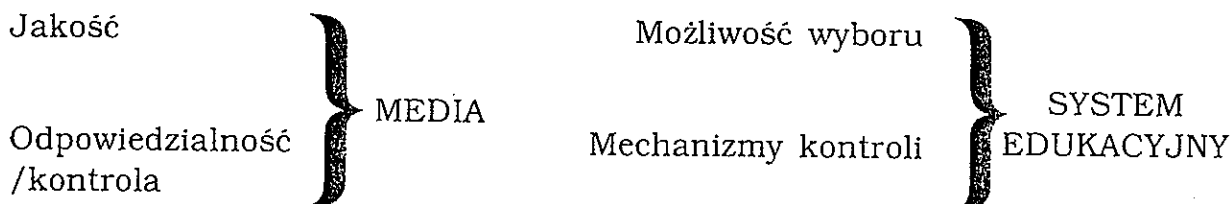
W najgorszym przypadku wyznacznikiem zaufania staje się zdolność do realizacji elementarnych uprawnień socjalnych. Korzystające z tych świadczeń grupy społeczne łatwo ulegają wówczas demagogicznym hasłom, które są częstym narzędziem kampanii wyborczych.

Pytania

1. Czy polityka w sferze publicznej jest w stanie zaspokoić występujące równolegle potrzeby budowy zaufania i koniecznej zmiany w społeczeństwie?
2. Jak należy rozumieć zaufanie w kontekstach wielojęzycznym, multietnicznym, wielowyznaniowym i wielokulturowym?
3. Czy zawarcie nowej umowy społecznej jest niezbędnym warunkiem powstania rządu *godnego zaufania*? W jakim zakresie umowa taka winna uwzględniać programy świadczeń społecznych?
4. Czy świat biznesu może dostarczyć inspiracji dla przyszłego modelu wzajemnego zaufania między kierownictwem instytucji publicznych a świadczeniobiorcą?
5. W jaki sposób media i szkolnictwo ponadpodstawowe wpływają na kontakty między rządem a obywatelem?

Kluczowe elementy

W niniejszym dziale przyjrzymy się jakościowemu modelowi rządzenia w warunkach bliskich równowagi. Model ten uwypukla wzajemne oddziaływania zachodzące między czterema (2 x 2) podstawowymi elementami:



Jakość rządzenia jest kwestią subiektywną. Dlatego też media odgrywają zasadniczą rolę w formułowaniu komunikatów na temat poprawy bądź spadku jakości w życiu publicznym. Komunikaty te są następnie porównywane z oczekiwaniami społecznymi. Jednocześnie poszczególne ośrodki opiniotwórcze prześcigają się w próbach narzucenia własnego punktu widzenia. Czynnikiem zwiększającym zmienność ocen jakościowych jest natychmiastowość reakcji mediów (*media instanicy*), która w równym stopniu cechuje stare media, działające według modelu „jeden do licznych” (*one to many*), jak i nowe środki przekazu, bazujące na modelu „liczne do licznych” (*many to many*). Współczesne społeczeństwa cechuje stały wzrost oczekiwań wobec rządu, przez co jakość rządzenia staje się najważniejszym wyznacznikiem poziomu zaufania pomiędzy rządem a społeczeństwem.

Kolejną newralgiczną kwestią jest egzekwowanie odpowiedzialności. Brak odpowiedniej kontroli w tej dziedzinie sprawia, że pozyskanie zaufania staje się celem nieosiągalnym. Kampanie wyborcze stanowią w zasadzie konfrontację różnych opinii na temat wyników pracy rządu. Przedstawiciele ugrupowań rządzących wykorzystują media, aby zaprezentować dowody rzetelności rządu, czyli wykazać, że dotrzymał on wcześniejszych obietnic. Inne ugrupowania podkreślają nieodpowiedzialność, jaką przejawiał rząd w trakcie kadencji. Niezależnie od sporów typowych dla walki politycznej, coraz powszechniej uważa się, iż mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności powinny stanowić element funkcjonowania postępowej administracji publicznej. Nowoczesne służby publiczne – przypominające niegdyś tajemniczą „czarną skrzynkę” – muszą obecnie rozliczać się ze swych działań przed społeczeństwem (jako zbiorowością obywateli, klientów i świadczeniobiorców). Z tych samych względów zasady społecznego uczestnictwa w zarządzaniu instytucjami publicznymi stają się integralną częścią myślenia postępowych obywateli.

Zapewnienie możliwości wyboru jest miarą nie tylko dobrego rządzenia, ale też przywiązania do ideałów demokracji. Cechą charakterystyczną wykształconego społeczeństwa jest też umiejętność korzystania z prawa do światłego wyboru. Od cieszącego się społecznym zaufaniem rządu oczekuje się zatem dostarczania różnych możliwości realizowania tego prawa. Poszerzanie zakresu możliwości wyboru w społeczeństwie zgodne jest też z dążeniem do rozwoju ludzkości, który stanowi podstawowy cel nowoczesnej ekonomii. W nowoczesnych demokracjach nawet interwencjonistycznie nastawione rządy wykorzystują mechanizmy rynkowe i kontraktację w celu dostarczania dóbr publicznych, które do niedawna uchodziły za monopol państwa. Natomiast systemy totalitarne, nierespektujące praw i zasad obywatelskich, prowadzą do zniewolenia i praktycznie nie są w stanie funkcjonować w zgodzie z wykształconym społeczeństwem. W warunkach totalitarnych wysoki poziom społecznego zaufania jest zazwyczaj wynikiem manipulacji fanatyzmem i ciemnotą, i rzadko stanowi efekt światłego wyboru.

Charakter społecznej kontroli nad rządem różni się w zależności od tradycji konstytucyjnych i kulturalnych. Wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia społeczeństwa rosną wymogi dotyczące kontroli instytucji publicznych i uprawnień samorządów. Sytuacja taka ma dwojakie konsekwencje: z jednej strony – pojawia się gotowość do przejęcia odpowiedzialności za zarządzanie zdecentralizowanymi służbami publicznymi, np. szkolnictwem, ochroną zdrowia, służbami socjalnymi, urzędami pracy itd.; z drugiej – rosną żądania związane z udziałem w ocenie usług publicznych i kształtowaniu polityki społecznej. Umożliwienie takiego zrównoważonego udziału staje się jednym z głównych warunków pozyskania przez rząd społecznego zaufania. Przekazywanie „pałeczki odpowiedzialności” dojrzałemu społeczeństwu obywatelskiemu jest nierozdzielnie związane z dojrzałością demokracji. Ma to szczególne znaczenie w wykształconych środowiskach, cechujących się coraz węższym marginesem tolerancji wobec zjawisk niegospodarności.

Złożony wskaźnik zaufania zakłada, że T (zaufanie) jest zmienną zależną czterech kluczowych parametrów. W wyrażeniu matematycznym równanie to ma następującą postać:

$$T = m (q^2 \cdot a) \cdot W + e (c_1 \cdot c_2) \cdot C$$

m = algorytm mediów

e = algorytm edukacji

q = jakość

a = egzekwowanie odpowiedzialności

c_1 = możliwość wyboru

c_2 = mechanizmy kontroli

W = współczynnik potęgujący dobrobyt (zadowolenie)

C = współczynnik potęgujący kulturę (świadomość społeczeństwa obywatelskiego)

Współczynniki W i C odgrywają rolę filtrów modyfikujących pozostałe wyrażenia wzoru. Cykle o dużym natężeniu dobrobytu, które umożliwiają rozprzestrzenianie się trwałych efektów gospodarczych, mają pozytywny wpływ na postrzeganie jakości i odpowiedzialności w działalności rządu. Rozwiązanie równania różniczkowego, w którym maksymalizowalibyśmy wpływ T na czynnik q (zakładając, że q stanowi najsilniejszą zmienną niezależną), wykazuje stopień wrażliwości zaufania na wzajemne relacji między m i W . *Ceteris paribus*, mocno ugruntowane tradycje społeczeństwa obywatelskiego sprzyjają sytuacji, w której dokonywanie wyborów i sprawowanie kontroli przez obywateli jest źródłem zasadniczych przesunięć na współrzędnej władzy. Można założyć, że po uwzględnieniu wpływu wszystkich pozostałych zmiennych, słabe nawyki wspólnotowe okażą

się powodem niższej gotowości jednostek do wypełniania obywatelskich praw i obowiązków.

Dodatkowy przegląd modeli biznesowych dostarcza interesujących wzorców porównawczych, które mogą ułatwić zredefiniowanie „kontraktu zaufania” w sektorze publicznym. Bardzo użyteczna może się tu okazać analiza programowa nowej umowy społecznej. Wiarygodny rząd, który chce coraz lepiej spełniać postulaty obywateli, powinien:

- zrezygnować z monopolistycznych metod świadczenia usług na rzecz metod konkurencyjnych;
- zapewnić wysoką jakość obsługi klientów;
- przejrzystość usytuować uprawnienia decyzyjne;
- opracować kontrakty dla służby publicznej i kierować relacjami mocodawca–przedstawiciel;
- rozwijać działania kontrolne z udziałem przedstawicieli społeczeństwa i świadczeniobiorców;
- przedkładać sprawozdania kwartalne;
- organizować publiczne spotkania umożliwiające społeczną kontrolę wypełniania przez rząd powierzonych mu obowiązków (za pośrednictwem Internetu?);
- reagować na postulaty komitetów tworzonych przez podatników;
- prowadzić przesłuchania publiczne;
- doskonalić płaszczyzny kontaktu pomiędzy przedstawicielami administracji a obywatelami.

Rząd zasługujący na zaufanie społeczne nie może też zapominać o wolontariacie i organizacjach opiekuńczych. Wyraźny wzrost roli trzeciego sektora został odnotowany w społecznościach o wysokim stopniu kapitału obywatelskiego, starających się odtworzyć równowagę między neoliberalną teologią rynku a bezpośrednim interwencjonizmem państwowym. Dobrą alternatywę dla „pionowo zorientowanego” zaufania do instytucji publicznych uczących się współpracy z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego stanowi zaufanie „poziome”, budowane w oparciu o oddolne przedsięwzięcia partnerskie. Ten rodzaj zaufania jest również skutecznym lekarstwem na niewielką hojność rynku w nagradzaniu i promowaniu altruizmu, wzajemności i opiekuńczości (tj. działalności niebędącej przedmiotem obrotu handlowego).

Skuteczność rządzenia a legitymizacja władzy

Kontekst

Z punktu widzenia przyszłości nadrzędnymi zadaniami stabilnego systemu instytucji publicznych są skuteczność rządzenia i legitymizacja władzy. W wyniku przesileń i obaw, jakie towarzyszą okresom burzliwych, często naprędce przygotowywanych zmian, w strukturze społecznych roszczeń zaczyna dominować postulat skutecznego rządzenia.

Pojęcie rządzenia (*governance*) obejmuje szeroki zakres kompleksowych zagadnień w ramach nowoczesnego zarządzania publicznego.

Zgodnie z definicją Banku Światowego termin ten obejmuje:

- formę reżimu politycznego;
- proces sprawowania władzy oraz zarządzanie gospodarczymi i społecznymi zasobami kraju na rzecz jego rozwoju;
- zdolność rządu do projektowania, formułowania i wdrażania programów politycznych oraz do realizowania przypisanych mu funkcji.

Natomiast Komisja ds. Rządzenia Światowego (Commission on Global Governance) zdefiniowała ten termin jako „sumę różnorodnych metod, jakimi jednostki i instytucje, publiczne i prywatne, zarządzają wspólnymi sprawami. Jest to ciągły proces, który umożliwia uwzględnianie sprzecznych lub zróżnicowanych interesów i podejmowanie wspólnych działań. Obejmuje on zarówno formalne instytucje i reżimy uprawnione do egzekwowania posłuszeństwa, jak i nieformalne uzgodnienia, na które ludzie lub instytucje udzielili zgody bądź uznali za zgodne z własnym interesem”.

W kontekście używanym przez OECD termin *governance* odnosi się do wzajemnych powiązań i dlatego nie ogranicza się do samej administracji publicznej oraz instytucji, metod i narzędzi sprawowania władzy. Obejmuje on również cały zestaw stosunków między rządem a obywatelem, traktowanym zarówno jako jednostka, jak i uczestnik zbiorowych instytucji, takich jak partie polityczne, przedsiębiorstwa produkcyjne, grupy interesu, środki masowego przekazu, bądź jako osoba korzystająca z ich pośrednictwa¹.

W ostatnim okresie Komitet PUMA zajął się nowymi kierunkami promocji dobrych metod rządzenia, sprzyjających realizacji celów gospodarczych i społecznych w poszczególnych krajach. Po przeanalizowaniu różnych interpretacji tego terminu przyjęto, że *governance* to „pojęcie o szerokim znaczeniu, odnoszące się do roli i możliwości państwa lub władz publicznych w zakresie kształtowania, umożliwiania i podejmowania działań na rzecz promocji takich celów społecznych, które nie są w dostateczny sposób realizowane przez rynek i społeczeństwo obywatelskie”².

„Raport ONZ o rozwoju ludzkości” z 1999 r. analizuje problem *governance* z nieco innej, lecz równie dynamicznej perspektywy. Termin ten „oznacza ramy prawne, instytucjonalne oraz zwyczajowe, które wyznaczają granice zachowań jednostek, organizacji i firm oraz dostarczają im bodźców. Brak skutecznego rządzenia może doprowadzić do urzeczywistnienia się w XXI wieku groźby globalnych konfliktów w postaci wojen handlowych w interesie poszczególnych narodów czy korporacji, niekontrolowanych, rodzących konflikty społeczne wstrząsów na rynkach finansowych czy też nieposkromionego rozwoju przestępczości międzynarodowej, wdzierającej się do spokojnych społeczności i prowadzącej do kryminalizacji polityki, biznesu i policji”.

W niniejszym referacie nie analizujemy kompleksowych problemów efektywności rządzenia. Zostały one omówione w licznych publikacjach, wydanych przez PUMA.

W tej części zajmiemy się wybranymi zagadnieniami prawomocnego rządzenia (*legitimate governance*) i relacją między pomiarem opinii publicznej a efektywnością polityki w warunkach demokratycznej kontroli.

Pytania

1. Czy skuteczność rządu może stać się obiektywnym miernikiem wzmocnionej demokratycznej kontroli?
2. Na ile efektywność demokratycznej władzy zależy od rzetelnego określenia oczekiwań obywateli wobec rządu? Czy sondaże opinii politycznych, zaawansowane formy badań opinii grupowych³ i wszechstronne badania sondażowe będą stopniowo wypierać urny wyborcze?
3. Czy prawomocne style rządzenia są spokrewnione z demokracją „inkluzywną”? W jakie instrumenty należy wyposażać społeczeństwo obywatelskie, aby zapewnić wyższe standardy kontroli prawomocności władzy?
4. Czy budowa konsensusu szkodzi efektywności? Jaki poziom konfliktów i konfrontacji politycznych uznaje się za konieczny dla przetrwania demokracji?

Kluczowe elementy

Rozwój technik pomiaru socjologicznego spowodował istotne zmiany w nastawieniach wobec programów polityki w poszczególnych dziedzinach życia społecznego. Jako przykład można tu przywołać systemy edukacyjne, w których dostępność standardowych testów i międzynarodowych wzorców porównawczych powoduje zmianę percepcji społecznych i jest przyczyną wzrostu oczekiwań wobec instytucji publicznych. Globalizacja stwarza okazje do porównywania wyni-

ków i klasyfikowania wskaźników jakości we wszystkich obszarach usług publicznych.

Niedotrzymanie obietnic wyborczych nadal pozostaje w dużej mierze kwestią subiektywną. W trakcie zawziętej rywalizacji o głosy wyborców aktualni decydenci i ich przeciwnicy polityczni przedstawiają równie płomienne argumenty. Opinia publiczna jest często zdezorientowana brakiem zdyscyplinowania w ocenach i prezentacji programów publicznych. Doskonałym przykładem debat programowych, pozostających poza zasięgiem przeciętnego obywatela, są nieprzejrzyste dyskusje na temat budżetu.

Agencje regulujące poszczególne rynki mają charakter niezależnych zarządów, których zadaniem jest zapewnienie warunków uczciwej konkurencji i ochrona szeroko pojętego interesu publicznego. Można oczekiwać, że te wysokie organy władzy będą stopniowo podejmować systematyczne badania efektywności polityki będącej w sferze ich kompetencji i regularnie przedstawiać ich wyniki opinii publicznej. Ustalanie standardów, konstruowanie wskaźników, pomiar wyników i postępów w realizacji programów, działania informacyjne adresowane do społeczeństwa czy składanie raportów na forum parlamentów będzie sprzyjać przejrzystości działań rządu, wzmocnieniu kontroli ich efektywności i skuteczności. Takie zwiększenie roli urzędów umożliwi zobiektywizowanie ocen podstawowych programów publicznych.

Niedostatek obiektywnej wiedzy na temat sposobów realizacji celów publicznych jest w istocie źródłem słabości obecnych systemów oceny programów politycznych. Z drugiej strony, niczym nieograniczone wykorzystanie tzw. „pozytywnej” wiedzy może być szkodliwe dla demokracji. Udoskonalona wiedza i techniki pomiaru socjologicznego muszą służyć w pierwszym rzędzie wzmocnieniu mechanizmów kontroli demokratycznie wybranych ciał, np. parlamentu, a na końcu – demokratycznego elektoratu. Od spełnienia tego wymogu zależy legitymacja władzy publicznej i funkcjonowanie mechanizmów zapewniających korektę błędów w warunkach demokracji.

Powyższe uwagi eksponują delikatny charakter równowagi między stabilnością a zmianą w zakresie skutecznego rządzenia w sferze publicznej. Od centralnych instytucji rządowych i samej Rady Ministrów oczekiwać należy konsekwentnych reakcji przejawiających się w:

- realizacji zadań w zakresie zarządzania zmianą;
- premiowaniu wizji i gotowości do podejmowania ryzyka;
- zapewnianiu motywacji do eksperymentowania i posługiwania się metodą prób i błędów (konstruktywizm programowy i społeczny);
- zrozumieniu korzyści wynikających z przeciwstawnych idei i debaty konfrontacyjnej w demokracji;

- gromadzeniu kompleksowej wiedzy umożliwiającej rozwiązywanie problemów złożoności (autoregulacja, samorządność, mechanizmy zwrotne, metapoznanie);
- zachęcaniu do stosowania obiektywnych pomiarów celów i zadań polityki;
- wspieraniu programów wzmacniających moralne i publiczne kompetencje obywateli oraz jakość „dyskusji obywatelskiej”.

Kapitał społeczny posiada niezaprzeczną wartość. Społecznie prawomocne procesy rządzenia i podlegająca kontroli obywateli skuteczność rządu nie są przecież zjawiskami jednokierunkowymi, biegnącym od rządu do społeczeństwa. Niezwykle pilnym zadaniem staje się wzniesienie ponad horyzont jednostkowych interesów na rzecz rozwijania takiego ducha obywatelskiego, który jest warunkiem koniecznym zdrowej demokracji i społecznego wyboru służącego szeroko rozumianemu dobru publicznemu. Etos obywatelski ma w końcu wiele wspólnego z moralnością opiekuńczości. Demokracja i gospodarka rynkowa wyznaczają tkankę społeczeństw krajów OECD. Wbrew najczarniejszym przepowiedniom proroków zagłady, oba systemy przetrwały i zakorzeniły się mocno w XX wieku. Stanowią cenne dziedzictwo dla narodów XXI wieku. Te dwa składniki – demokrację i rynek – trzeba dalej rozwijać we wzajemnej harmonii, przede wszystkim ze względu na fakt, że zapewniają one najlepsze narzędzia pokonania nieprzewidywalnych i nieznanych trudności oraz wypracowania twórczych rozwiązań w obliczu stałego wzrostu złożoności.

Przełomowi wieków towarzyszą podstawowe pytania o charakter dialogu między demokracją a rynkiem. Jak już mówiliśmy, globalizacja nie jest posunięciem politycznym, lecz wynalazkiem rynku, który umiejętnie wykorzystał odpowiednie technologie. Czy demokracja może złagodzić autorytaryzm, który tkwi w samej naturze międzynarodowego kapitalizmu? Jakimi osłonami dysponują społecznie prawomocne rządy w mniej dojrzałych gospodarkach, by oprzeć się potędze obcych ośrodków decyzyjnych? Czy kontrolę właścicielską nad ponadnarodowymi przedsiębiorstwami i ich zyski da się rozdzielić zgodnie z demokratycznymi standardami równości? Czy koncentracja sił rynkowych w rękach nielicznych globalnych graczy może spowodować utratę punktu równowagi przez rządy? Czy też przeciwnie, w reakcji na władzę przedsiębiorstw możemy oczekiwać świadomego przesunięcia się polityki szczebla krajowego i ponadnarodowego w stronę obszarów niestabilności, tzn. ku nowym inicjatywom regulacji rynku?

- Są to trudne pytania, na które nie ma łatwych odpowiedzi.
- Znalezienie tych odpowiedzi jest wyzwaniem dla najlepszych ludzi w rządzie i sprawdzianem zdolności pracowników instytucji publicznych.

DNA rządu: ludzie i wartości

Kontekst

Podobnie jak ludzie, organizacje posiadają swój kod genetyczny. Z behawiorystycznego punktu widzenia rządowi daleko jest do modelu precyzyjnie skonstruowanego mechanizmu czy *deus ex-machina* dostarczającego obfitości dóbr publicznych. Przeciwnie: systemy publiczne stanowią unikatową mieszankę kultury, gry o władzę, przekonań, historii i dramatów, w której odbija się dusza narodu. Każda administracja publiczna jest wytworem pewnego ciągu wydarzeń historycznych, swoistym odzwierciedleniem tożsamości. Powielanie organizacji, w wyniku szczególnego rodzaju inżynierii „genetycznej” czy nawet klonowania, może stać się przedmiotem badań, ale rezultaty podobnych eksperymentów muszą pojawiać się stopniowo, a w ich toku konieczne będzie korzystanie z wiedzy o delikatnym charakterze oraz z bardzo elastycznych metod badawczych.

Zarządzanie organizacjami polega na zarządzaniu ludźmi. Zmianie organizacji publicznych wymaga podjęcia próby dokonania przemiany zatrudnionych w nich urzędników w sposób odpowiadający normom etycznym.

Zaniedbania w zakresie inwestowania w ludzi nieuchronnie prowadzą do porażki i stanowią formę politycznej abdykacji. Osłabienie wymogów wobec czynnika ludzkiego musi spowodować rozkład systemu instytucji publicznych.

Wróćmy teraz do głównego nurtu problematyki zarządzania publicznego. Po przeanalizowaniu „ogólnego obrazu” skoncentrujemy się na kwestii podstawowej, tj. na założeniu, że instytucje publiczne są niezbędne, a właściwe zarządzanie zasobami ludzkimi stanowi ważne narzędzie ich odpowiedniego działania. Bez wątplenia najważniejszym przesłaniem naszych rozważań jest uznanie faktu, że przyszłość rządu jest ściśle związana z posiadaniem zawodowej służby cywilnej, rekrutującej się spośród najbardziej uzdolnionych, oddanych sprawom publicznym przedstawicieli społeczeństwa. Dążenie do zaspokojenia publicznego interesu w inspirującym środowisku pracy powinno tworzyć warunki do twórczej, dającej poczucie satysfakcji zawodowej, do podejmowania ryzyka i akceptacji zmiany.

Oznaką doskonałości „stanu menedżerskiego” jest zatem zdolność przewodzenia ludziom, angażowania najlepszych umysłów do pracy publicznej i wpajania współpracownikom poczucia dumy z faktu służenia zbiorowości. Z tych składników rodzi się „system operacyjny” rządów.

Pytania

1. Czy koncepcje kompleksowego zarządzania jakością doprowadziły do skutecznej reformy zarządzania publicznego? Czy przyczyniły się do więk-

szego upodmiotowienia pracowników i poprawy motywacji w instytucjach publicznych?

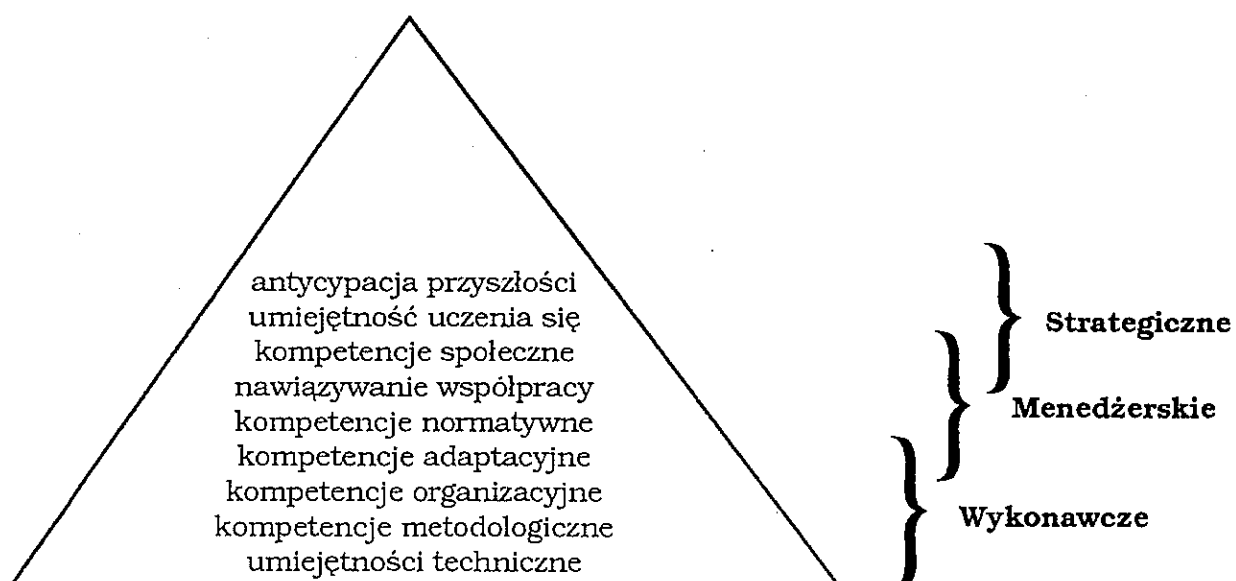
2. Czy w służbie cywilnej określono szczeble rozwoju kompetencji zawodowej i czy uwzględniają one priorytety w zakresie zapewnienia kadr dla administracji rządowej?
3. W jaki sposób można wprowadzić kulturę uczenia się w sytuacji poważnych ograniczeń budżetowych, szczególnie w warunkach silnie zakorzenionej tradycji i powolnych postępów w zakresie oduczania się istniejących nawyków?
4. Skoro to ludzie i wartości są ważne, to w jaki sposób kluczowe zadania programowe, przed którymi staną przyszłe rządy, mają znaleźć odzwierciedlenie w priorytetach zarządzania (lub stopniowo do nich przenikać)?

Kluczowe elementy

Duże zróżnicowanie systemów publicznych w krajach OECD jest wynikiem różnic w ich DNA i odmiennych dróg ewolucji.

Można jednak wyodrębnić zestaw podstawowych kompetencji o charakterze strategicznym, menedżerskim i wykonawczym, których brak zaszkodziłby zdolności administracji publicznych do wykonywania świadczeń.

Przedstawiony poniżej trójkąt stanowi miarodajną podstawę do analizy zasadniczego zestawu kompetencji i ról, przydatnych w systemach zarządzania publicznego rozumiejących potrzebę rozwoju zasobów ludzkich.



Role strategiczne

Funkcje te pełnione są zazwyczaj przez rząd na szczeblu krajowym, przez centralne komórki kształtowania polityki oraz przez agencje koordynujące. Typowe podejście funkcjonalne obejmuje też zadania związane z planowaniem strategicznym, nakreślaniem polityki, opracowywaniem rozwiązań prawno-ustawowych, prowadzeniem negocjacji społecznych, regulacją (tam, gdzie dopuszcza się wielorakie systemy dostarczania usług), ewaluacją, nadzorem i monitorowaniem. Do realizacji tych funkcji konieczne są: umiejętność przewidywania przyszłości i uczenia się, wiedza o zasadach współpracy społecznej i zdolność do budowania sieci.

Role menedżerskie

Kategoria ta obejmuje zasady dobrego zarządzania, zgodnie z którymi odpowiedzialność płynie w dół struktury organizacyjnej poprzez kolejne szczeble w następującym porządku: ustalenie celów, rozdział odpowiedzialności, działania organizacyjne, przetwarzanie informacji, zarządzanie różnymi „portfelami” dostawców usług, motywowanie kadry, monitoring i prezentacja wyników oraz rozwój kadr. Prawidłowe zasady zarządzania powinny przekładać się na mnogość przejrzystych zadań, takich jak zarządzanie systemami informatycznymi, sprawność + efektywność + kryteria słuszności, systemy kontrolowania odpowiedzialności, ocena rezultatów i opracowywanie wskaźników efektywności, kontraktowanie usług, zarządzanie przedsięwzięciami partnerskimi, odpowiednie wykorzystywanie mechanizmów rynkowych, przekazywanie pewnych obszarów działalności podmiotom komercyjnym, franchising oraz realizacja programów rozwoju zawodowego kadry. Do niezbędnych, podstawowych kompetencji należy umiejętność współpracy ze społeczeństwem, budowy sieci współpracy i normatywnego myślenia, dostosowywania projektów do potrzeb, a także zdolności organizacyjne.

Role wykonawcze

Zadania te wykonywane są na ogół w węzłowych punktach procesu świadczenia usług publicznych (*delivery junctures*), w instytucjach lub urzędach obsługujących interesantów. Zadania te mogą obejmować: sterowanie nakładami, monitorowanie wydatków, określanie norm i egzekwowanie ich przestrzegania, zarządzanie finansami, budżetem, kadrami i placówkami, rozwijanie kontaktów z lokalnymi klientami i przedstawicielami administracji, realizację prostych zadań w zakresie oceny pracy i zbierania danych, bieżące kierowanie instytucjami, monitoring i prezentację wyników pracy. Najistotniejsze zdolności w tym zakresie dotyczą kompetencji organizacyjnych, metodologicznych i techniczno-zawodowych.

Kadra wysoko wykwalifikowanych i wszechstronnych pracowników sektora publicznego winna reprezentować wszystkie szczeble wymaganych i kompetencji. Optymalne proporcje tych kompetencji zależą oczywiście od konkretnej sytuacji. Dynamika nabywania umiejętności lub zastępowania ich innymi wymaga zaangażowania kultur uczenia się; z kolei efektywność tych ostatnich uzależniona jest od zasobu aktywnej wiedzy przekazywanej wewnątrz instytucji publicznych. Jednocześnie konieczny proces pozbywania się wiedzy umożliwi odrzucenie informacji już niepotrzebnych i nieaktualnych. W sumie procesy uczenia się prowadzą do pozyskania wiedzy o zasadniczym znaczeniu dla wykształcenia umiejętności rozwiązywania problemów.

Ludzie pracujący w organizacjach publicznych są nośnikami wartości. Natomiast wartości dostarczają czynnika niematerialnego, który może odegrać istotną rolę w kształtowaniu przyszłości rządu.

Również w tym przypadku skuteczna polityka publiczna musi dbać o realizację najważniejszych zadań w zakresie kształtowania wartości i wpajania ich urzędnikom. Poniższa lista stanowi próbę wskazania niektórych założeń takiej polityki. Nie mając upoważnienia do szczegółowego omówienia tego problemu, poddajemy pod dyskusję jedynie wstępny katalog priorytetów, w którym wyróżniono trzy grupy wymagań i związane z nimi obszary szkoleń: krzewienie wartości konstytutywnych, adaptację do zmieniającego się otoczenia oraz zapewnienie efektywnej służby cywilnej.

Krzewienie wartości konstytutywnych

- Demokracja – wierność praktyce pluralistycznej (wprowadzanie w życie demokracji na co dzień).
- Uczciwość – kontrola etyki.
- Różnorodność – afirmacja pluralizmu społecznego i bogactwa różnych kultur.

Adaptacja do zmieniającego się otoczenia

- „Umowy o kształceniu ustawicznym” (*life-long learning contracts*) – fundament „nowego ładu” w służbie cywilnej, w którym „kariera zdobywania wiedzy” zastępuje karierę opartą o zasadę starszeństwa.
- Szkolenie bez granic – promocja bogatej oferty szkoleniowej i szans indywidualnego rozwoju zawodowego oraz koncepcji „uniwersytetu dla administracji rządowej”.
- Awangarda postępu technicznego – rozwijanie kompetencji w dziedzinie społeczeństwa informatycznego.

- Nagradzanie ryzyka i nowatorstwa – wspieranie wiedzy i kultury intelektualnej dostosowanej do warunków „dalekich od równowagi”.

Zapewnienie efektywnej służby publicznej

- Zarządzanie jakością w odniesieniu do „pracowników wiedzy” (*knowledge workers*) – motywacja, upodmiotowienie, zaangażowanie, wspólnota wizji i kultury.
- Promocja doskonałości w pracy – nacisk na obsługę klienta.
- Działania na rzecz rozwijania samoświadomości a wzmacnianie zaufania:
 - powiązanie oceny wyników pracy z jej jakością w oczach obywateli;
 - wzmocnienie osobistej odpowiedzialności i składanie raportów zainteresowanym.
- Kontraktowanie usług – opracowanie kryteriów i wskaźników kontrolnych w celu podniesienia efektywności agencji rządowych i systemów koncesjonowania.

Wartości wynikające z pojęcia służby różnią się znacznie od norm wyznawanych przez rządy koncentrujące się na roli opiekuna. Podczas gdy pierwsze eksponują zwykle rolę zaangażowania zwróconego w przyszłość, drugie kładą nacisk na zachowanie stanu zastanego. W przeciwieństwie do nieelastycznych funkcjonariuszy, uosabiających autorytet i hierarchię, rządy nastawione na służbę zwracają przede wszystkim uwagę na ludzi, którzy wnoszą wkład w nowatorskie sposoby organizowania zasobów.

Do niedawna podstawowym zadaniem rozsądnego państwa była jak najlepsza realizacja funkcji opiekuńczych i ochronnych. Ale jakie zadania winno ono pełnić w przyszłości?

Kraje OECD stoją obecnie przed fundamentalnym wyborem ścieżki kształtowania przyszłości swoich rządów.

Przed krajami tymi otwiera się na nowo szansa odegrania przywódczej roli w tworzeniu nowych zasad i instytucji służących skuteczniejszym formom rządzenia.

Jak nigdy przedtem, przywództwo musi dzisiaj oznaczać umiejętność tworzenia (*generativity*), to znaczy zdolność do kształtowania i wspierania nowych możliwości w imię naszej wspólnej przyszłości.

Stopień zaangażowania się w doskonalenie rządzenia w skali globalnej jest bowiem dobrym miernikiem naszej zbiorowej nadziei.

Przypisy

1. Definicje pochodzą z „Ministerial Symposium on the Future of Public Services”. PUMA, OECD, March 1996.
2. Cytat z „Directions for the Future PUMA Mandate” [wersja robocza], 9 June 1999.
3. Korzystanie z losowo dobranych reprezentatywnych grup obywateli w celu prowadzenia dyskusji i konsultacji na temat proponowanej polityki, zamiast organizowania spotkań z ogółem społeczeństwa.

Aneks

Wybrane pytania o kształt przyszłych rządów

Rząd uczący się

Czy o rządzie można myśleć jako o „myślącej maszynie”? Jeśli tak, to w co musi być wyposażony, by mógł sprostać wyzwaniom społeczeństwa informatycznego i rosnących zasobów wiedzy? Jakiego rodzaju „infrastruktura wiedzy” jest potrzebna do zapewnienia odpowiednich warunków kształtowania polityki w sferze publicznej w przyszłości? Jakie są źródła i rodzaje optymalnej wiedzy z punktu widzenia procesu formowania polityki, a także kiedy i w jaki sposób należy ją wykorzystywać? Czy narzędzia techniczne obecnie stosowane przy podejmowaniu decyzji politycznych i wprowadzaniu tych decyzji w życie są akceptowane przez obywateli posiadających wyższe wykształcenie? W jaki sposób rządy centralne mogą radzić sobie ze stale rosnącą złożonością społeczeństw? W jaki sposób instytucje publiczne mają przyswajać niezbędne zachowania „biologiczne”? Czy „inżynieria społeczna” może dostarczyć właściwych rozwiązań dla potrzeb konstruktywizmu wiedzy publicznej, w oparciu o metodę prób i błędów (C. Lindblom, K. Popper, Henschel)? Czy istnieją możliwości osiągnięcia wyższego stopnia równowagi między racjonalnością a kierowaniem się instynktem w polityce, czyli dwoma koniecznymi warunkami administracyjnego „zaspokojenia” (konceptcja *racjonalności ograniczonej* H. Simona)? Jaka rolę w cybernetyce uczącego się rządu (K. Deutsch) odgrywają: samoregulacja, mechanizmy zwrotne i metapoznanie?

Od państwa narodowego do państwa wielu narodów

Czy monokulturowa tożsamość jest warunkiem wstępnym stabilnego państwa? Czy nowoczesne państwo może w pełni funkcjonować w wielojęzycznym, wieloetnicznym, wielowyznaniowym środowisku? W jaki sposób instytucje demokratyczne mogą uniknąć „esencjalizacji” tożsamości lub wyłonienia się supremacji jednej kultury? Czy polityka wewnętrzna może zaspokoić potrzebę zwiększenia kapitału społecznego i wzmocnienia zaufania w coraz bardziej zróżnicowanych wewnętrznie społeczeństwach? Do jakich środków mogą odwoływać się demokratyczne rządy w celu zwalczania „drapieżnych” wzorców tożsamości? Czy rozwój świadomości społecznej dzięki współdziałowi społeczności lokalnych stanowi konieczny kompromis pomiędzy wcześniejszą dominacją państwa a współczesnym indywidualizmem rynku (A. Etzioni)? Czy technokratyczny menedżeryzm rzeczywiście posiada wyraźne ograniczenia (Y. Dror)?

Wytyczanie dróg rządzenia wśród plejady ośrodków władzy

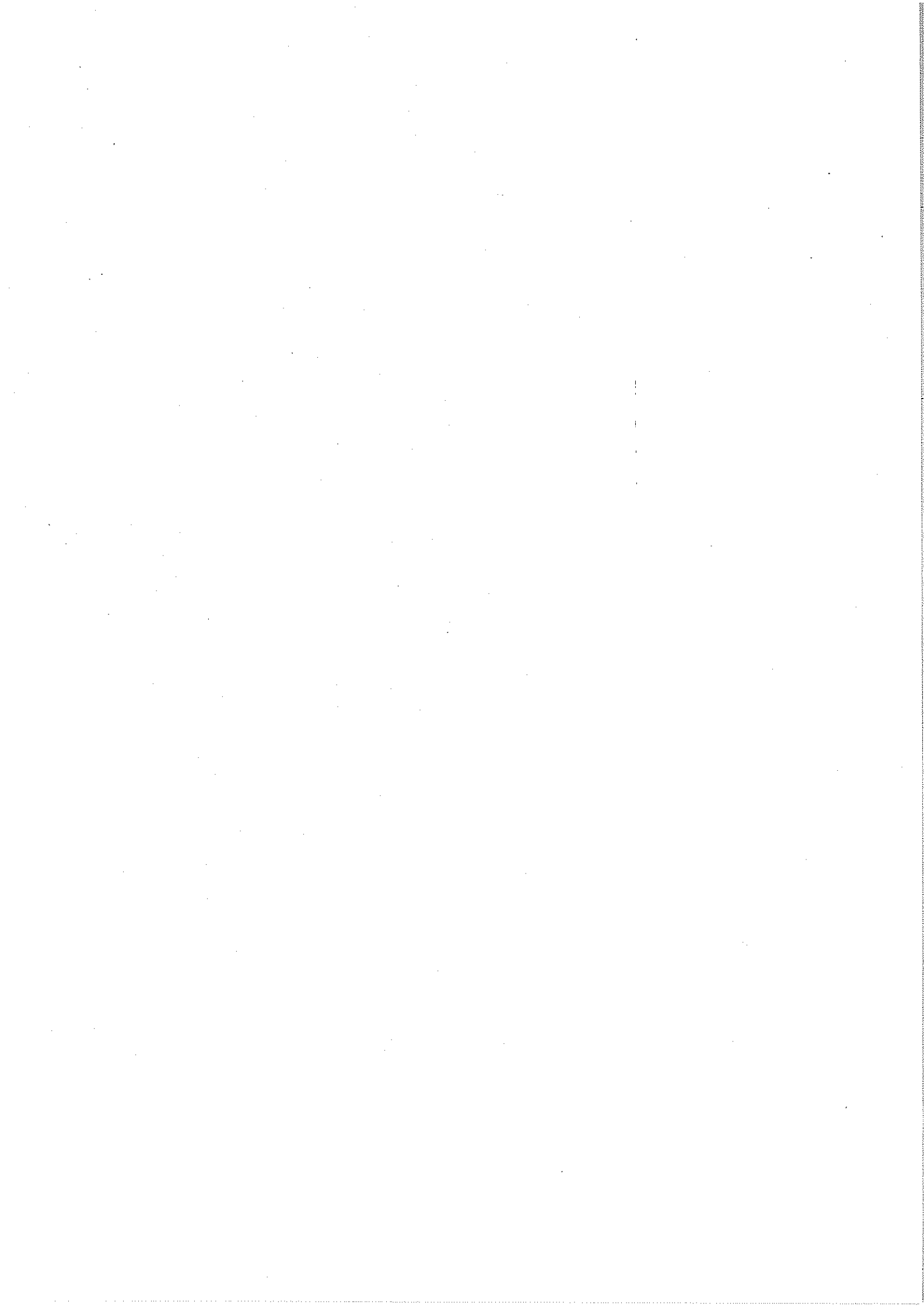
Skoro rządy są tylko jednym z wielu źródeł władzy, w jaki sposób należy realizować funkcje rządzenia, przy założeniu, że prerogatywy władzy przynależne są licznym instytucjom szczebla ponadnarodowego i lokalnego? Czy potrzebna jest nowa umowa społeczna? Jakie kryteria partnerskiego udziału przewidziane są w strategii konsolidacji rządzenia poprzez rozwój szerokiego partnerstwa? Czy neokorporacjonizm jest w stanie sterować konfliktami społecznymi i aktywnie niwelować najpoważniejsze napięcia narastające w „demokracji interesów” (Jessop, P. Schmitter)? Czy „usieciowiony” model rządzenia jest nowym paradygmatem służby w wielobiegowym społeczeństwie?

Demokracja a bezzwłoczność reakcji

Czy istnieje potrzeba redefiniowania demokracji w czasach, w których wzrasta zapotrzebowanie na bezpośrednie formy decydowania za pośrednictwem elektronicznych referendów? Czy można spodziewać się zaniku politycznych szczebli pośredniczących w systemie demokratycznym? Gdzie leży właściwy punkt równowagi między „demokracją przewlekłą” (*protracted democracy*) a demokracją bezpośrednią, czyli nieprzedstawicielską? W jaki sposób można realizować długofalowe cele i strategie w sytuacji demokratycznej niestabilności i częstych cykli wyborczych? Jakie nowe „działania buforowe” mogą doprowadzić do pogodzenia politycznych nacisków na natychmiastowe spełnienie żądań z profesjonalną potrzebą zachowania dłuższej perspektywy czasowej? Czy rządy „cyfrowe” mogą usprawnić sposoby komunikowania się ze społeczeństwem obywatelskim? Czy proces intersubiektywnej komunikacji (Habermas) może prowadzić do racjonalnego formułowania polityki?

Znaczenie ludzi i wartości w dążeniu do dobrego rządzenia

Czy w społeczeństwie reprezentującym zróżnicowane wartości możliwe jest dokonywanie racjonalnych wyborów? Czy czynniki psychologiczne kształtujące subiektywny świat decydentów politycznych traktowane są z należytą uwagą (Vickers: „sita interpretacyjne” w systemie wartościowania)? Jak wykorzystywać oceny rzeczywistości w połączeniu z sądami wartościującymi, aby doprowadzić do konsekwentnej oceny działania? Czy istnieje katalog „najlepszych praktyk” umożliwiający poprawną interpretację zachowań elit w sferze publicznej (odnośnie do uczestniczących w nich podmiotów, wymogów, oczekiwań, wartości i interesów)? W jaki sposób rządy winny doskonalić postrzeganie roli uczestniczących podmiotów, obszarów działania, strategii i interakcji w procesie podejmowania decyzji (H. Lasswell)? Czy dobre praktyki rządzenia zawierają odpowiednie motywacje dla poszczególnych kategorii urzędników publicznych: ambitnych pracowników pnących się po szczeblach kariery, urzędników o postawach zachowawczych, tzw. „gorliwców”, entuzjastów i męczów stanu (Downs)? Na ile w budowie infrastruktury rządzenia uwzględniane są kwestie etyczne? Jakie strategie szkoleniowe najlepiej służą łączeniu wiedzy skodyfikowanej z wiedzą nieoficjalną w ramach organizacji publicznych?



Szanse, strategia i taktyka w reformowaniu zarządzania publicznego

Allen Schick

Wykładowca w Brookings Institution w Waszyngtonie,
profesor Uniwersytetu Maryland

Każda udana reforma zarządzania publicznego stanowi wypadkową okoliczności, strategii i taktyki reformowania. Okoliczności to specyficzne w poszczególnych krajach uwarunkowania, które mogą sprzyjać pewnym reformom, a opóźniać inne. Strategiami nazywamy programy i działania wyznaczające cele rządu oraz zadania podejmowane w ramach realizacji reformy. Natomiast taktyka obejmuje metody służące pozyskaniu poparcia dla wprowadzanej reformy i pokonaniu przeszkód w jej wdrażaniu.

Mimo że okoliczności, o których mowa, zawsze kształtowane są przez warunki lokalne, równoczesne podjęcie podobnych reform przez wiele krajów pozwala domniemywać, że wynikająca z tych okoliczności wspólna potrzeba zmiany wykracza poza granice poszczególnych państw. Do reformy zarządzania publicznego może dojść wskutek wyborów, wymiany rządu, zmiany nastrojów społecznych, kryzysu budżetowego, fiaska programu rządowego, proreformatorskich ambicji polityków lub wyższych rangą funkcjonariuszy, a także przenikania nowych idei do tradycyjnych zapatrywań na problematykę zarządzania organizacjami publicznymi. Równoległe wprowadzanie reform w wielu krajach może też wynikać ze spowolnienia światowego wzrostu gospodarczego lub z szerokiego, obejmującego liczne państwa spadku społecznego zaufania do władzy. Okoliczności mogą zarówno ułatwiać, jak i utrudniać wprowadzanie reform; mogą stworzyć pewne szanse, ale też je eliminować. Okoliczności leżą wprawdzie w zasięgu ręki, ale trzeba je rozpoznać, by następnie wykorzystać. Zawarte w nich ograniczenia nie muszą stanowić przeszkody nie do pokonania. Przeświadczeni o słuszności własnych racji politycy i menedżerowie potrafią je przewyciężyć lub omijać.

Strategia oznacza świadomy wysiłek na rzecz budowania przyszłości, odmiennej od tej, jaka zapewne by nastąpiła, gdyby zasadnicze uwarunkowania miały

rozwijać się własnym tokiem. Formułowanie strategii wymaga energii i wizjonerstwa oraz determinacji do inicjowania procesów przemian, a także ustalenia celów i priorytetów, zburzenia starych instytucji i zwyczajów oraz stworzenia nowych, podjęcia towarzyszącego zmianom ryzyka, a także przekonania co do słuszności przyszłej formuły rządu i służących jej działań. Strategia wcale nie musi oznaczać planowania na wielką skalę: może też sprowadzać się do zaszczepienia kultury ciągłych, ale stopniowych zmian instytucji publicznych. W praktyce strategia często łączy się z koniecznością dokonania wyboru jednego z tych dwóch podejść bądź jakiegoś mieszanego wariantu. Strategia obejmuje ponadto odpowiednie działania służące wprowadzeniu reformy oraz gotowość do zapewnienia niezbędnego wsparcia i środków do jej realizacji.

Niekiedy między okolicznościami a strategią dochodzi do kolizji, bowiem przypisywanie większego znaczenia jednemu z tych czynników z reguły prowadzi do zaniedbywania drugiego. Reformatorzy przywiązujący szczególną wagę do okoliczności często reagują na nie w sposób ryzykowny, niesprawdzony w praktyce. Mimo przesadnej tendencji do określania mianem „strategii” niemal każdego rządowego programu czy reformy, zmiany o autentycznie strategicznym charakterze występują rzadko, ze względu na trudności związane z ich przeprowadzeniem. Zakres realizowanych obecnie reform zarządzania publicznego został znakomicie przedstawiony w referacie uczestnika z Irlandii. W omówieniu strategicznej inicjatywy irlandzkiego rządu (SMI) stwierdzono, że w zasadzie koncentruje się ona „na problematyce i wyzwaniach w sferze zarządzania, a nie na roli i funkcji rządu, ani też nie na pytaniu, czy winne one ulec radykalnej zmianie. W rezultacie główny nacisk [...] nadal kładzie się na świadczenie usług i lepsze zarządzanie wszelkimi dziedzinami administracji, czyli, mówiąc krótko, na podniesienie jakości rządzenia”. Jednocześnie w referacie stwierdza się, że realizacja reformy w jej obecnej skali może „doprowadzić do zakwestionowania roli i funkcji rządu”.

Czy irlandzki program SMI zasługuje na miano autentycznej reformy strategicznej? Czy inicjatywa ta stanowi próbę kompleksowego przeobrażenia administracji publicznej, czy też ma na celu jedynie selektywną realizację wybranych usprawnień? Czy wyrasta z nadrzędnego przekonania, że wielkie zmiany są nakazem chwili i muszą zostać podjęte, nawet jeśli stopień ich trudności sprawia, że będą wprowadzane stopniowo, a nie w ramach pojedynczej kampanii reformatorskiej? Podobne pytania można odnieść do reform realizowanych w Niemczech, Holandii i Norwegii, a być może również do inicjatyw podejmowanych w innych krajach, reprezentowanych na sympozjum. Czy istotny jest fakt, że jedna reforma ma charakter świadomie strategiczny, a inną podjęto jedynie wskutek chwilowych okoliczności? Niewykluczone że nie, bowiem pewne strategie kończą się niepowodzeniem, podczas gdy okoliczności przynoszą niekiedy owoce w postaci nowatorskich rozwiązań, charakteryzujących się dużo większą śmia-

łością, niż zakładano na początku. Reforma zarządzania w Wielkiej Brytanii, która pierwotnie miała ograniczać się do przeglądów efektywności i poprawy zarządzania finansami, ostatecznie doprowadziła do gruntownej przebudowy instytucji publicznych, otwarcia sfery usług publicznych na konkurencję rynkową i zwiększenia wpływów obywateli/świadczeniobiorców.

Podczas gdy dobrze przygotowana strategia prawdopodobnie przyniosłaby inne rezultaty niż reforma wymuszona przez okoliczności, ograniczenie strategicznego sposobu myślenia jedynie do wstępnego etapu reformy mogłoby przekreślić szanse powodzenia całego przedsięwzięcia. Popełnilibyśmy błąd, gdybyśmy po początkowym określeniu celów i ścieżek reformowania, na kolejnych etapach reformy poprzestali na realizacji raz ustalonego scenariusza i nie brali pod uwagę towarzyszącego im rozwoju wydarzeń. Analiza prawie czterdziestoletnich doświadczeń różnych krajów w zakresie reformowania administracji rządowej prowadzi do wniosku, że jednym z największych zagrożeń trwałości nowatorskich rozwiązań w zakresie zarządzania publicznego jest zaniedbywanie systematycznej ewaluacji wprowadzanych zmian. Wraz z upływem czasu, w wielu krajach zarysowały się pewne zbadane już prawidłowości. Początkowi reformy towarzyszy zwykle duży rozgłos, po czym następuje dłuższa przerwa, w czasie której działania reformatorskie ulegają znacznemu osłabieniu albo pojawia się nowa fala reformatorskich propozycji. Od tej reguły zdarzają się jednak godne uwagi wyjątki. W krajach, w których odnotowano największy postęp w zakresie przebudowy zarządzania publicznego, wprowadzone na wczesnym etapie innowacje zostały poddane wnikliwej ocenie i modyfikacjom. Przykładem takiego kraju jest Nowa Zelandia. Panuje przekonanie, że realizowane tam szeroko zakrojone reformy wynikały z kompleksowego i zintegrowanego zbioru zasad. To prawda, ale jednocześnie należy pamiętać, że znacznej części rozwiązań praktycznych charakterystycznych dla obecnego modelu zarządzania publicznego w tym kraju nie przyjęto na pierwszym etapie reformowania. Umowy zakupu (*purchase agreement*) wprowadzono później, podobnie jak pojęcia obszarów strategicznych i priorytetowych (*strategic and key result areas*), obowiązek przedstawiania raportów prognostycznych na szczeblu departamentów, planowanie strategiczne czy też mechanizmy szacowania wartości udziałów właścicielskich rządu w podmiotach państwowych. Niezmiennym elementem reformy było tam dążenie do zmiany zestawu instrumentów zarządzania. Podobnie jak w Nowej Zelandii, tak i w innych krajach, najskuteczniejszą strategią okazuje się wytyczenie kierunku zmian u progu reformy, rzetelne monitorowanie jej postępów, uczciwa analiza plusów i minusów przeobrażeń oraz ustawiczne wprowadzanie niezbędnych korekt.

Wszystkie te działania wymagają skutecznego przywództwa. Sukces reformy nie jest samoistny – zależy od zdolności liderów do korzystania ze sprzyjających okoliczności i zapewniania przemianom odpowiedniego tempa i ukierunkowania. Silni przywódcy potrafią nie tylko rozpoznać takie okoliczności, ale również

je stworzyć poprzez kształtowanie opinii publicznej, przyciąganie do rządu nowych pracowników odznaczających się pomysłowością i inicjatywą, docieranie poza kręgi tradycyjnych koalicjantów w celu budowania proreformatorskich sojuszy oraz poprzez podejmowanie politycznego i menedżerskiego ryzyka zwiększającego szanse pomyslnych zmian. Zapewnienie strategicznego charakteru reformy wymaga od liderów nie tylko wymienionych wyżej umiejętności, ale też określonych dodatkowych uzdolnień. Muszą być to ludzie dostatecznie odważni, żeby wznieść się ponad istniejące okoliczności i ograniczenia, nakreślić śmiałą wizję przyszłości, a następnie zmobilizować polityczne i instytucjonalne zasoby rządu w celu gruntownej przebudowy, usprawnienia struktury i funkcjonowania organizacji publicznych. Powinni także pozyskać poparcie dla własnej strategii, co można osiągnąć poprzez uwzględnienie oczekiwań społecznych wobec świadczonych przez rząd usług.

Strategia, która nie ma oparcia w istniejących okolicznościach, nie posunie sprawy reform zbyt daleko. Brak sprzyjających warunków sprawia, że strategia pozostaje zbiorem wzniosłych, wizjonerskich pomysłów pozbawionych szans na realizację. Może także stać się surogatem działania, tworząc iluzję procesu wielkich przemian, podczas gdy podejmowane kroki nie doprowadzą do żadnych zmian. Z drugiej strony, przy braku strategii sprzyjające okoliczności mogą ugrzęznąć w tymczasowości, a działania, wynikające z aktualnych trendów mody, będą pozbawione trwałych skutków.

Taktyka służy zespoleniu okoliczności ze strategią w sposób sprzyjający pomyslniej realizacji planowanych zmian. Obejmuje ona ustalenia dotyczące tempa i kolejności wdrażania nowatorskich rozwiązań, przydzielenia zadań określonym organom i wyboru dziedzin, na których reforma ma się koncentrować, politycznego wizerunku reformy, stopnia, w jakim rząd utożsamia się z wprowadzanymi zmianami bądź się od nich dystansuje, a także wyboru pomiędzy administracyjną lub legislacyjną ścieżką realizacji reformy. Dobry taktyk winien zastanowić się nad optymalnymi sposobami realizacji strategii w istniejących okolicznościach. Powinny go także wyróżniać: pamięć instytucjonalna, wyczucie chwili i umiejętność wyboru trafnego podejścia do reform.

Reforma zarządzania musi stanowić połączenie okoliczności ze strategią, przy zachowaniu odpowiednich proporcji obu tych czynników. Po zakończeniu II wojny światowej to głównie okoliczności decydowały o reformach zarządzania publicznego. W ciągu ostatnich dwudziestu lat reformy nabierają jednak coraz bardziej strategicznego charakteru. Współczesne reformy charakteryzuje zdolność do uogólniania doświadczeń, której brakowało we wcześniejszych podejściach innowacyjnych. Dzisiejsze reformy są bardziej odważne, burzycielskie i zorientowane na określone cele. W większym stopniu opierają się na przekonaniu, że wzmocnienie demokratycznych form rządzenia wymaga przekształcenia i udoskonalenia koncepcji zarządzania publicznego. Wśród wielu przyczyn tej reorien-

tacji za czynniki najistotniejsze uznać należy: spadek zaufania do rządów, zasadnicze zmiany w teorii zarządzania i działania biznesu, rewolucję informacyjną, presję na delegowanie środków i zadań organów centralnych samorządom terytorialnym różnego szczebla, dążenie do spowolnienia lub odwrócenia procesu rozrastania się rządu oraz – czynnik najważniejszy – niewystarczalność dotychczasowych metod zarządzania w sytuacji, kiedy obywatele z jednej strony oczekują od rządu więcej, a z drugiej – mają o nim gorszą opinię.

Nowe ścieżki reformowania

Dzisiejsze reformy, zarówno te wynikające z okoliczności, jak i reformy strategiczne, różnią się znacznie od inicjatyw podejmowanych w przeszłości. Uogólnienia, zawarte zarówno w niniejszej, jak i w pozostałych częściach referatu, nie dają się zastosować do wszystkich krajów uczestniczących w programie reform strategicznych. Podejścia niektórych krajów są głównie wynikiem okoliczności, inne natomiast w większym stopniu kierują się strategią. Jednak obierane przez nie ścieżki zawsze różnią od rozwiązań wcześniejszych.

Kompleksowy charakter współczesnej reformy

Współczesne reformy nie ograniczają się jedynie do kilku instytucji lub pojedynczego procesu. Ich celem jest wykorzenienie z praktyki zarządzania skostniałych sposobów działania i zachowań, a nie jedynie usprawnienie systemu służby cywilnej czy procedur budżetowych. Nawet tam, gdzie reforma rozłożona jest w czasie, jak to miało miejsce w przypadku brytyjskiej „Inicjatywy następnych kroków”, od początku podkreśla się kompleksowy charakter jej celów.

Podejmując wysiłki na rzecz przebudowy zarządzania publicznego, część rządów zdecydowała się objąć reformą wszystkie główne działy i jednostki administracji. Natomiast w innych krajach pełne wdrożenie reformy uzależniono od wyników projektów pilotażowych. W Niemczech, na przykład, ustawowe wprowadzenie nowych elastycznych rozwiązań w zakresie zarządzania budżetowego zostało poprzedzone szeregiem praktycznych testów. Podobnie, kompleksowa reforma zarządzania w Szwecji wprowadzona została po trzyletnim okresie próbnym, w którym szczegółowo przetestowano nowe rozwiązania budżetowe.

Dość często jednak testy pilotażowe stanowią przeszkodę na drodze dalszych innowacji, potwierdzają bowiem brak rzeczywistej opcji reformatorskiej po stronie rządu bądź niepewność rządzących co do kierunku reform. Aby projekty pilotażowe przyniosły sukces i stymulowały innowacje, rząd musi w jednoznaczny sposób potwierdzić własne zaangażowanie w sprawę reform, określając wcześniej działania w celu przebudowy systemu i metod zarządzania, jakie zamierza podjąć po zakończeniu fazy testowania.

Współczesna reforma nie ogranicza się do jednostkowych procesów

Przez całe dziesięciolecia reformy zarządzania realizowane były wielotorowo w wybranych głównych obszarach działalności administracji publicznej. Jeden pakiet reform miał na celu racjonalizację decyzji budżetowych, inny koncentrował się na metodach usprawnienia służby cywilnej, jeszcze inny ukierunkowany był na usprawnienie mechanizmu zamówień publicznych, zarządzania środkami finansowymi, systemów rachunkowości lub innych aspektów działalności aparatu rządowego. W ten sposób obszary działalności, które należało traktować łącznie, dzielono na odrębne, wyspecjalizowane kategorie. Reforma rachunkowości posuwała się w jednym kierunku, innowacje budżetowe w drugim, a usprawnianie kontroli wewnętrznej w jeszcze innym. Jedna grupa reform miała na celu podniesienie efektywności, druga stanowiła eksperyment budżetowy zorientowany na wyniki, a trzecia koncentrowała się na mechanizmach kontroli wykonania zadań. Ignorowano przy tym oczywistą współzależność wprowadzanych reform, bowiem za główny cel przyjęto usprawnienie poszczególnych procesów, a nie generalną poprawę zarządzania.

Nie dziwi zatem fakt, że reformy, które koncentrują się na poszczególnych zadaniach, a nie na systemach zarządzania i zachowań, rzadko kiedy przynoszą istotne rezultaty. Tak było, na przykład, w przypadku reform budżetowych, opartych na błędnym założeniu, że można przebudować proces alokacji funduszy, nie uwzględniając przy tym danych dotyczących systemu rachunkowości, postulatów audytorów, motywacji wynikających z regulaminów służby cywilnej i innych procedur administracyjnych, utartych zwyczajów i norm postępowania, opinii projektodawców budżetu, charakteru relacji między menedżerami i politykami oraz innych aspektów zarządzania. W wielu współczesnych reformach zarządzanie budżetem traktowane jest już jako jeden z elementów sieci wzajemnie powiązanych procesów i procedur postępowania. To samo można powiedzieć o podejściu do reformy służby cywilnej i innych systemów zarządzania.

Decentralizacja uprawnień kierowniczych cechą współczesnych reform

Reforma zarządzania publicznego zmusza rządy do dokonania oceny i modyfikacji istniejących struktur organizacyjnych. Konsekwencją oceny stanu bieżącego może być powołanie nowych podmiotów, redefinicja zakresów działalności i odpowiedzialności poszczególnych instytucji lub likwidacja części jednostek organizacyjnych. Między preferowanymi do niedawna koncepcjami reorganizacji a podejmowanymi obecnie występuje istotna różnica. Poprzednio celem reformatorów było zapewnienie funkcjonalnej integracji i konsolidacji ściśle powiązanych ze sobą programów i działań w ramach jednego departamentu. Wszystkie reformatorskie działania w zakresie edukacji koncentrowały się w departamencie oświaty, w zakresie usług transportowych – w innym, odpowiednim wy-

dziale, w zakresie opieki zdrowotnej – w jeszcze innej, odrębnej jednostce. Takie reformy prowadziły do niewielkiej liczby dużych departamentów oraz koncentracji kadr i uprawnień menedżerskich w odpowiedniej jednostce centralnej każdego wydziału. Ponieważ jednak idealny układ funkcjonalny nie istnieje, dążenia integracyjne wiązały się z koniecznością dokonywania częstych reorganizacji.

Tego rodzaju reorganizacje wciąż jeszcze się zdarzają. Na przykład, w latach osiemdziesiątych Australia dokonała konsolidacji departamentów rządowych, tworząc duże organizacje resortowe. Główny kierunek podejmowanych wspólnie reform biegnie jednak w stronę przeciwną: funkcjonalnie zintegrowane, wielozadaniowe urzędy dzieli się na mniejsze jednostki, świadczące konkretne usługi. Każda z nich posiada przejrzystą misję, operacyjną niezależność oraz określony próg wymagań w zakresie efektywności. U podłoża takiej redystrybucji usług i struktur leżą dwie zasadnicze przyczyny. Po pierwsze, rozbudowane departamenty, zarządzające niczym spółki holdingowe luźno powiązаныmi obszarami działalności, charakteryzują się na ogół przerostem wyższych szczebli zarządzania, ociężałością i brakiem efektywności. Takie podmioty – niezależnie od wysokich kosztów ich funkcjonowania – tłumią innowacyjność, a przekazywane przez nie menedżerom sygnały co do oczekiwanych wyników pracy są mało klarowne. Po drugie, w departamentach zintegrowanych funkcjonalnie świadczeniodawcy mają ograniczający wpływ na decydentów, udzielając im rad powstrzymujących innowacje i osłabiających mechanizmy kontrolne.

W „rozłącznym” modelu organizacji rządu departamenty centralne zachowują jedynie ważne funkcje związane z formułowaniem polityki i doradztwem politycznym, wyznaczaniem strategicznych celów i standardów oraz kontrolą efektywności agencji wykonawczych. Ponieważ taka forma organizacji nadal stanowi nowość, nie mamy jeszcze dostatecznej ilości danych służących ocenie jej długofalowych wyników. Pojawiły się już jednak głosy zaniepokojenia, że znaczne osłabienie departamentów centralnych uniemożliwia realizację ich podstawowych kompetencji. Być może, w zapale uniezależniania urzędników średniego szczebla zapomniano o konieczności zapewnienia kierownictwu rządu i poszczególnych departamentów odpowiednich środków i uprawnień do racjonalizacji polityki i programów, obejmujących kilka agencji, jak też do egzekwowania odpowiedzialności.

Motywacja, nie formalne przepisy – metodą zmiany zachowań

W tradycyjnym podejściu do administracji przyjmuje się często, że wystarczy zmienić obowiązujące przepisy, by odmienić sposób postępowania i poprawić efektywność pracy menedżerów. To założenie ugruntowane jest w nakazowo-kontrolnym modelu administracji publicznej, w którym władze centralne formułują przepisy i egzekwują ich przestrzeganie przez podwładnych. Fiasko ko-

lejnym reform, jak również nowe teorie i materiał empiryczny z praktyki zarządzania przedsiębiorstwami, a także nowe teorie w dziedzinie ekonomii instytucjonalnej, teorii organizacji i w pokrewnych dyscyplinach, pozwalają sądzić, że zakorzenienie się etyki menedżerskiej promującej wysoką skuteczność działania wymaga raczej modyfikacji nieformalnych zasad i bodźców w pracy menedżerów. Zmiana formalnych przepisów nie przyniesie poważniejszych efektów, jeśli partykularne interesy menedżerów będą nadal dyktowały zachowania sabotujące realizację celów danej organizacji.

Wiele rządów doszło do przekonania, że najlepszym sposobem zachęcenia menedżerów do efektywniejszego działania jest przedstawienie im jasnych, osiągalnych celów, zapewnienie odpowiedniego zakresu swobody służącej usprawnieniu ich pracy oraz egzekwowanie odpowiedzialności osobistej i organizacyjnej. Taka orientacja dominuje w programach reform strategicznych.

Funkcjonalność i świadczenie usług celami współczesnej reformy

Wskutek nacisku na modyfikację bodźców i zachowań punkt ciężkości reform w wielu krajach przesunął się z kwestii wzmocnienia procesu kształtowania polityki na doskonalenie obsługi ludności i sposobów świadczenia usług, na poprawę wydajności pracy służb publicznych i zwiększenie uwrażliwienia rządu na interesy obywateli/odbiorców usług. Odgórny model reformy prowadzi nieuchronnie do wprowadzenia zasady „jednej sztancy”, która ogranicza swobodę działania oraz uniemożliwia kierownikom agencji świadczących usługi ich dostosowanie do warunków lokalnych. W reformie realizowanej odgórnie relacje między centrum a jednostkami wykonawczymi są zhierarchizowane: centrum formułuje politykę, ustala reguły, wydaje polecenia i wymaga ich wykonywania; zadaniem jednostek wykonawczych jest natomiast realizacja zleconych programów oraz dostarczenie informacji na żądanie zwierzchników.

Struktury administracyjne preferujące „odgórny” model zarządzania mają poważne mankamenty. Wymagają posłuszeństwa i jednorodności tam, gdzie potrzebne są elastyczność i zróżnicowanie; kładą nacisk na działania, zapominając o rezultatach; skłaniają menedżerów, by wykonując przypisane im zadania, omijali lub podważali przepisy. Za fasadą formalizmu administracji publicznej kwitnie etos zarządzania nieformalnego, rozmiękcza zasady formalne i rozluźniają dyscyplinę działania. Przedsiębiorczy menedżerowie umiejętnie omijają mechanizmy kontroli, przestrzegając jednocześnie ich litery. Dzięki temu mogą sobie pozwolić np. na podróże mimo wyczerpania się środków w budżecie na wyjazdy służbowe; mogą obsadzać stanowiska mimo zamrożenia etatów; mogą dokonywać zakupów sprzętu komputerowego poza centralnym systemem zamówień itd. W efekcie wielu kierowników spędza więcej czasu na omijaniu uciążliwych przepisów niż na działaniach służących poprawie efektywności funkcjonowania instytucji.

Okoliczności

Zbieżność reformatorskich celów w wielu krajach unaocznia, że warunki lokalne nie są jedynym czynnikiem determinującym okoliczności. Niektóre sytuacje sprzyjające reformom przekraczają granice krajów, podczas gdy inne podlegają lokalnym ograniczeniom. Niżej zajmiemy się obydwoma typami tych warunkowań.

Planowanie w czasie

Okoliczności sprzyjające reformie pojawiają się i zanikają. Dla pewnych reform odpowiedni czas właśnie nadszedł, dla innych już minął. W latach pięćdziesiątych Kanada odnotowała spore osiągnięcia w zakresie gruntownej rewizji programów rządowych, podczas gdy jeszcze w latach osiemdziesiątych jej wysiłki, zmierzające do zracjonalizowania owych programów w oparciu o system zarządzania wydatkami publicznymi (PEMS), przyniosły mizerne rezultaty. Znaczne różnice między wcześniejszym a późniejszym podejściem do podejmowanych zmian nie stanowią wszakże wystarczającego wyjaśnienia przyczyn, dlaczego druga z tych inicjatyw doprowadziła do przebudowy struktury programów wydatków rządowych, podczas gdy pierwsza, mimo pokaźnych nakładów sił i środków, nie przyniosła większych zmian.

Moment wprowadzenia nowatorskich zmian wpływa na rodzaj osiągniętych wyników. Pojęcie „idei dojrzałej do wprowadzenia” stosuje się w równym stopniu do reform rządowych, jak i do innego rodzaju nowatorskich działań. Dwadzieścia lat temu Kanada, dużym nakładem sił i środków, poszerzyła uprawnienia Głównej Inspekcji Finansowej. W powszechnym odczuciu inicjatywa ta miała jednak niewielki wpływ na decyzje programowe i budżetowe. Mniej więcej dziesięć lat później Australia zainicjowała ambitną strategię oceny wydatków rządowych, której efektem były znaczne zmiany w systemie realokacji zasobów. Można sądzić, że Kanada oparła się na wcześniejszych doświadczeniach systemu PEMS, podczas gdy Australia wyciągnęła wnioski z negatywnych doświadczeń Kanady, która zaniechała próby wdrożenia tzw. kultury ewaluacji. Trudno jednak uznać ten fakt za jedyne wyjaśnienie wcześniejszych niepowodzeń Kanady i późniejszych sukcesów Australii. Porażkę poniosły praktycznie wszystkie kraje, które w latach 1960–1990 próbowały sformalizować program analiz i system przeglądów. Próba zmiany polityki publicznej w Holandii poprzez rewizję wybranych przez Radę Ministrów programów nie przyniosła znaczących postępów; w Szwecji niewielkie rezultaty dało zarządzanie budżetami poszczególnych efektów; Wielka Brytania najpierw wprowadziła, a następnie wycofała się z analiz i przeglądów realizowanych programów; Stany Zjednoczone przyjęły ambitny system racjonalizacji wydatków budżetowych. Podobne innowacje wprowadzano też w innych krajach. Reformy te mogły być przedwcześnie. Elektorat i politycy nie byli jeszcze w pełni przekonani o konieczności powstrzymania wzrostu

wydatków rządowych i przesunięcia środków z zadań mniej pilnych na najbardziej palące potrzeby. Realokacja środków z jednego programu na drugi pozostaje wprawdzie trudnym wyzwaniem, jednak atmosfera polityczna wokół wysiłków na rzecz redystrybucji programów i wydatków rządowych była w latach dziewięćdziesiątych znacznie bardziej sprzyjająca niż w czasach powojennego zrywu reformatorskiego.

Rząd

Wybory i zmiany w składzie rządu zwiększają lub zmniejszają szanse reformy zarządzania. Gruntowne przemiany struktur administracji rządowej czy programów publicznych rozpoczynane są zazwyczaj wkrótce po przejściu władzy przez nowe ekipy rządzące. Brytyjskie reformy zainicjowano wkrótce po objęciu stanowiska premiera przez Margaret Thatcher (1979 r.). Dziesięć lat później rozwinął je John Major (w oparciu o tzw. „Kartę obywatelską”), również po objęciu teki premiera. Zmiana kierunku reform nastąpiła w wyniku działań podjętych przez Tony’ego Blaira bezpośrednio po jego nominacji na to stanowisko w 1997 r. W Australii, Nowej Zelandii i w Kanadzie programy reform wprowadzono wkrótce po inauguracji nowych rządów. Wyjaśnienia skłonności do innowacji na tym etapie cyklu politycznego można szukać w kilku czynnikach: (1) nowe ekipy rządowe chętniej akceptują zmiany kursu niż rządy pozostające u władzy od dłuższego czasu, mają ponadto świeżą energię i pomysły sprzyjające dokonaniu przełomu; (2) porażka wyborcza poprzedniego rządu pozwala jego następcom sądzić, że posiadają przyzwolenie wyborców na wprowadzenie zmian; (3) w przypadku rządów koalicyjnych (np. w Holandii) proces formowania nowego gabinetu wymaga negocjacji pomiędzy koalicjantami w sprawie zmian w zakresie prowadzonej polityki i kierunków reform. Zawierane przez nich umowy koalicyjne z reguły szczegółowo precyzują zadania, które rząd powinien zrealizować do końca urzędowania; (4) nowa ekipa może znaleźć się w obliczu kryzysu wymagającego natychmiastowych działań zaradczych, co z kolei podnosi polityczną atrakcyjność szeroko zakrojonych zmian.

Jeden cykl wyborczy nie zapewnia trwałości rezultatów reformy. Gruntowne reformy, których celem jest wykorzenienie utartych sposobów postępowania, winny trwać dłużej i wykraczać poza okres urzędowania danego gabinetu. Największe postępy w przebudowie zarządzania publicznego odnotowano w krajach, w których kolejne ekipy rządzące kontynuowały i pogłębiały procesy reform. Największą szansę utrwalenia mają te reformy, którym udało się przetrwać przejście władzy przez inną partię (koalicję).

W większości krajów, które przystąpiły do reform zarządzania publicznego, zasadnicze zmiany zapoczątkowane przez jeden rząd kontynuowane były przez następny. Przesunięcie się orientacji politycznej z lewa na prawo, lub odwrotnie, nie przerwało procesu reform. Bodaj najciekawszych przykładów reform odpor-

nych na polityczne przemiany dostarcza Wielka Brytania, choć prawidłowość tę spotykamy też w innych krajach. Zrealizowane przez Margaret Thatcher i Johna Majora reformy zarządzania miałyby obecnie niewielkie znaczenie, gdyby nie były kontynuowane i poszerzane przez gabinet Tony'ego Blaira.

Orientacja polityczna nie jest wiarygodnym miernikiem tempa i kierunku reform. Po zwycięstwie wyborczym w 1984 r. rząd labourzystów wprowadził w Nowej Zelandii wiele reform prorynkowych. W niektórych krajach reformy zarządzania były propagowane przez rządy centroprawicowe, w innych natomiast inicjatywa w tym zakresie należała do socjaldemokratów. Ministrowie i wyżsi urzędnicy cywilni wspierali działania skierowane na poprawę zarządzania niezależnie od własnych preferencji politycznych. Taki rodzaj przywództwa odróżnia reformę pozbawioną szans na przetrwanie od działań służących rzeczywistej transformacji sektora publicznego.

Idee

Przywódcom decydującym się na innowacje często przyświecają ważne idee oraz przeświadczenie o słuszności wybranej drogi. Należy jednak zauważyć, że ideologia nie odgrywa żadnej roli we współczesnych reformach. Obecni przywódcy polityczni poszukują takich pomysłów i praktycznych rozwiązań, które służą doskonaleniu usług świadczonych przez administrację, a nie redefinicji roli rządu i jego celów. Nowatorstwo nie wymaga przynależności do awangardy – reformatorzy mogą czerpać z zasobu ewoluujących i sprawdzonych w praktyce założeń dotyczących organizacji i funkcjonowania sektora publicznego. Mówią one m.in., że efektywność działania wzrasta, kiedy:

- menedżerowie są informowani o stawianych im oczekiwaniach, a wyniki ich działań mierzy się w stosunku do tych oczekiwań;
- menedżerom przyznaje się swobodę gospodarowania środkami w ramach wykonywania powierzonych im zadań;
- prerogatywy w zakresie bieżącego kierowania działalnością urzędy centralne i kierownictwo departamentów przekazują komórkom i jednostkom operacyjnym;
- decyzje rządu i mechanizmy kontrolne koncentrują się na rezultatach i efektach, a nie na nakładach i procedurach;
- menedżerowie są rozliczani z wykorzystania zasobów i uzyskanych wyników.

Nie wszystkie idee reformatorskie spotykają się z równie szeroką akceptacją jak wymienione powyżej. Niektóre nadal uchodzą za kontrowersyjne lub nieprawdziwe. Należą do nich założenia, że poprawa efektywności następuje, kiedy: (a)

obywatele/usługobiorcy mają możliwość wyboru usługodawcy; (b) usługi publiczne podlegają kontraktacji; (c) urzędy publiczne zarządzane są na tych samych zasadach co podmioty komercyjne; (d) wykonywanie usług jest rozpatrywane oddzielnie od procesu kształtowania polityki. Choć więc nie wszystkie współczesne idee zarządzania znalazły do tej pory szerokie zastosowanie, zgadzam się z uwagą B. Guy Petersa, że „stymulatorem współczesnych reform są idee. Ta cecha odróżnia obecną falę reform od przejawów upartego grzebania w szczegółach, które do tej pory często charakteryzowało reformy administracyjne”. Jak się przekonamy, popularne obecnie idee tworzą strategiczne fundamenty do przebudowy zarządzania publicznego w demokracjach industrialnych.

Nowatorzy

Idee nie zaszczepią się samoistnie. Wymagają pomocy promotorów o odpowiednim autorytecie, którzy byliby w stanie przekonać liderów do podjęcia ryzyka związanego z nowatorskim podejściem. W przeszłości cele reform określone były w wielu krajach przez specjalne komisje lub zespoły zadaniowe, powoływane do zbadania konkretnych kwestii lub problemów. W typowej sytuacji komisja przygotowywała zawierający pewną liczbę zaleceń raport, któremu nadawano odpowiedni rozgłos. Następnie zadania związane z realizacją owych zaleceń przedstawiane były organom rządowym. Choć w niektórych krajach nadal powołuje się specjalne struktury do sformułowania nowatorskich propozycji, to zazwyczaj nowe koncepcje powstają dziś wewnątrz samych rządów. Materiały przygotowane na sympozjum potwierdzają tezę, że wyższe kręgi służby cywilnej stanowią żyzną glebę dla reformatorskich idei. Rolę wyższych urzędników cywilnych w procesie reformowania opisuje szczegółowo referat przedstawiciela Irlandii.

We wszystkich krajach nowatorzy rekrutują się z kręgów osób zajmujących stanowiska polityczne bądź pracowników najwyższych szczebli służby cywilnej, ale nie ze szczebli wykonawczych. Reforma strategiczna nie rodzi się „na dole”, co zresztą nie powinno nikogo dziwić. Jej szeroki zakres wymaga odpowiedniej perspektywy i uprawnień przynależnych centralnym organom rządu bądź kierownictwu departamentów. Odgórnie zaplanowana reforma może jednak napotkać trudności – zwłaszcza wówczas, gdy jednostki niższego szczebla uznają ją za kolejną próbę scentralizowania administracji.

Kryzys

Impulsem do zmian w zarządzaniu publicznym – podobnie jak we wszystkich przedsięwzięciach społecznych – może być sytuacja kryzysowa. Kiedy przywódcy dochodzą do przekonania, że kurs, jakim podąża kraj, nie może być utrzymany, decydują się czasem na środki zaradcze, na które nie odważyliby się w normalnej sytuacji. Przynajmniej dwa spośród krajów uczestniczących w naszym projekcie badawczym (Finlandia i Nowa Zelandia) mają za sobą poważny kryzys

gospodarczy, który podważył zasadność ich dotychczasowej polityki i procedur postępowania; w jednym kraju (Norwegii) nie wystąpił natomiast żaden poważniejszy kryzys. W większości państw motywacją do podjęcia reform była stopniowa erozja przeświadczenia o słuszności wcześniej obranej drogi, charakteryzującej się stopniowym rozrostem sektora rządowego, stale rosnącymi obciążeniami podatkowymi bądź obniżającym się poziomem wydajności pracy w instytucjach publicznych oraz (w przypadku kilku krajów) zauważalnym spadkiem efektywności funkcjonowania służby cywilnej. Innymi słowy, głównym czynnikiem motywacyjnym był regres, a nie kryzys.

Strategia

Referaty przedstawione przez przedstawicieli poszczególnych krajów dowodzą, że istnieje wiele ścieżek prowadzących do reformy zarządzania i że poszczególne rządy dążą różnymi sposobami do osiągnięcia podobnych celów. Nie ma w tym nic dziwnego, bowiem reforma zarządzania musi być zgodna z wartościami polityczno-administracyjnymi i tradycją danego kraju. Można właściwie wyróżnić tyle strategii, ile jest krajów uczestniczących w sympozjum, ponieważ nawet te państwa, które realizują podobne reformy, odmiennie łączą poszczególne elementy różnych strategii. Nie jest naszą ambicją kompleksowe omówienie tej problematyki. Przedstawimy jednak cztery wybrane strategie, a mianowicie: (1) reformy zorientowane prorynkowo, wykorzystujące mechanizmy konkurencji, cen i kontraktów; (2) reformy menedżerskie, bazujące na profesjonalizmie, fachowości i etyce kadr kierowniczych służby publicznej; (3) przeglądy programowe, oparte na analizie i ocenie efektywności, oraz (4) strategie stopniowej deregulacji, oparte na bieżących przeglądach przepisów i praktyk w celu racjonalizacji zarządzania i eliminacji nieproduktywnych regulacji. Te cztery podejścia wykazują pewne istotne podobieństwa. Wszystkie mają na celu podniesienie efektywności usług publicznych oraz dostosowanie ich do potrzeb społeczeństwa. Wszystkie służą wzmocnieniu kontroli odpowiedzialności za uzyskiwane rezultaty i wykorzystywane zasoby. Wszystkie wreszcie propagują większą różnorodność i elastyczność w zakresie świadczenia usług. Mimo iż w założeniu służą realizacji tych samych celów, wymienione strategie rozwijane są w odmienny sposób. Strategia rynkowa skłania rząd do rezygnacji z pewnych zadań lub form działalności. Preferuje ona najbardziej efektywnych (lub proponujących najniższą ofertę kosztów) dostawców konkretnych usług nawet wtedy, gdy może to doprowadzić do redukcji lub osłabienia służby publicznej. Z kolei strategia menedżerska ma na celu usprawnienie służby publicznej przez zapewnienie szeregowym urzędnikom służby cywilnej większego wpływu na bieżącą działalność urzędów oraz dostosowanie ich działań do warunków lokalnych. Strategia programowa nastawiona jest na optymalizację efektów społecznych poprzez przesunięcie środków z programów mniej pilnych do priorytetowych. Natomiast strategia stopniowej dere-

gulacji poszukuje możliwości zmniejszenia liczby przepisów i uelastycznienia reguł zarządzania.

Zróznicowanie wymienionych strategii wynika z odmiennych koncepcji przyszłej roli państwa. Strategia prorynkowa wyraźnie rozgranicza państwo jako twórcę programów polityki i państwo usługowe. Strategia ta kładzie nacisk na przekazywanie funkcji usługowych podmiotom pozarządowym lub niezależnym agencjom. Model menedżerski dopuszcza większą rolę rządu w zakresie usług publicznych, ale zakłada zarazem zniesienie biurokratycznych przepisów i większe uwrażliwienie na potrzeby świadczeniobiorców. Strategia programowa postuluje model państwa, którego podstawowym obowiązkiem jest osiągnięcie społecznie pożądanego rezultatu przy wykorzystaniu ograniczonych środków. Z kolei model deregulacyjny stawia sobie za cel państwo funkcjonujące w zasadzie w niezmienny sposób, ale mniej skrzepowane zdezaktualizowanymi przepisami i wymogami.

Każdy z krajów podejmujący reformy strategiczne można zaklasyfikować do jednej lub kilku z powyższych kategorii. W niektórych przypadkach nie budzi to żadnych wątpliwości. W reformach nowozelandzkich główny nacisk położono na wprowadzenie mechanizmów i bodźców rynkowych. Kanada zrealizowała strategię zorientowaną programowo, doprowadzając do zharmonizowania wydatków publicznych z rezultatami programów. W Niemczech przez dłuższy czas stosowano deregulację, dokonując licznych korekt w przepisach i zasadach działania w celu usprawnienia zarządzania. Z kolei w Irlandii i w kilku innych krajach skoncentrowano się na reformach menedżerskich.

Powyższe próby usystematyzowania strategii zaciemniają jednak pewną wspólną cechę reform, a mianowicie fakt, że w większości krajów realizuje się jednocześnie więcej niż jedną strategię. Proporcję zapożyczonych elementów różnych strategii każdy kraj kształtuje po swojemu. W Wielkiej Brytanii, na przykład, wprowadzono innowacje prorynkowe i menedżerskie; Kanada natomiast wykorzystuje strategie menedżerskie i programowe. Każdy kraj, który dąży do poprawy efektywności sektora publicznego, może w pewnych dziedzinach skorzystać z mechanizmów rynkowych, a w innych skoncentrować się na wzmacnianiu kadry menedżerskiej. Może również dokonać rewizji realizowanych programów pod kątem wymogów politycznych i ograniczeń w zakresie dostępnych środków.

Skoro w praktyce stosuje się rozwiązania łączące elementy różnych strategii reform, po co w ogóle zajmujemy się ich definicjami i klasyfikacją? Dlaczego staramy się przypasować pakiety rozwiązań stosowanych w poszczególnych krajach do określonych kategorii, zamiast analizować je z osobna? Odpowiedź na te pytania ułatwia fakt, że każda z omawianych strategii stawia konkretne zadania, nad którymi należy się zastanowić, szacując prawdopodobieństwo ich pomyslniej realizacji. W przypadku strategii rynkowej trzeba sprawdzić, czy zaist-

niały warunki rzeczywistej konkurencji. Samo użycie terminów „rynek” czy „kontrakt”, a także założenie, że rynek usług uruchamia mechanizmy konkurencyjne, nie oznacza bynajmniej, że jest tak w rzeczywistości. W przypadku strategii menedżerskiej kluczowym wymogiem jest wprowadzenie odpowiednich mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności. Z kolei w przypadku strategii programowej kwestią o podstawowym znaczeniu jest polityczna wola i zdolność rządu do wyasygnowania środków i podjęcia innych działań na podstawie gruntownego przeglądu realizowanych programów. Strategia stopniowej deregulacji wymaga przede wszystkim ustalenia, czy rząd jest w stanie na dłuższą metę utrzymać zainteresowanie reformą i udzielić jej wsparcia. Jeśli te pytania pozostaną bez odpowiedzi, obiecujące reformy mogą umrzeć śmiercią naturalną, nie pozostawiając po sobie praktycznie żadnych śladów. Taki los spotkał wiele wcześniejszych reform zarządzania – właśnie myślenie kategoriami strategicznymi może uchronić od fiaska reformy podejmowane obecnie i w przyszłości.

Strategia rynkowa

„Jeśli istnieje jakakolwiek alternatywa dla tradycyjnego modelu administracji publicznej, ciesząca się uznaniem współczesnych polityków, naukowców i przypuszczalnie również społeczeństwa – napisał z pewną przesadą Peters – jest nią model rynkowy”. W niektórych, choć nie we wszystkich krajach OECD mechanizmy rynkowe przeniknęły już w różnej postaci do sfery podstawowych usług publicznych. Gotowość do ich akceptacji oraz dobór konkretnych rozwiązań zależy od kultury politycznej danego kraju. Wyważona ocena dotychczasowych reform zarządzania wskazuje, że metody rynkowe znajdują szersze zastosowanie w przedsiębiorstwach państwowych i w działalności o charakterze komercyjnym niż w sferze realizacji podstawowych zadań publicznych. Na przykład, praktycznie we wszystkich krajach szkolnictwo jest nadal finansowane i prowadzone przez instytucje publiczne, a narzędzia o charakterze rynkowym (jak np. bony edukacyjne lub szkoły alternatywne) stosowane są w ograniczonym zakresie. Rzeczywiste wprowadzenie mechanizmów rynkowych w podstawowych dziedzinach sektora publicznego, w przeciwieństwie do rynków symulowanych, okazuje się niezwykle trudne.

Wpływ metod zapożyczonych ze sfery biznesu na unowocześnianie zarządzania publicznego ujawnia się, moim zdaniem, nie tyle w postaci konkurencji rynkowej, co we wprowadzaniu nowych koncepcji organizacji publicznych. Przez całe dziesięciolecie model pionowej integracji przedsiębiorstw (internalizacja wszystkich stadiów produkcji) w sektorze publicznym był odwzorowany w postaci funkcjonalnej integracji departamentów administracji (skupienie różnych programów służących realizacji tego samego celu w ramach jednego podmiotu). Struktura pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw była wielopoziomowa, hierarchiczna i zbiurokratyzowana, podobnie jak rozbudowana struktura departamentów rządowych. W obu obowiązywały wprowadzane odgórnie systemy naka-

zowo-kontrolne, a nad jednolitym, sformalizowanym działaniem czuwało grono kontrolerów, odpowiedzialnych za opracowanie wewnętrznych przepisów i kontrolę ich przestrzegania przez podwładnych. Dziś pionowy model integracji uważany jest powszechnie za sztywny i nieefektywny, w związku z czym wiele dużych przedsiębiorstw przekształcono w wiele na wpół autonomicznych zakładów o znacznym stopniu samodzielności, zlecających znaczną część produkcji jednostkom usytuowanym na zewnątrz. Wiele rządów podążyło za ich przykładem, dzieląc zintegrowane departamenty na mniejsze jednostki i kontraktując wykonanie niektórych usług.

Mimo że strategia rynkowa wywiera określony wpływ na kształt organizacji rządowych, to jednak głównym jej celem jest tworzenie warunków rynkowych w ramach administracji rządowej. Model ten opiera się na założeniu, że zapewnienie konsumentowi możliwości wyboru oraz mechanizmy konkurencji winny stymulować dostawców usług do zwiększenia efektywności i szybkości działania. Konkurencja i możliwość wyboru dotyczą jednak w tym przypadku dwóch różnych dziedzin, a mianowicie relacji pomiędzy odbiorcami a dostawcami usług oraz relacji pomiędzy podmiotami rządowymi kupującymi i świadczącymi usługi. Różne są też problemy związane z funkcjonowaniem dwóch rodzajów rynku – zewnętrznego i wewnętrznego. Rynki zewnętrzne, które powstają m.in. w wyniku prywatyzacji lub kontraktowania pewnej części usług rządu, zapewniając obywatelom możliwość wyboru dostawcy usług, warunkują konieczność wyjaśnienia konsumentom kwestii związanych z adekwatnością dostępnych im informacji, z różnicami wynikającymi z zamożności konsumentów (ludzie zamożni mają szersze możliwości wyboru, ludzie biedniejsi – niewielkie) oraz transakcyjnymi kosztami możliwości wyboru usługodawców. Urynkowanie zadań publicznych niesie również niebezpieczeństwo marginalizacji ważkich wartości społecznych, np. zasad równości i jednorodności usług, etosu służby publicznej czy krzewienia świadomości obywatelskiej w ramach oświaty i innych podstawowych usług sektora publicznego.

Problemy związane z funkcjonowaniem rynków wewnętrznych mają jeszcze bardziej skomplikowany charakter, ale z reguły budzą mniejsze zainteresowanie, gdyż dotyczą transakcji zawieranych w ramach struktur administracji rządowej. Transakcje te mogą obejmować usługi zakupywane przez rząd lub ministrów od poszczególnych departamentów oraz przez departamenty od jednostek wykonawczych lub terenowych, a także usługi wykonywane na zlecenie departamentów przez niezależne agencje. Wprowadzenie takich elementów rynku jak kontrakty i ceny nie zmniejsza jednak dystansu w relacjach wzajemnych między poszczególnymi instytucjami rządowymi. Z tej przyczyny korzyści wynikające z konkurencyjności mogą okazać się iluzoryczne.

Nowa Zelandia, najbardziej ze wszystkich krajów zaawansowana w tworzeniu rynków wewnętrznych, podjęła próbę sformalizowania relacji między nabyw-

cami i dostawcami usług w ramach rządu, wprowadzając system specjalnych umów. Obejmuje on kontrakty z szefami departamentów, uzależniające poziom ich płac od osiągniętych wyników, oraz umowy o pracę na czas określony podpisywane z kierownictwem wyższego i średniego szczebla, umowy kontraktacyjne umożliwiające ministrom zakup usług od poszczególnych departamentów po stałych cenach oraz kontrakty na zakup usług zawierane pomiędzy departamentami a podmiotami sektora publicznego. W celu zinstytucjonalizowania tych umów wprowadzono szereg zmian strukturalnych i operacyjnych, między innymi: (a) ministrowie otrzymali uprawnienia do swobodnego wyboru usługodawcy spośród departamentów lub innych podmiotów, (b) wprowadzono wymóg wstępnego określenia efektów zakontraktowanych usług i (c) wdrożono system raportów i kontroli finansowej w celu monitorowania realizacji warunków umowy.

Wdrażając system umów w administracji rządowej, Nowa Zelandia wykazała wyjątkową kreatywność. Żaden inny kraj nie zdołał wprowadzić mechanizmów kontraktacji do tylu obszarów zarządzania publicznego i realizacji programów rządowych. Mimo twórczego charakteru tych wysiłków rynki wewnętrzne w Nowej Zelandii zdają się być jedynie namiastką autentycznych rynków. Prawdziwe rynki stwarzają bowiem możliwość rzeczywistej, a nie potencjalnej konkurencji, uwzględniają koszty jednostkowe, a nie tylko całkowite koszty produkcji oraz umożliwiają dochodzenie rekompensaty w przypadku niedotrzymania warunków kontraktu. Oceniając żywotność rynków wewnętrznych, należy odpowiedzieć na kilka pytań. W jakim zakresie ministrowie faktycznie dokonują zakupu usług od dostawców zewnętrznych, a w jakim od podmiotów rządowych? Czy zdarzają się przypadki anulowania kontraktów przez ministerstwa ze względu na niezadowalającą współpracę z dostawcami wewnętrznymi? Czy rząd obniża wynagrodzenie, jeśli ilość lub jakość zamówionych usług odbiega od warunków umowy? Z jakich instrumentów może skorzystać rząd, jeśli wewnętrzni dostawcy nie wywiązują się z umów? Czy departamenty rządowe mają umiejętności niezbędne do negocjowania kontraktów i nadzorowania ich realizacji? Jaki jest poziom kosztów transakcyjnych wynikających z rozległej sieci umów? Na jakiej podstawie ocenia się, że nastąpiła poprawa efektywności organizacji? Odpowiedzi na te pytania umożliwią nam sformułowanie wniosku, czy strategia rynkowa winna być stosowana w innych krajach.

Strategia menedżerska

Strategia ta opiera się na założeniu, że poprawę efektywności organizacji można osiągnąć poprzez „umożliwienie kierownikom kierowania”, tj. poprzez uwolnienie menedżerów od narzucanych odgórnie ograniczeń w zakresie wykorzystywanych nakładów (dotyczy to zwłaszcza zasobów ludzkich i środków finansowych) oraz procedur działania. Przyjmuje się przy tym, że menedżerowie instytucji publicznych chcą dobrze wywiązywać się z powierzonych im funkcji, czują się odpowiedzialni za rozsądne i efektywne wykorzystanie pieniędzy pu-

blicznych, troszczą się o jakość i użyteczność świadczonych usług oraz że posiadają rozwinięte poczucie etosu służby publicznej. Zgodnie z tą logiką należy uznać, że sztywne reguły, narzucające zunifikowane działania i hamujące rozwój inicjatywy menedżerów, uniemożliwiały im dotąd pełne wykorzystanie własnych umiejętności. Natomiast w opinii przeciwników tej strategii, uznających powyższe założenia za błędne, „umożliwienie kierownikom kierowania” niesie ze sobą niebezpieczeństwo nadmiernej pobłażliwości oraz przekonanie, że „nie ma rzeczy niedozwolonych” w zakresie wykonywania zadań publicznych. Co gorsza, takie przyzwolenie upoważniałoby jakoby oportunistycznie nastawionych menedżerów do kierowania się własnymi interesami, kosztem rządu lub obywateli.

Strategia menedżerska radykalnie eliminuje sformalizowane praktyki, uważane niegdyś za fundament administracji publicznej. W pewnym okresie wprowadzenie standaryzacji przepisów i procedur uważane było za znaczący postęp w zakresie technik administracyjnych. Wszystkie urzędy przygotowywały swoje budżety według jednolitego wzorca, wszystkie musiały przestrzegać tych samych zasad zatrudniania i opłacania urzędników cywilnych, wszystkie stosowały te same procedury nabywania towarów i usług, zakwaterowania i przejazdów w trakcie podróży służbowych itd. Mnożące się regulaminy uznawano za oczywisty dowód właściwych metod pracy administracji, a szczegółowe budżety dyktowały ilość i koszt przeróżnych towarów, nabywanych przez komórki zaopatrzenia. Wszystkie rodzaje wydatków były w zasadzie objęte odrębnymi przepisami i procedurami. Fakt, że istnienie przepisów ograniczających swobodę pracowników administracji uważano za korzystne, odzwierciedlał brak wiary, że urzędnicy cywilni, działając na własną rękę, mogą postępować właściwie. Dlatego należało stale obserwować i kierować ich pracą. Nadrzędnym celem administracji publicznej było zapewnienie legalności i przydatności działań administracyjnych na drodze centralnych regulacji.

W obecnym etosie pracy menedżera przyjmuje się, że jeśli nawet system reglamentacji zachowań służył w przeszłości godnym celom, to teraz przynosi efekty przeciwne do zamierzonych. Regulacje kierują uwagę menedżerów przede wszystkim na nakłady – a nie na efekty działalności, na procedury – a nie na rezultaty; na przestrzeganie formalnych reguł, a nie na podnoszenie efektywności działania. Strategia menedżerska eliminuje większość centralnie narzucanych regulacji. Jedną z możliwych metod jej realizacji polega na selektywnym odrzucaniu tych reguł i procedur, które wydają się najmniej użyteczne bądź najbardziej uciążliwe. Inne podejście wiąże się z wprowadzeniem zmian przepisów wewnętrznych administracji (na przykład, redukcji liczby pracowników służby cywilnej lub klasyfikacji budżetowych). Najpełniejsza forma menedżeryzmu zakłada przyznanie kierownikowi ogólnego budżetu i pozostawienie mu swobody rozporządzania środkami według własnego uznania. Zgodnie z takim podejściem, menedżerowie mają ustalony budżet na koszty operacyjne (prowadzenia działalności), którego nie

mogą przekroczyć, ale jednocześnie mogą swobodnie decydować o wysokości wydatków na wynagrodzenia, podróże służbowe i inne potrzeby. Bywa, że wymaga się od nich przestrzegania pewnych okrojonych przepisów dotyczących np. uczciwej rekrutacji pracowników czy zawierania kontraktów na drodze przetargów. Jednak gros bieżących decyzji jest kwestią uznania samych menedżerów i nie wymaga wcześniejszego zatwierdzenia na szczeblu centralnym.

W realizowanych reformach administracji większość krajów uwzględnionych w naszych badaniach wprowadziła pewne elementy strategii menedżerskiej. Znajdują się wśród nich Wielka Brytania, Niemcy, Finlandia, Irlandia i Holandia. Niektóre bardzo odważnie przyznały swobodę decyzji menedżerom wszystkich jednostek wykonawczych prowadzących bezpośrednią obsługę ludności; inne natomiast nadal ograniczają zakres uprawnień menedżerskich do szczebla kierownictwa departamentów.

Próbując zrozumieć ogromną popularność menedżeryzmu, napotykamy pewną pozorną sprzeczność. W wielu krajach OECD obserwujemy obecnie niski poziom zaufania do rządu i brak wiary w jego możliwości. Omawiana strategia opiera się natomiast na postulacie przyznania menedżerom większego zakresu swobody, tj. na przekonaniu, że w ramach swych obowiązków będą działać w sposób rozważny, efektywny i dostosowany do zmieniających się potrzeb. Jakie więc uzasadnienie może mieć postulat poszerzenia swobody menedżerów w czasach powszechnego braku wiary w przedkładanie interesu publicznego nad prywatnym przez kadre kierowniczą? Część rządów uważa, że obniżenie (bądź utrzymanie na tym samym poziomie) budżetów operacyjnych oraz powszechne przekonanie o niewydolności dotychczasowych systemów zarządzania zmuszają je do rozluźnienia więzów krępujących działania menedżerów. Inne mają nadzieję, że swoboda decyzyjna kadry kierowniczej przyniesie poprawę efektywności administracji i wzmocni zaufanie do rządu. Niezależnie od tego, która z tych motywacji jest silniejsza, dzisiejsze rządy uznają, że rozluźnieniu reguł krępujących inicjatywę menedżerów musi towarzyszyć wzmocnienie mechanizmów rozliczania ich z pracy. Kluczowym elementem strategii menedżerskiej jest wcześniejsze określenie oczekiwanych wyników oraz stawianych menedżerom wymogów, a następnie ocena faktycznych rezultatów ich pracy. Postulat „umożliwienia kierownikom kierowania” musi wiązać się z „nakłonieniem kierowników do kierowania”.

Odpowiedź na pytanie, czy inwestowanie w efektywność menedżerów zaowocuje zwiększeniem zaufania do rządu i wiary w jego możliwości, byłaby przedwczesna. Uważam, że mało pochlebne opinie na temat rządów wynikają nie tyle z braku rzeczywistej skuteczności administracji, co ze wzrostu wymagań wobec rządu. Nie można też wykluczyć, że obywatele więcej żądają i więcej dostają, ale pozostają niezadowoleni, bo sądzą, że nadal otrzymują za mało.

Podobnie jak inne omawiane tu strategie, strategia menedżerska skłania ponadto do postawienia trudnego pytania, czy tego rodzaju reformy przynoszą już (bądź w ogóle mogą przynieść) oczekiwane rezultaty. W wykonywaniu funkcji kierowniczych pewne wątpliwości budzi zależność między obszarami „umożliwiania” a „nakłaniania”. O wiele prościej jest spełnić pierwszy z tych wymogów. Usunięcie mechanizmów kontroli jest zdecydowanie łatwiejsze niż egzekwowanie odpowiedzialności. I istotnie, zasady egzekwowania odpowiedzialności, tj. określenia konkretnych celów do osiągnięcia, składania sprawozdań z osiągniętych rezultatów i kontrolowania wyników pracy, w części krajów stosujących strategię menedżerską są jeszcze stosunkowo słabo rozwinięte.

Strategia menedżerska opiera się w znacznym stopniu na pomiarach efektywności pracy. Choć odnotowano już znaczny postęp w zakresie definiowania rozmaitych mierników, nie mamy jeszcze wyraźnych dowodów na to, że płynące z nich wnioski miały jakiś istotny wpływ na zachowania i wyniki pracy menedżerów. Czym innym jest prowadzenie pomiarów efektywności pracy, a czym innym wykorzystywanie ich wyników w praktyce zarządzania. Większość rządów stosujących strategię menedżerską odnosi ponadto większe sukcesy w pomiarach wyników poszczególnych zadań cząstkowych niż całościowych efektów końcowych. Rządy te wykazują również tendencję do odrzucania takich mierników, które mogłyby wskazywać na konieczność zmiany metod działania i podniesienia efektywności działania.

Strategia menedżerska opiera się na założeniu, że urzędnicy cywilni gotowi są służyć interesom społeczeństwa, a nie swoim własnym. Czy jest to założenie prawdziwe? Jakie zabezpieczenia przewidziano w sytuacjach, kiedy interes osobisty bierze górę nad publicznym, a pracownicy administracji kierują się oportunistycznym i wykorzystują przyznaną im swobodę działania do realizacji własnych celów?

Podobne wątpliwości nie podważają sensu strategii menedżerskiej. Wskazują natomiast na potrzebę starannej analizy korzyści płynących z nowego systemu, faktycznych zachowań menedżerów i skuteczności mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności.

Strategia programowa

Strategia ta opiera się na przekonaniu, że w reformowaniu nowoczesnego państwa najpilniejszym zadaniem jest taki podział środków publicznych, który umożliwi osiągnięcie podstawowych celów rządu. Z tego punktu widzenia obie omówione wcześniej strategie, polegające na przekazywaniu rozmaitych zadań i obowiązków instytucjom o charakterze rynkowym oraz na zapewnieniu menedżerom swobody operacyjnej i rozliczaniu ich z osiągniętych rezultatów, dotyczą głównie bieżącego funkcjonowania administracji rządowej. W strategii progra-

mowej natomiast priorytetem jest ustalenie celów i sformułowanie odpowiednich programów polityki.

Problem ten dyskutowany jest od dawna i z pewnością nie zdołamy go rozstrzygnąć w trakcie obecnej rundy reform. Wymagałoby to rozwiązania wielu dylematów i dokonania wyboru pomiędzy usługami a efektem końcowym, skutecznością a efektywnością, wykonywaniem właściwych działań a działaniem w sposób właściwy, centralizacją a dewolucją, reformą odgórną a reformą odolną itd. W przeszłości nacisk kładziono na wzmocnienie bazy kształtowania polityki w ramach centrum rządowego lub kierownictw departamentów; dzisiaj większość krajów koncentruje się na usprawnianiu działalności instytucji.

Czy owe dwa podejścia dają się połączyć? Owszem, ale nie są to częste przypadki. Większość rządów ma trudności z realizacją ograniczonych reform zgodnie z którąś z wyżej wymienionych strategii. Kanada jest jednym z nielicznych krajów, które zdecydowały się na podejście eklektyczne, podejmując się gruntownej rewizji programów, równoległe z wdrażaniem szeroko zakrojonych inicjatyw menedżerskich obejmujących świadczenie usług, współuczestnictwo obywateli w rządzeniu, deregulację, służbę cywilną, zarządzanie finansami i wiele innych obszarów działalności administracji. Pierwszoplanową rolę w kanadyjskich reformach przyznano jednak przeglądowi programów. Zapoczątkowano je w 1994 r., kiedy kraj stanął w obliczu poważnych trudności finansowych i budżetowych. Jak stwierdzi jeden z reprezentujących Kanadę autorów, „w ramach przeglądu programów podjęto nie tylko *zagadnienia pragmatyczne*, dotyczące koncepcji i sposobów realizacji usług, ale również, co bardziej istotne, *fundamentalne kwestie* dotyczące roli rządu federalnego, których rozstrzygnięcie zdecydowało o charakterze zmian wprowadzanych do poszczególnych programów”. Chociaż w sensie formalnym sam przegląd programowy nie objął przekazywania odpowiedzialności jednostkom lub innym szczeblom administracji, to jednak kwestie te również zostały przewartościowane w ramach równoległe prowadzonych działań.

Przeglądy programów w Kanadzie polegają na ocenie aktualnych programów rządowych pod kątem sześciu podstawowych kryteriów. Prowadzi to do ustalenia, czy dany program służy realizacji interesów publicznych, czy zaangażowanie węg rządu jest konieczne i uprawnione, czy aktualne działania rządu federalnego w zakresie realizacji programu są dostosowane do potrzeb, czy dany program winien być zrealizowany w całości lub w części przez sektor prywatny bądź przez organizacje wolontariatu, czy w przypadku kontynuacji programu można go usprawnić i czy koszt programu nie przekracza możliwości finansowych rządu.

Przedstawiciele rządu Kanady są głęboko przekonani, że przeglądy programowe przyczyniły się w istotny sposób do uzdrowienia finansów państwa. W chwili rozpoczynania przeglądów rząd federalny ugrzązł w nadmiernym defi-

cycie budżetowym, w niespełna cztery lata później tenże rząd ogłosił zrównoważenie budżetu. Choć większości prac przeglądowych dokonano w pierwszych latach reformy, rząd kanadyjski podjął kroki, aby nadać im zinstytucjonalizowany charakter i powiązać je z decyzjami dotyczącymi wydatków publicznych. W tym celu wprowadzono nowy system zarządzania wydatkami, który umożliwił przełożenie rezultatów przeglądów na działania budżetowe. Wyciągając wnioski z chybionych wydatków programowych i z niepowodzenia reformy systemu zarządzania, jaką próbowano wdrożyć dziesięć lat wcześniej, rząd wprowadził do nowego systemu surowe zasady realokacji środków. Nowe inicjatywy programowe, z nielicznymi wyjątkami, muszą być teraz finansowane z oszczędności poczynionych w ramach realizacji bieżących programów.

Niektóre z proreformatorsko zorientowanych krajów początkowo koncentrowały się na świadczeniu usług i na poprawie efektywności bieżącego funkcjonowania urzędów, by następnie rozszerzyć swe działania na rewaluację efektywności programów i efektu końcowego. Na przykład, w dziesięć lat po wdrożeniu „Inicjatywy następnych kroków”, Wielka Brytania przystąpiła do gruntownych przeglądów programowych. Z kolei Kanada podążała w przeciwnym kierunku. Osiągnąwszy poprawę sytuacji płatniczej na drodze przeglądów programowych i innych zmian w polityce, uruchomiła szereg inicjatyw służących wzmocnieniu możliwości kadr kierowniczych.

Analiza strategii programowej wymaga uwzględnienia podejmowanych wcześniej prób powiązania celów strategicznych z alokacją środków budżetowych. Do tego rodzaju przedsięwzięć należały wspomniane już kanadyjski system PEMS, system PPBS w Stanach Zjednoczonych oraz program rewaluacji realizowany w Holandii. Żaden z nich nie zakończył się sukcesem, mimo że każda z wymienionych inicjatyw miała określony wpływ na procedury i decyzje budżetowe. Wnikliwy przegląd programowy wymaga bowiem czasu i ogromnej ilości danych, rodzi konflikty i często prowadzi do nieznaczącej realokacji zasobów. Łączenie takich przeglądów z bieżącą pracą i procedurami zarządzania budżetem okazało się trudnym zadaniem.

Dlaczego tym razem podobne działania miałyby przynieść lepsze rezultaty? Być może dlatego, że rządy wyciągnęły wnioski z wcześniejszych niepowodzeń. Być może obecnie bardziej niż poprzednio zależy im na powstrzymaniu wzrostu kosztów zarządzania poprzez eliminację nieefektywnych i mało istotnych programów. Zastanawiając się nad fiaskiem systemu PEMS, rząd kanadyjski zauważył, że sumy przydzielane poszczególnym sektorom nie były uważane – co było zgodne z intencjami reformatorów – za górny pułap wydatków. Przeciwnie, traktowano je jako minimalny poziom asygnowanych środków, co z kolei potęgowało presję na zwiększenie wydatków publicznych. W związku z tym, w ramach przeprowadzanych obecnie przeglądów programowych wyraźny nacisk położono na konieczność przesuwania środków w ramach przyznanego budżetu. Współ-

czesny program rewaluacji programów uwzględnia ponadto pewne zasadnicze, a wcześniej lekceważone kwestie. Dotyczą one roli i funkcji rządu, jego relacji z sektorem prywatnym i organizacjami wolontariatu, a także dalszych możliwości realizacji zobowiązań finansowych podjętych w okresie względnej obfitości środków publicznych i wzrostu zaufania do instytucji publicznych. Być może nadszedł właściwy moment, by dokonać strategicznej synchronizacji celów i programów rządowych. Bez takiej synchronizacji strategia programowa nie przyniesie istotnych efektów; natomiast przy właściwej korelacji celów i programów rządu strategia ta może dać lepsze wyniki niż poprzednio.

Strategia stopniowej deregulacji

Realizacja każdej z dotychczas omówionych strategii wiąże się z koniecznością zaangażowania znacznych środków politycznych i organizacyjnych. Wymaga też (przynajmniej w niektórych przypadkach) przekonania, że innowacje zaowocują obiecwaną poprawą. Nietrudno więc zrozumieć, dlaczego pewne kraje cechuje ostrożne podejście do reform. Wprowadzają one zmiany stopniowo, w miarę poszerzania się możliwości. Oczywiście zaletą takiego podejścia jest to, że poszczególne reformy można wprowadzać w momencie, który uzna się za właściwy, a proces reform można dostosowywać do zmieniających się warunków i okoliczności.

Taki model reform przyjęto w Niemczech. Prawdopodobnie ze względu na federalną strukturę państwa utrudniającą wprowadzenie innowacji „skokowych”, a może dlatego, że uwagę rządu pochłaniały problemy związane ze zjednoczeniem kraju, podjęto tam wiele działań służących usprawnieniu struktury państwa i obniżeniu wydatków. Przeprowadzono – etapowo – prywatyzację i deregulację, przyjęto nowe zasady prezentacji przewidywanych kosztów projektowanych ustaw, ograniczono liczbę federalnych ministrów i innych podmiotów szczebla ministerialnego, wprowadzono nowe instrumenty pomiaru kosztów i wyników pracy, a także podjęto działania w kierunku decentralizacji odpowiedzialności za wykorzystywanie zasobów. Tym i innym inicjatywom nadano formę „programu działania” na rzecz poprawy efektywności i obniżenia kosztów administracji federalnej. Celem tych reform jest wycofanie się państwa z realizacji zadań, które mogą być przekazane organom niższego szczebla lub sektorowi prywatnemu, bądź też mogą być wyeliminowane.

W referacie niemieckim podkreślono, że próbę kompleksowej reformy aparatu administracyjnego podjęto już w 1970 r., ale wiele zgłoszonych wówczas propozycji nie zostało zrealizowanych. W obecnym programie modernizacji kładzie się natomiast nacisk na proces ciągłych usprawnień. Program ten, „realizowany małymi krokami (teoria mozaikowa), wcale nie opiera się na podejściu całościowym. Ministerstwa kierują się różnymi koncepcjami działań modernizacyjnych. Gdyby starano się zreformować wszystkie struktury administracji publicznej,

w których potrzebne są zmiany, trwałoby to zbyt długo i wiązało się ze zbyt dużym obciążeniem [...]. Konieczne jest zatem stosowanie metody małych kroków”.

Reforma stopniowa ma kilka wad. Jedna z nich wiąże się z faktem, że wiele małych kroków nie musi prowadzić do istotnej zmiany. Inną wadą jest brak ustalonego kierunku reformy, w której dominującą rolę odgrywa potrzeba chwili, a nie strategia. Dodatkowe zagrożenie związane jest z prawdopodobieństwem osłabienia zainteresowania rządu reformą w trakcie jej realizacji. Autorzy reform stopniowych, którzy posuwają się do przodu małymi kroczkami, pozwalając przy tym, by ostatni z poczynionych kroków wyznaczał kierunek następnego, mogą przebyć długą drogę, nie osiągnąwszy istotnego efektu. Dlatego już na wstępie powinni sprecyzować cele podejmowanych reform. Postępy w zakresie reformowania muszą być dostatecznie wyraźne, żeby zapewnić reformie stałe zainteresowanie i wsparcie ze strony rządu, a jej kolejne etapy winny uwzględniać doświadczenia poprzednich. Fakt, że w Niemczech przez dłuższy czas władzę sprawował ten sam rząd, zapewne przyczynił się do trwałego charakteru wprowadzonych tam reform. W niektórych krajach rządzące kolejno ekipy przerzucały się z jednej reformatorskiej koncepcji na drugą, zapominając o konieczności scalenia rozmaitych inicjatyw w całościową strategię.

Taktyka

Nie ma takiej strategii, która zrealizowałaby się samoistnie. Rząd, który podejmuje się przebudowy zarządzania publicznego, musi powziąć decyzję odnośnie do sposobu przeprowadzenia reform, ich wykonawców i terminów. Musi także podjąć działania na rzecz budowy poparcia dla reform i zainteresowania ich realizacją. Te i pokrewne kwestie taktyczne odgrywają istotną rolę w pracach nad reformą; w niektórych przypadkach wręcz warunkując dobre lub nieznaczne efekty zmian. Niżej omówimy skrótowo kilka spośród wielu zagadnień taktycznych związanych z wdrażaniem reformatorskiej strategii.

Typowe kwestie natury taktycznej dotyczą tempa i zakresu reformy. Jedną z wcześniej wspomnianych możliwości w tym zakresie polega na przetestowaniu wszystkich lub niektórych elementów reformy w ramach projektów pilotażowych. W tym przypadku decyzje o pełnej implementacji reformy podejmowane są dopiero w wyniku analizy ich rezultatów. Innym rozwiązaniem jest zlecenie przez rząd całościowego wdrożenia reformy we wszystkich departamentach i agencjach. Możliwe są także warianty pośrednie, w których implementacja reform prowadzona jest etapowo (niektóre agencje lub elementy reform w pierwszym roku, inne w drugim itd.). Bywa i tak, że każdy departament samodzielnie decyduje, w jakim stopniu i kiedy zamierza w reformach uczestniczyć.

Wydaje się, że w obecnych reformach strategicznych stosowanie testów pilotażowych zdarza się rzadziej niż podczas wcześniejszych „zrywów” reformator-

skich. Niektóre rządy dały departamentom wolną rękę w zakresie modernizacji stosowanych tam metod zarządzania. U podstaw takiego liberalnego podejścia leży przekonanie że pomyślna realizacja reform wymaga ich akceptacji oraz współuczestnictwa departamentów. Jeśli reformy zostaną narzucone odgórnie, a rola departamentów ograniczy się do wprowadzania zaleconych z zewnątrz zmian bądź odniosą one wrażenie, że innowacje nie są dostosowane do ich potrzeb, efekty reform będą mizerne.

Kiedy departamentom przyznaje się duży zakres swobody we wdrażaniu zalecanych reform, rząd powinien zapewnić nadzór nad ich działaniami sprawowany przez którąś z centralnych agencji rządowych lub specjalnie w tym celu powołany organ. Narzucającym się, choć nie zawsze odpowiednim kandydatem do pełnienia tej roli jest wydział finansów. Sprawowana przez ten departament kontrola nad środkami finansowymi może jednak kolidować z zadaniem zachęcania menedżerów do poprawy efektywności ich pracy. Z drugiej strony, jeśli tę rolę powierzy się komórce konkurencyjnej, wydział finansów może sabotować reformy.

Rząd może zdecydować się na wdrożenie programu reform decyzją administracyjną bądź też postarać się o zatwierdzenie go przez parlament. Większość rządów wybiera tę pierwszą możliwość ze względu na elastyczność, jaką zapewnia procedura decyzji administracyjnych. Nieliczne kraje, na przykład Nowa Zelandia, nadały przeprowadzonym tam gruntownym reformom rangę ustawy. Rządy, które zdecydowały się na taki wariant, zmuszone były jednak do dalszej modyfikacji programów z pominięciem ścieżki ustawodawczej. Aby utrzymać obrany kurs reform, musiały eksperymentować i przystosowywać się do nowych okoliczności.

Wiele rozwiązań taktycznych wynika ze specyfiki poszczególnych krajów. Dlatego też formułowanie ogólnych zaleceń w tym zakresie mija się z celem. To, co sprawdza się w jednym kraju, może okazać się nieprzydatne w innym. Należy jednak zachęcać rządy, by zapewniły wysiłkom reformatorskim dostateczne zaplecze instytucjonalne i poparcie polityczne, wypracowały jasną wizję celów reformy i elastyczne podejście wobec alternatywnych dróg ich osiągnięcia. Można też wnioskować, że obecna fala reform utrzymuje się dłużej niż poprzednie dzięki lepszym zdolnościom przystosowawczym rządów oraz kształtowaniu taktyki pod kątem rzeczywistych potrzeb.

Przyszłe wyzwania

Realizacja reformy strategicznej wymaga czasu. Większość krajów uczestniczących w obecnym projekcie zajmuje się nią od około dziesięciu lat. Rząd brytyjski właśnie zbliża się do końca drugiego dziesięciolecia reformowania zarzą-

dzania publicznego, a wciąż ma do wykonania wiele pracy i musi jeszcze wdrożyć wiele niezbędnych innowacji. Usprawnianie zarządzania jest w istocie zadaniem, które nigdy się nie zakończy. W miarę pojawiania się nowych problemów i zastępowania starych koncepcji nowymi, rządy muszą rewidować swe wcześniejsze oczekiwania. Udana reformy tworzą nowe szanse, porażki natomiast oznaczają konieczność ponownego przemyślenia założeń i podjęcia kolejnych prób.

Wszystkie zaangażowane w reformy kraje, niezależnie od osiągniętych postępów, muszą doprowadzić do instytucjonalizacji dokonanych zmian i przygotować się do wprowadzenia kolejnej fali innowacji do zarządzania. Wszystkie muszą wystrzegać się powrotu starych metod działania i rozwijać wewnętrzną zdolność do ciągłego wdrażania usprawnień. Większość nie wypracowała jeszcze zadowalającej koncepcji równoważenia elementów poszczególnych strategii. Każde państwo winno zredefiniować rolę urzędów centralnych i ich relacji z jednostkami wykonawczymi, a także wzmocnić narzędzia egzekwowania odpowiedzialności wśród menedżerów.

Istnieje też dziedzina wykraczająca poza bieżące zadania i problemy, obejmująca różnorodne zagadnienia i możliwości związane z przyszłą architekturą zarządzania publicznego. Najważniejsze tematy w tym zakresie dotyczą wpływu nowych technologii informatycznych na metody świadczenia usług publicznych, ich potencjalnej zdolności do przekształcenia relacji między obywatelem a państwem, przyszłej struktury i roli służby cywilnej, wytyczenia granicy między sferą rynku a organizacjami publicznymi, a także wprowadzenia nowych instrumentów zarządzania do podstawowych obszarów działalności administracji rządowej w oparciu o wyniki. Mimo że rozgraniczanie bieżących problemów od katalogu przyszłych zadań jest cokolwiek sztuczne, zasadnym wydaje się wprowadzenie rozróżnienia między reformami, które odpowiadają obecnym interesom rządu, a przedsięwzięciami mogącymi znaleźć uzasadnienie w przyszłości. Wszystkie reformatorsko zorientowane rządy będą z pewnością poświęcać uwagę sprawom bieżącym – jest mało prawdopodobne natomiast, by zajęły się potencjalnymi wyzwaniami przyszłości.

Nawrót do zarządzania publicznego w oparciu o kontrolę i przepisy

Bez względu na dotychczasowe postępy w demontażu tradycyjnych mechanizmów kontroli, rząd musi zachować czujność wobec możliwości reform wstecznych, zmierzających do przywrócenia starego porządku. Główne niebezpieczeństwo nie polega na tym, że rządy całkowicie porzucą nowatorskie rozwiązania w sferze zarządzania i ponownie wprowadzą wcześniej odrzucone praktyki, ale na tym, że w miarę pojawiania się konkretnych problemów, będą stopniowo narzucać sztywne reguły i procedury działania. Impulsem do przywrócenia starych praktyk mogą być przypadki rzeczywistego lub rzekomego nadużycia samodziel-

ności przyznanej menedżerom, żądania parlamentu dotyczące zapewnienia informacji lub wzmocnienia kontroli nad urzędami, bądź też niechęć unikających ryzyka menedżerów do systemów opartych na ocenianiu wyników pracy. Mimo że każdy przypadek przywrócenia wcześniejszego przepisu lub wymogu może być na swój sposób uzasadniony, łącznym efektem takich decyzji będzie powrót do zarządzania nakazowego.

Nie jest łatwo ustrzec się przed powrotem starych praktyk. Wobec takich tendencji przyjąć można dwie zasadniczo odmienne postawy. Pierwsza wiąże się z przekonaniem o naturalnej konieczności poszerzania mechanizmów kontrolnych, przez co niezbędne staje się dokonywanie okresowych przeglądów obowiązujących przepisów w celu eliminacji tych, które uzna się za zbyt liczne lub błędne. Druga zakłada zwalczanie niekorzystnych zjawisk poprzez instytucjonalizację samodzielności i odpowiedzialności menedżerów w postaci odpowiednich regulacji prawnych i norm zachowania. Podczas gdy pierwsza z wymienionych postaw prowadzi do uznania nieuchronności wtórnej centralizacji zarządzania, druga przeciwstawia się tej tendencji.

Ciągłość procesu usprawniania

Doskonalenie zarządzania publicznego nie może być traktowane jako przedsięwzięcie jednorazowe, prowadzące do ostatecznego rozwiązania problemu. Zapewnienie trwałych rezultatów, opartych na mocnych podstawach, wymaga, by każda kolejna reforma czerpała z dokonań poprzedniej, a rządy wyciągały wnioski z nagromadzonych doświadczeń i poszukiwały możliwości podniesienia poziomu oczekiwań i efektywności. Zdobycie tego typu umiejętności dla instytucji publicznych nie jest łatwym zadaniem, szczególnie że w wielu z nich reformatorskie zrywy występują na zmianę z okresami stagnacji i konsolidacji. Taki cykl reformowania umożliwia rządowi zapoznanie całej kadry urzędniczej z nowymi przepisami i oczekiwaniami, nauczenie pracowników nowatorskich sposobów postępowania, zebranie potrzebnych informacji i przetestowanie nowych procedur i wymogów. Rządy, które zbyt pośpiesznie przechodzą od jednej częściowo wdrożonej innowacji do drugiej, doświadczają efektu „zmęczenia reformą” i zamętu myślowego. W niektórych krajach autor niniejszego referatu spotkał przedstawicieli wyższej kadry kierowniczej, którzy prosili o „przerwę na zaczerpnięcie oddechu”, by oswoić się z wprowadzonymi ostatnio reformami, zanim podejmą się kolejnych pilnych zadań. Sprawy mają się gorzej, kiedy każdej nowej rundzie reformowania towarzyszą w zasadzie te same obietnice, a zmiany polegają na wprowadzeniu nowego nazewnictwa i procedur.

W warunkach rynkowych czynnikiem wymuszającym reformy jest konkurencja. W administracjach rządowych impulsem do zmiany bywa często system mierników efektywności, który stopniowo podnosi poprzeczkę zadań, by zmusić monitorowane instytucje do poprawy rezultatów pracy. Aby mierniki efektywno-

ści mogły spełniać funkcję stymulatora zmian, zadania stawiane instytucjom muszą spełniać następujące warunki: a) powinny być niezbyt liczne, zawierać wyraźne oczekiwania i przejrzyste podstawy do oceny postępów; b) skłaniać agencje do wprowadzenia zmian w programach i zasadach funkcjonowania, warunkujących osiągnięcie postawionych celów; c) być efektem wspólnych ustaleń zainteresowanych urzędów i centralnego organu odpowiedzialnego za całościowe wyniki pracy administracji; d) podlegać monitorowaniu i kontroli wykonania; e) być elementem ogólnego modelu zarządzania, zachęcającego urzędy do podnoszenia efektywności. Nie przedstawiliśmy tu wprawdzie pełnego katalogu cech systemu mierników efektywności, jednak wymienione wyżej warunki są szczególnie istotne z punktu widzenia stymulowania ustawicznego procesu doskonalenia pracy urzędów.

Równoważenie strategii reformowania

Wspomnieliśmy wcześniej, że niektóre kraje skoncentrowały się na problemach zarządzania operacyjnego, podczas gdy inne – na podnoszeniu efektywności realizowanych programów. W sytuacji idealnej obie te strategie winny się wzajemnie uzupełniać, bowiem osiągnięcie zamierzonych celów zależy – z jednej strony – od sprawności zarządzania, a z drugiej – działalność operacyjna administracji przynosi dobra publiczne tylko w takim zakresie, w jakim służy to celom wskazanym przez rząd. Im dłużej dany kraj zajmuje się reformowaniem instytucji publicznych, tym większe jest prawdopodobieństwo, że strategię przyjętą u progu reform z czasem zastąpi druga z wymienionych koncepcji. Połączenie obu strategii nie jest łatwe, ponieważ każda wymaga innego rodzaju informacji i innych „użytkowników”, wynika z odmiennego podejścia i angażuje różne struktury lub szczeble administracji. Gdyby jednak któryś z rządów chciał podejmować działania w obu tych obszarach jednocześnie, musiałby albo zintegrować obie strategie w ramach jednolitej koncepcji reformy, albo nadać im formę odrębnych przedsięwzięć. Z moich informacji wynika, że najdłużej borykała się z tym dylematem Australia. W latach osiemdziesiątych rząd australijski podjął próbę – kontynuowaną przez następne dziesięciolecie – zintegrowania programu usprawnienia zarządzania finansowego z nowym systemem ustalania budżetów programów rządowych. Połączona inicjatywa o nazwie FMIP/PB przyniosła istotny postęp w zakresie koordynacji programów i doskonalenia zarządzania, lecz zachowanie proporcji między owymi dwiema częściami pakietu reform było często trudne.

Rola urzędów centralnych

Jedną z przyczyn kolizji między strategią programową a menedżerską jest zmieniająca się rola centralnych instytucji rządowych, zwłaszcza tych, które zajmują się finansami i zarządzaniem zasobami ludzkimi. Urzędy te pełniły

w przeszłości rolę centralnych „punktów dowodzenia i kontroli”. Nowy etos zarządzania wyklucza jednak taką funkcję rządu. Niektóre jednostki centralne przystosowały się do nowej roli, wspierając proces decentralizacji uprawnień i wprowadzając większą elastyczność metod zarządzania. Centralne sterowanie reformą prowadzoną pod hasłem decentralizacji bywa jednak na ogół źle przyjmowane na szczeblu departamentów. Z braku przekonania o możliwości swobodnego kierowania własną działalnością, żywią one podejrzenie, że nowy system zarządzania w oparciu o wyniki jest tylko fortelem służącym pozyskaniu od urzędów informacji i przekazaniu ich nadrzędnym organom.

Urzędy centralne mają trudny orzech do zgryzienia. Zezwalając wszystkim departamentom lub agencjom na realizację reformy w sposób zgodny z ich indywidualnymi potrzebami, ryzykują, że ostateczny kształt stworzonych tą drogą systemów menedżerskich będzie znacznie odbiegał od ich oczekiwań. Jeśli zdecydują się na ingerencję w decyzje dotyczące sposobu, w jaki poszczególne departamenty lub podległe agencje kierują własną działalnością, narażą się na zarzut pogwałcenia zasad menedżeryzmu. Pozbywszy się wielu narzędzi sprawowania kontroli, które od pokoleń stanowiły źródło ich władzy, urzędy centralne mogą się ponadto okazać zbyt słabe, niezdolne do wymuszenia akceptacji własnych zaleceń dotyczących zarządzania jednostkami administracji.

Zmiana roli centralnych agencji dokonuje się odmiennie w różnych krajach. W niektórych państwach ministerstwa finansów (lub analogiczne urzędy) mają zdecydowanie największy autorytet w kwestiach zarządzania, w innych natomiast powołano odrębne agencje w celu nadzorowania kampanii reformatorskich. Są kraje, w których ministerstwa finansów mają silne poczucie własnej roli i ugruntowaną pozycję w stosunku do jednostek operacyjnych; w innych ministerstwa te przechodzą kryzys tożsamości i próbują wykroić dla siebie taki zakres kompetencji, który umożliwi im zachowanie znacznych prerogatyw w systemie zarządzania. Mimo tych różnic we wszystkich krajach zadaniem ministerstwa finansów (i innych urzędów centralnych) jest ponaglanie agencji do realizacji reform.

Wzmocnienie kontroli odpowiedzialności menedżerów

Zwracaliśmy już uwagę, że większy postęp udało się osiągnąć w zakresie decentralizacji prerogatyw menedżerskich niż w egzekwowaniu odpowiedzialności kadry kierowniczej. Okazało się, że łatwiej jest zdemontować stare mechanizmy kontroli administracji, niż wprowadzić nowe zasady odpowiedzialności oparte na rozliczaniu z wyników. Powstaje zatem poważne niebezpieczeństwo, że elastyczne metody zarządzania zostaną zdyskredytowane przez niewłaściwe zachowania urzędników, którzy – nadużywając zaufania publicznego – wykorzystują przyznaną im swobodę we własnym interesie. Nawet gdyby tylko niektóre z ich budzących niepokój działań okazały się faktycznym nadużyciem, może to skło-

nić rząd do ograniczenia możliwości menedżerów poprzez ponowne wprowadzenie odgórných przepisów. Taki regres nie musi wynikać z poważnego naruszenia obowiązków służbowych: nawet niewielkie odstępstwa mogą spowodować żądania zwiększenia kontroli ze strony ministrów i parlamentarzystów.

Co zatem należy zrobić? W zależności od jakości istniejących systemów egzekwowania odpowiedzialności, trzeba podjąć co najmniej część, jeśli nie wszystkie, z następujących działań: 1) przeszkolić kadrę kierowniczą i urzędników cywilnych w zakresie ich obowiązków w nowych warunkach zdecentralizowanego zarządzania; 2) dokonać przeglądu istniejących regulacji w sferze zatrudnienia, finansów, zawierania umów i innych zadań menedżerskich pod kątem ewentualnych luk w przepisach, które należy następnie wyeliminować; 3) wpoić menedżerom zasadę osobistej, zawodowej odpowiedzialności za etyczne postępowanie pracowników podległych im jednostek; 4) przeprowadzić ocenę systemów sprawozdawczości finansowej, jakości sprawozdań i procedur audytorskich i podjąć wysiłki na rzecz podniesienia standardów tych działań; 5) w krajach, w których w szerokim zakresie stosuje się zewnętrzną kontraktację usług sektora publicznego, stworzyć kadrę urzędników cywilnych posiadających umiejętności w zakresie negocjowania umów z podmiotami prywatnymi i nadzoru nad ich wykonywaniem. Firmy sektora prywatnego są znacznie lepiej przygotowane do tych zadań niż departamenty administracji rządowej; 6) udoskonalić systemy prezentacji wyników działalności urzędów, w tym również procedury kontroli składanych raportów.

Nowe pokolenie

Obecna fala reform zarządzania nie będzie ostatnią. Rozpoczęte już procesy prowadzić będą do poszerzenia listy nowatorskich rozwiązań. Do tych procesów należy zaliczyć: upowszechnienie się technologii informatycznych, które umożliwiają interaktywne formy komunikacji wewnątrz aparatu rządowego oraz pomiędzy administracją i obywatelami; rosnące oczekiwania w stosunku do ilościowych i jakościowych parametrów usług publicznych; osłabienie etosu służby cywilnej wobec szerszego korzystania z usług pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin lub podmiotów niepublicznych; dalsze zwiększenie roli rynku i konkurencji w zakresie usług publicznych; wdrożenie praktyk, umożliwiających rzeczywiste funkcjonowanie systemu mierników efektywności działania.

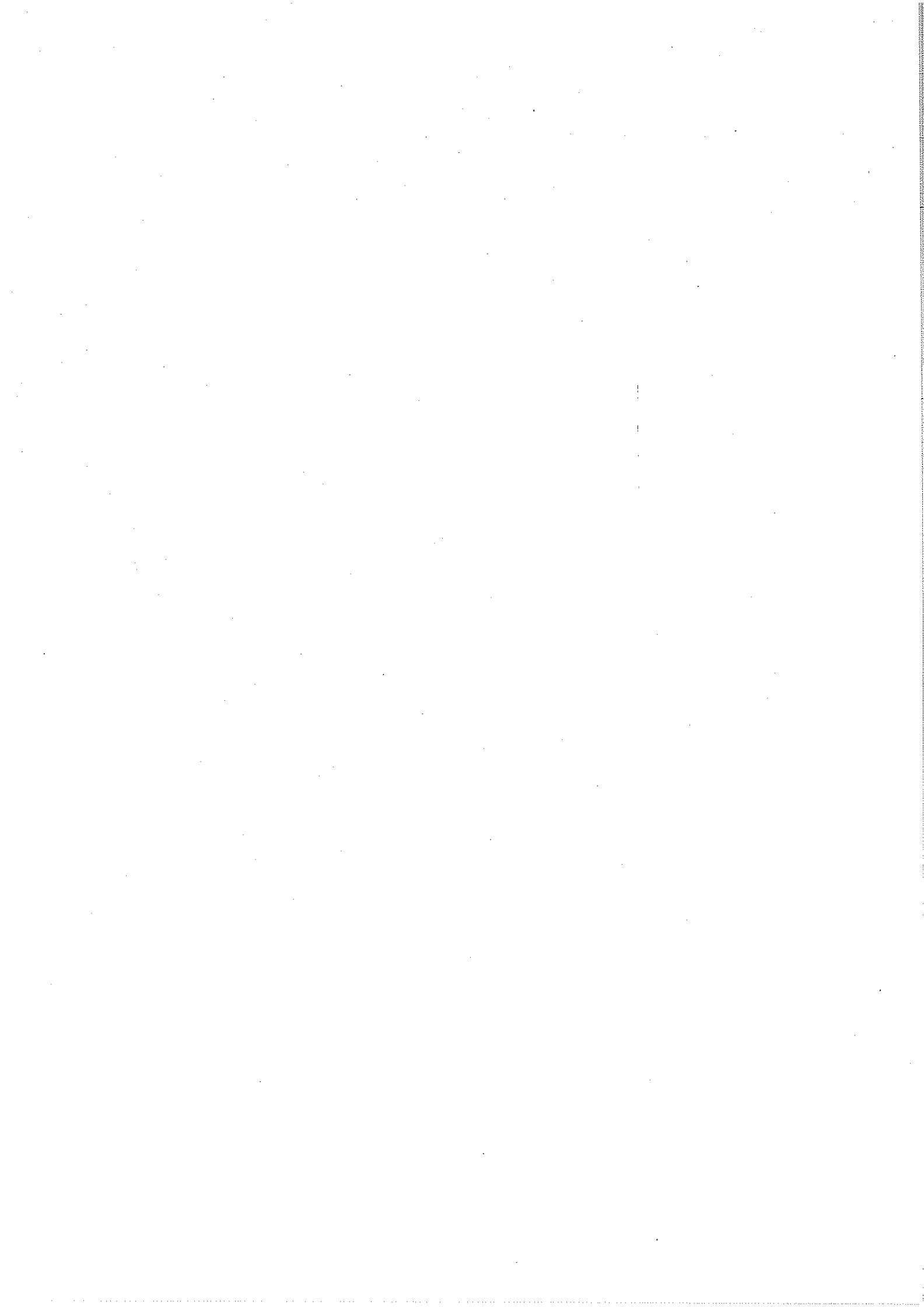
Wymienione procesy dokonują się w sposób niezależny od siebie, ale jednocześnie są ze sobą powiązane. Tworzenie systemu zdalnej, interaktywnej komunikacji między rządem a obywatelami, obejmującej szeroki wachlarz usług i wzajemnych relacji, może być autonomicznym procesem, ale nieuchronnie prowadzi do przebudowy struktur służby cywilnej oraz wprowadzenia mechanizmów rynkowych do sfery podstawowych usług publicznych. Oznacza także koniecz-

ność poważnego traktowania zasad zarządzania w oparciu o wyniki. Sam rozwój nowych technologii, przyspieszających wymianę informacji i umożliwiających interaktywne formy kontaktu z obywatelami, może jednak mieć niewielki wpływ na decyzje rządów dotyczące systemu profesjonalnej służby cywilnej, bądź – na odwrót – skłonić je do elastycznego pozyskiwania niezbędnych pracowników na ogólnym rynku pracy.

Posługując się wyobraźnią, możemy przewidzieć przyszły kształt rządu, którego funkcjonowanie oparte będzie na zasadach odbiegających od obecnych. W tej futurystycznej wizji pracownicy służby cywilnej pracują we własnych domach lub za pośrednictwem węzłów teleinformatycznych; są to osoby zatrudniane przez firmy prywatne w ramach umów zawieranych z podmiotami rządowymi; obywatele mają szerokie możliwości wyboru usług, które chcą nabyć; departamenty administracji pełnią wyłącznie funkcje związane z realizacją programów politycznych; rządy stosują modele zmiennych strumieni finansowych, w których poziom przydzielanych środków powiązany jest z ilością świadczonych usług i innymi miernikami efektywności.

Można oczekiwać, że w ciągu nadchodzącej dekady, a być może i dłużej, kierunek ewolucji rządów będzie ścisłym odwzorowaniem przemian w organizacjach sektora prywatnego. Jeśli dominującym modelem przedsiębiorstwa rynkowego stanie się firma „wirtualna”, to zostanie ona również uznana, choć z pewnym opóźnieniem, za wzorzec dla instytucji rządowych.

Innymi słowy, gdybyśmy byli w stanie przewidzieć kierunek rozwoju sektora rynkowego, moglibyśmy również prognozować charakter zmian w sektorze publicznym. A ponieważ takie zdolności przewidywania są nieosiągalne, autor zaleca rządowi, by koncentrowały się na krótkoterminowych problemach i zadaniach, a nie na wizjonerskich planach na przyszłość.



Rekonstrukcja centrum rządowego: przywództwo, przeгляд strategii i spójność w reformowaniu sektora publicznego

Evert A. Lindquist

Dyrektor Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Victoria,
British Columbia

Wprowadzenie

Porozumienie wokół reformy

Mimo dwóch dziesięcioleci reformatorskich wysiłków, pod koniec lat dziewięćdziesiątych zadanie zreformowania sektora publicznego nadal zaprzęta uwagę rządów większości, jeśli nie wszystkich państw członkowskich OECD. Mimo konsensusu co do pożądaných kierunków reformy, ustalenie dokładnego charakteru tego wyzwania wciąż nam się wymyka. Zarazem jednak większość rządów posługuje się retoryką „menedżeryzmu” i „nowego zarządzania publicznego”, tj. mało który rząd nie uznaje potrzeby poprawy efektywności działań, zmniejszenia deficytów i zadłużenia, usprawnienia metod świadczenia usług (w wyniku wdrożenia nowych technologii oraz współpracy z autonomicznymi agencjami lub podmiotami niepaństwowymi), zwiększenia politycznej kontroli nad aparatem administracji i programami, lepszego egzekwowania odpowiedzialności i mobilizowania podstawowej kadry urzędników publicznych wokół zadań związanych z kształtowaniem polityki i zarządzaniem w oparciu o wyniki. Przy obecnym stanie świadomości tezę Fukuyamy o „końcu historii” – która zakłada, że niezależnie od ogromnego zróżnicowania form rządzenia, zasady demokracji liberalnej nie mają już poważnych ideologicznych rywali – można bez trudu odnieść do debaty na temat reformy sektora publicznego¹.

Wyzwania pozostają

Mimo identycznych deklaracji działanie rządów charakteryzuje różny poziom zaangażowania w sprawę reform i zrozumienia ich pilności. Rządy starają się nadażyć za gruntownymi, szybkimi przemianami, wynikającymi z postępu technicznego, zliberalizowanych zasad handlu międzynarodowego i niemilknących postulatów dotyczących alternatywnych systemów rządzenia. Znajdują się pod ostrzałem sprzecznych roszczeń różnych grup interesów, a proces kształtowania polityki wydaje się koncentrować na walce z kryzysami i sterowaniu komunikacją społeczną, a nie na osiągnięciu postępu w rozwiązywaniu fundamentalnych problemów. Co więcej, nie udało im się dotąd w pełni przywrócić zaufania obywateli do liderów politycznych i administracyjnych, czy szerzej – do instytucji publicznych w ogóle. Można rzeczywiście odnieść wrażenie, że zarówno liderzy, jak i analitycy znajdują się obecnie na etapie inwentaryzacji problemów, mając przy tym pełną świadomość rozziemu pomiędzy ogólnym zrozumieniem konieczności reform a zróżnicowaną praktyką w poszczególnych krajach.

Konsternacja w centrum rządowym

Nie dziwi zatem, że wśród liderów instytucji odpowiedzialnych za wewnętrzne funkcjonowanie struktur sektora publicznego daje się dostrzec wyraźne zaniepokojenie – ich rola polega przecież na przewidywaniu podobnych nacisków i stymulowaniu przekształceń struktur administracji. Świadomość, że zmiany i reformy w dalszym ciągu absorbować będą uwagę rządów, idzie w parze z niepewnością co do kształtu, jaki przyjmie kolejna fala reform. Z tych względów pilnym zadaniem staje się przedyskutowanie kwestii przeglądu strategicznego i reformy sektora publicznego z udziałem politycznych i administracyjnych przywódców wszystkich krajów OECD. Potrzeba dokonania przeglądu strategicznego nigdy dotąd nie było tak ogromna. W czasach szybkich przemian i wielorakich możliwości liderzy winni wypracować wspólne stanowisko i zaprezentować spójne przesłanie nie tylko ze względu na dobro sektora publicznego, ale również w interesie społeczeństwa obywatelskiego. Powinni też racjonalnie wykorzystywać ograniczone środki i zasoby energii, czerpiąc w maksymalnym stopniu z doświadczeń innych rządów w zakresie przeglądów strategicznych i reform oraz uwzględniać jednocześnie uwarunkowania lokalne. Wiadomo, że instytucje centralne mają do odegrania kluczową rolę, niewiele można natomiast powiedzieć na temat wpływu wspomnianych wyżej przeobrażeń² na te instytucje czy rodzaju umiejętności, jakimi będą musiały się wykazać, realizując przeglądy i reformy w nadchodzącym dziesięcioleciu i w bardziej odległej przyszłości. Wobec ogromnej złożoności tematu oraz wielkiego zróżnicowania tradycji rządzenia i doświadczeń reformatorskich w krajach objętych programem OECD, autor niniejszego referatu postawił za cel sformułowanie podstawowych założeń służących

szeroko zakrojonej, a jednocześnie uporządkowanej analizie zarysowanej problematyki.

Zarys i geneza referatu

Wstępna wersja referatu przedstawiona została po raz pierwszy podczas dwudniowego spotkania „okrągłego stołu” grupy ekspertów PUMA z kilku państw członkowskich OECD. W trakcie spotkania zaprezentowano również raporty na temat wysiłków reformatorskich podejmowanych w poszczególnych krajach. Referat opiera się na spostrzeżeniach, które zgromadziłem w trakcie badań przeprowadzonych w Sekretariacie Komitetu Skarbu Kanady (por. aneks) i na pewnych sformułowanych przeze mnie propozycjach odnośnie do sposobu wykonywania zadań przez centralne agencje rządowe w okresie przemian³. Celem, jaki sobie założyłem, było stworzenie ram koncepcyjnych, które umożliwiłyby praktykom zarządzania ocenę i porównanie doświadczeń ich państw, a także ukierunkowanie dalszych badań empirycznych⁴. Starłem się wykazać, że sposób realizacji reform w poszczególnych krajach był różny, tj. stopniowy, wybiórczy lub całościowy, mimo że wszystkie rządy stały wobec podobnych wyzwań. Dowodziłem, że odmiennosc programów reformatorskich podejmowanych przez poszczególne rządy odzwierciedla zróżnicowany poziom zaangażowania w reformę ze strony liderów politycznych i administracyjnych, co z kolei wynika z odrębnych warunkowań instytucjonalnych, a częściowo też z faktu, że reforma sektora publicznego stanowi tylko jeden z postulatów zmiennego katalogu spraw znajdujących się na wokandzie politycznej. Sugerowałem, że we wszystkich krajach przywódcy winni starać się wykraczać poza horyzont bieżących wymogów transakcyjnych w systemach sprawowania rządów, z myślą o wyznaczeniu nowych kierunków strategicznych i przedstawieniu spójnej alternatywy wewnętrznym i zewnętrznym partnerom struktur rządowych. Mogą przy tym korzystać z bogatej oferty mechanizmów stosowanych w trakcie realizacji przeglądu strategicznego. Na koniec, starałem się zbadać wpływ kolejnych faz przeglądów oraz realizacji i konsolidacji reform na towarzyszące im zmiany standardów zarządzania.

Specyfika anglo-amerykańska

Sądzę, że eksperci krajowi uznali te propozycje za użyteczne, niemniej jednak zaciekała mnie ich reakcja na zaproponowane przeze mnie ramy koncepcyjne umożliwiające uchwycenie trudno zauważalnych przemian w centralnych instytucjach rządowych oraz ich wpływu na świadczenie usług publicznych. To ważny problem, gdyż urzędy centralne były nie tylko pomysłodawcą reform, ale też same stanowiły przedmiot inicjatyw opartych na koncepcjach menedżeryzmu i nowego zarządzania publicznego (NPM). W zaproponowanej koncepcji ramowej przyjąłem, że urzędy centralne określają „koszyki” mniejszych jednostek odpowiedzialnych za realizację zadań i współpracujących w różnym stopniu z sieciami administracyjnymi w obrębie całej służby cywilnej. Formuła ta spotka-

ła się z dobrym przyjęciem, ponieważ kładzie ona nacisk na zarządzanie poziomem, współpracę i naukę. Jednocześnie założenie, że centralne instytucje odgrywają istotną rolę w procesie strategicznych przeglądów i w reformowaniu, wywołało zdziwienie i wątpliwości kilku ekspertów. Kontrowersja ta skłoniła ekspertów krajowych do dogłębniejszej analizy sposobów realizacji przeglądów strategicznych i reform w poszczególnych państwach. W rezultacie doszliśmy do wniosku, że debata na temat reformy odzwierciadla pewną specyfikę anglo-amerykańską, bowiem odpowiedzialność za politykę w sferze funkcjonowania instytucji i za inicjatywy reformatorskie rozłożona jest w różnych systemach sprawowania władzy w bardzo zróżnicowany sposób, co nie tylko warunkuje i ogranicza zakres przeglądów i reform, ale determinuje również specyfikę zadań związanych z zapewnieniem spójności reformy sektora publicznego.

Ostateczny układ referatu

W wyniku wspólnych ustaleń referat został poprawiony i rozszerzony, tak że obecnie zawiera: 1) rozróżnienie między systemami rządzenia typu I i typu II; 2) pewne uwagi na temat zakresu dostrzegalnego zbliżenia pomiędzy dwoma typami systemów na skutek zewnętrznych presji; 3) analizę zróżnicowania problemów związanych z realizacją przeglądów strategicznych w zależności od stadium cyklu reformatorskiego (opracowanie ogólnych planów, wdrożenie i konsolidacja). Układ niniejszego referatu przedstawia się zatem następująco:

- Reforma sektora publicznego: naciski, strategie i ograniczenia.
- Zagadnienie przywództwa a reforma sektora publicznego.
- Przekroczenie horyzontu transakcji: mechanizmy realizacji przeglądu strategicznego.
- Zarządzanie przeglądem strategicznym i reformą sektora publicznego: sugestie autora.
- Uwagi końcowe: procesy uczenia się i spójność reformy w skali międzynarodowej.

Reforma sektora publicznego: naciski, strategie i ograniczenia

Nie można przeprowadzić twórczej i wnikliwej analizy przemian zachodzących w centrum rządowym oraz nowych ról i kierunków działalności przywódców bez uznania faktu, że każde państwo ma specyficzne doświadczenia w zakresie reform sektora publicznego, odmienny układ centralnych instytucji rządowych i odmienne tradycje przywództwa politycznego i administracyjnego. W efekcie strategie przeprowadzania przeglądów i zapewniania wewnętrznej spójności reform różnią się w zależności od zakresu i głębi reformatorskich inicja-

tyw. Zaczniemy od przeglądu czynników wywierających presję proreformatorską oraz podejmowanych przez rząd inicjatyw.

Rozmaitość reform

Mimo powszechnego posługiwania się retoryką menedżeryzmu i nowego zarządzania publicznego, reformy sektora publicznego podejmowane w latach osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych przez rządy i centralne agencje administracji w krajach OECD wykazywały znaczne zróżnicowanie pod względem zakresu i złożoności. Harmonogram i tempo reform były odmienne w każdym państwie, a pod nazwą „reforma sektora publicznego” kryły się różnorodne przedsięwzięcia, co zostało przedstawione na rys. 1. Zawarty tam wykaz jest niepełny i z pewnością nie odzwierciedla wszystkich specyficznych inicjatyw charakteryzujących każdą z wymienionych kategorii. Na temat poszczególnych inicjatyw podejmowanych w różnych krajach przez jeden lub więcej szczebli administracji rządowej, wzajemnych relacji między reformami (tzn. ich uzupełniania się lub wykluczania) oraz poziomu oczekiwań i stopnia, w jakim udało się je zrealizować, można by zresztą napisać całą książkę.

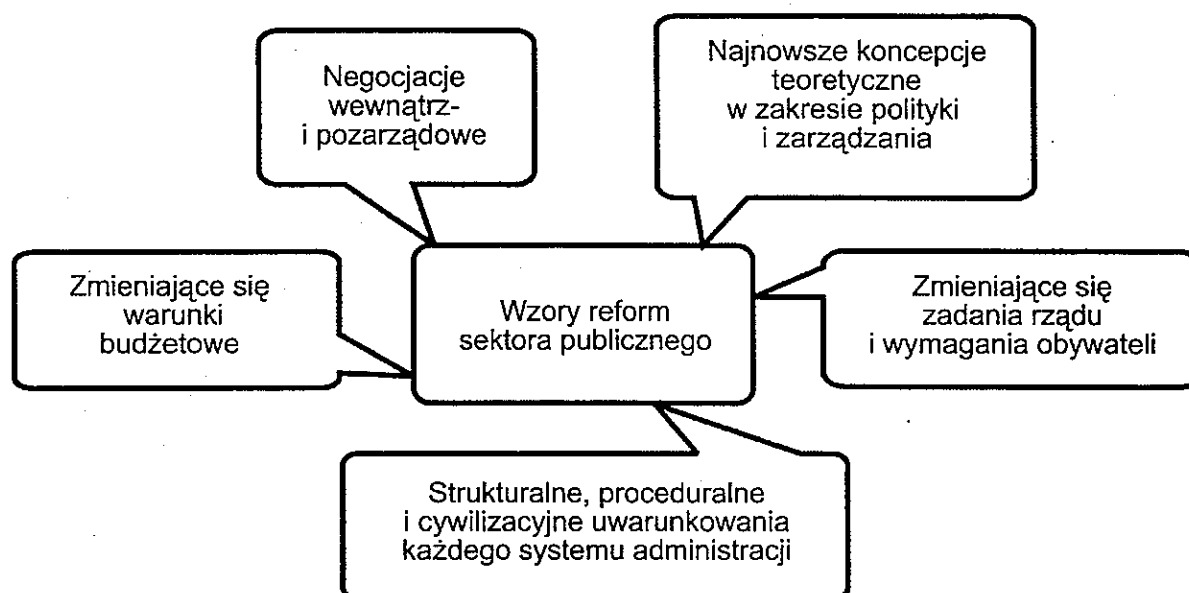
Wspólne wyzwania

Zróżnicowany charakter doświadczeń reformatorskich nie powinien przesłaniać faktu, że większość krajów OECD napotyka podobne naciski, w związku z czym restrukturyzacja służb publicznych wygląda w nich podobnie. Naciski te są na ogół dobrze rozpoznane. Dotyczą one zmieniającego się profilu demograficznego społeczeństwa, który wpływa na założenia polityki i programy opieki socjalnej, rosnącego poziomu zadłużenia i deficytu środków publicznych, które powodują cięcia budżetowe, a także możliwości wynikające z nowych technologii informatycznych i zliberalizowania zasad handlu międzynarodowego. Dwa ostatnie zjawiska doprowadziły do radykalnych przeobrażeń międzynarodowej ekonomii politycznej, zmuszając rządy do dostosowania się do błyskawicznych przepływów kapitału, zharmonizowania polityki wewnętrznej z przepisami handlu międzynarodowego, współpracy z jednostkami i grupami społecznymi posiadającymi obecnie szerszy dostęp do informacji czy wreszcie – do wypracowania nowych kierunków polityki i rozwiązań administracyjnych w odniesieniu do instytucji szczebla ponadnarodowego i lokalnego oraz organizacji pozarządowych. Ogólnie rzecz biorąc, rządy zostały zmuszone do szybszego reagowania na aktualne wyzwania.

Rys. 1. Wielopostaciowość reform sektora publicznego

- Uproszczenie struktury, zredukowanie liczby szczebli i likwidacja przerostów kadrowych w administracji publicznej, łączenie biur i wspólne korzystanie z usług pomocniczych, uproszczenie formalności i eliminacja przestarzałych przepisów oraz uproszczenie obiegu dokumentów poprzez odchodzenie od dokumentów na papierze na rzecz elektronicznych.
- Wykorzystanie technologii informatycznych w celu usprawnienia systemów finansowych, systemów zaopatrzenia i płatności, usług świadczonych klientom i obywatelom, obiegu informacji wewnątrz i na zewnątrz aparatu urzędniczego itd.
- Strategia redukowania deficytów i zadłużenia oraz próby przebudowy systemów podatkowych jako reakcja na naciski o charakterze międzynarodowym i na „zmęczenie podatników”; rewizja dotychczasowych niezmiennych kierunków polityki i programów rządowych.
- Intensyfikacja działań skierowanych na usprawnienie programów i sposobów świadczenia usług poprzez tworzenie autonomicznych agencji, np. specjalnych agencji operacyjnych, agencji wykonawczych i przedsiębiorstw państwowych.
- Szersze wykorzystanie udoskonalonych narzędzi finansowych, takich jak: rachunek zwrotu nakładów, odpłatność za świadczone usługi, eliminacja dotacji, przesuwanie środków w ramach poszczególnych kategorii budżetowych oraz dopuszczenie możliwości przesunięcia ich w ramach okresów budżetowych; wprowadzenie zasady memoriałowej rachunkowości.
- Wdrożenie systemów planowania strategicznego, planowania biznesowego i zarządzania w oparciu o wyniki; wprowadzenie bardziej przejrzystych form informowania społeczeństwa.
- Szersze wykorzystanie alternatywnych systemów usług świadczonych dotąd bezpośrednio przez stałą kadrę służby publicznej, zlecenie ich niższym szczeblom administracji, partnerstwo (z organizacjami typu *non-profit*, komercyjnymi lub z innymi jednostkami administracji rządowej), prywatyzacja i tworzenie agencji autonomicznych.
- Zmiana polityki zarządzania zasobami ludzkimi i wynagrodzeń: autonomizacja polityki zatrudniania poszczególnych szczebli administracji i częstsze zatrudnianie na stanowiskach równoległych; przyznanie wydziałom operacyjnym większej swobody w zakresie zatrudniania pracowników i awansu służbowego; szersze korzystanie z umów o pracę na czas określony i wprowadzenie systemów uzależniających wynagrodzenie od wyników pracy.
- Wprowadzenie norm jakości obsługi ludności poprzez standardy usług, mierniki efektywności, zmianę formularzy i procedur, zorientowanie na klienta, udostępnienie różnych usług w jednym punkcie obsługi, przesunięcie środków na rzecz pracowników obsługi i oddziałów regionalnych.
- Zarządzanie poziome, kształtowanie polityki i działalności jednostek administracji przy uwzględnieniu wpływu współzależności różnych programów na osiągnięcie zakładanych celów; jednocześnie na szczeblu administracyjnym podejmowano działania na rzecz ograniczenia niepotrzebnie dublujących się funkcji i działań.

Rys. 2. Czynniki oddziałujące na reformę sektora publicznego



Reforma jako wypadkowa czynników nacisku

Sposób, w jaki powyższe czynniki nacisku przekładają się w poszczególnych krajach na konkretne programy reform sektora publicznego, zależy w dużym stopniu od nastawienia polityków oraz instytucji krajowych, ułatwiających bądź utrudniających możliwości analizowania i dyskusji na temat alternatywnych rozwiązań. W zrozumieniu tych procesów pomocne może być wyodrębnienie kilku „kanałów” nacisków proreformatorskich (por. rys. 2). Tworzą je: zmieniające się warunki budżetowe; objęcie władzy przez nową ekipę (rządy większościowe lub koalicyjne), która dążąc do realizacji własnych programów politycznych w czasie swej kadencji, stara się sprostać żądaniom społeczeństwa; bieżące oczekiwania władz i instytucji ponadnarodowych i szczebla lokalnego, dotyczące tworzenia nowych struktur współpracy; czy – wreszcie – ciągły napływ zgłaszanych przez specjalistów propozycji w zakresie metod zarządzania administracją rządową⁵. W swoim studium na temat procesów kształtowania się priorytetów i kierunków polityki rządu John Kingdon dowodzi, że jakkolwiek decyzje w sprawach polityki nie są dziełem przypadku, to jednak często stanowią wypadkową wymienionych wyżej nacisków, które otwierają przed rządem określone możliwości. Biorąc pod uwagę fakt, że stałym elementem rzeczywistości jest napływ nowych propozycji, można analogicznie założyć, że podjęcie reformy sektora publicznego będzie zależec także od wpływu innych czynników, takich jak: ideologia rządu, stan negocjacji międzyrządowych, charakter przepisów w handlu międzynarodowym i strategia redukcji środków publicznych.

Zakres reform

Mimo podobnych czynników nacisku, a także w zasadzie identycznych uwarunkowań w poszczególnych krajach – w zależności od konkretnych okoliczności – zakres reformy i moment jej podjęcia może być różny. Kraje o różnych systemach polityczno-administracyjnych mogą się ponadto różnić tak podejściem do innowacji, jak i możliwością prowadzenia debaty na temat reformy sektora publicznego. Warunkuje to niejednakowy charakter procesów instytucjonalnych i źródeł władzy, a także odmienność kultury politycznej i administracyjnej. Krótko mówiąc, należy oczekiwać zróżnicowanego zakresu reform. Ze względów praktycznych wyodrębniliśmy trzy poziomy realizacji reform:

- *Reforma kompleksowa*, która zakłada gruntowną modernizację w ramach „wielkiego zrywu”. Obejmuje liczne aspekty zarządzania oraz wpływa na funkcjonowanie większości, jeśli nie wszystkich departamentów i agencji rządowych.
- *Reforma selektywna*, która może przynieść wymierne efekty, ale zazwyczaj koncentruje się na jednym lub dwóch obszarach polityki oraz na poszczególnych sektorach administracji centralnej: departamentach, agencjach i biurach.
- *Reforma doraźna*, która dotyczy konkretnych programów i ograniczona jest zwykle do jednego departamentu bądź jednego lub dwóch biur szczebla centralnego. Istnieje zarazem możliwość jednoczesnej realizacji kilku reform doraźnych.

Musimy zdać sobie sprawę, że z wyjątkiem nielicznych przypadków trudno znaleźć szablonowe argumenty przemawiające na korzyść którejs z wyżej wymienionych reform – ich użyteczność zależy bowiem od uwarunkowań danego kraju. Przed ich zastosowaniem trzeba ponadto odpowiedzieć na szereg pytań natury empirycznej i wyjaśnić m.in., czy centrum rządowe aktywnie przewodzi, czy też – przeciwnie – opiera się reformom, czy ma odpowiedni potencjał do inicjowania i wdrażania reform oraz czy przedsięwzięcia reformatorskie wpływają na funkcjonowanie centralnych instytucji rządowych. Odpowiedzi na te pytania będą się przypuszczalnie zmieniać wraz z rozwojem reform.

Przyszłe naciski na rząd

Administracja publiczna i urzędy centralne we wszystkich krajach znajdują się i nadal będą się znajdować pod silną presją żądań usprawnienia usług publicznych. Rządy muszą wypracować metody sprawniejszego zaspokajania potrzeb jednostek i większych zbiorowości, mają coraz większą wiedzę na temat nowych technologii i możliwości rządzenia w innych państwach. Muszą też zapewnić lepszą koordynację działań poszczególnych segmentów administracji, wzmocnić mechanizmy rozliczania administracji i innych dostawców usług pu-

blicznych z wykonywanych zadań oraz przyspieszyć własne działania w tym zakresie. Zdolności przywódcze powinny obejmować także czynnik uwrażliwienia na potrzeby społeczne. Nie zmienia to faktu – o czym niżej – że liderzy reform mogą być usytuowani w różnych punktach administracji rządowej.

Zagadnienie przywództwa w reformie sektora publicznego

Często przyjmuje się, że odpowiedzialność za realizację reformy sektora publicznego spoczywa na szefie rządu lub liderach „centrum rządowego”. W praktyce jednak zidentyfikowanie owych reformatorów wymaga bardziej subtelnej analizy. Różnice w systemach polityczno-administracyjnych i w uwarunkowaniach poszczególnych krajów sprawiają, że zarówno nastroje proreformatorskie, jak i szanse na powodzenie reformatorskich inicjatyw nie wszędzie są jednakowe. Wysocy rangą przywódcy muszą się ponadto podjąć pełnienia nowych funkcji, zaakceptować rolę ucznia i pośrednika oraz wypracować i upowszechnić spójny obraz szeroko zakrojonych zmian w skomplikowanych systemach zarządzania (o czym niżej).

Czym jest centrum?

Wyjaśnienie tej kwestii wymaga rozgraniczenia rządów i liderów politycznych oraz urzędów centralnych i ich kierownictwa administracyjnego. Niekiedy promotorami reformy sektora publicznego są proreformatorsko nastawieni przywódcy polityczni, którzy przekonują, nakłaniają lub zmuszają szefów administracji do restrukturyzacji i przewartościowania kierunków polityki i programów w sferze zarządzania publicznego. Bywa i tak, że liderzy polityczni – mimo proreformatorskiej retoryki – przejawiają niewielkie zainteresowanie reformą (tzn. nie uważają jej za priorytet polityczny czy programowy), zdając się w tej dziedzinie na opinię i energię przywódców administracyjnych. Ci jednak napotykać pewne ograniczenia: bowiem im większa jest waga proponowanych przez nich innowacji, tym poważniejsze stają się programowe i polityczne implikacje reform. To z kolei oznacza, że ich pomyślna realizacja będzie wymagać wsparcia ze strony przywódców politycznych.

Wzmocnienie przywództwa

Optymalna jest sytuacja, w której przywódcy rządu i szefowie administracji, osiągnąwszy konsensus co do potrzeby reform, wspólnie wdrażają skoordynowany program restrukturyzacji aparatu rządowego, ciesząc się przy tym poparciem wszystkich partii politycznych. W takich okolicznościach reforma sektora publicznego może przyjąć kompleksowy charakter, choć możliwe jest także podjęcie rozłożonych w czasie reform selektywnych. Strategia kompleksowa bowiem, która wymaga znacznego zaangażowania centrum rządowego w sprawę reformy, wiąże się zarazem z dużym prawdopodobieństwem wystąpienia nieprzewidzianych skutków i ryzykiem niespełnienia części oczekiwań.

Brak zainteresowania i ryzyko

Sytuacja staje się niepokojąca, kiedy – mimo rosnących nacisków na modernizację – ani liderzy polityczni, ani szefowie administracji nie przejawiają zainteresowania reformą sektora publicznego. Z taką sytuacją wiąże się pewien paradoks: politycy opozycyjni krytykują na ogół nieefektywność lub nieadekwatność działań administracji. Po zdobyciu władzy natomiast niechętnie inwestują cenny kapitał polityczny w reformę instytucji publicznych, kierując się przekonaniem, że trudno tą problematyką wzbudzić zainteresowanie mediów i opinii publicznej. W rezultacie, polityczne zainteresowanie reformą sektora publicznego ma na ogół charakter epizodyczny, a publiczne przejawy poparcia dla reform, nawet ze strony tych liderów, którzy są przekonani o ich potrzebie i gotowi byliby poświęcić tej sprawie swój cenny czas, bywają zwykle zagłuszone. Sytuacja taka może prowadzić do zniweczenia szansy reform, a wprowadzane instrumenty zmian, jak np. modyfikacja praktyk zatrudniania, nie zostaną odpowiednio wykorzystane. Ten niekorzystny scenariusz może sprawić, że pewne organizacje zewnętrzne, jak np. rynki finansowe lub Międzynarodowy Fundusz Walutowy, zaczną domagać się realizacji szybkich i radykalnych programów naprawczych, co wzmocni ryzyko nieprzychylnych reakcji społecznych.

Przywództwo „oddolne”

Możliwy jest także taki wariant przeprowadzenia reformy, w którym przywódca centrum rządowego nie muszą odgrywać głównej roli. Dotyczy to zwłaszcza reform o charakterze selektywnym i doraźnym, które mogą dojść do skutku w ramach procesów oddolnych. Dzieje się tak wówczas, kiedy polityczni lub administracyjni szefowie departamentów lub urzędów wykorzystują posiadaną swobodę działania i możliwości rekrutacji nowych pracowników w celu wprowadzenia istotnych zmian w zakresie metod i kultury zarządzania. Skutki tego rodzaju reformy, w której rola kierownicza nie należy do centrum rządowego, mogą z czasem stać się odczuwalne w całym systemie administracji. Z drugiej jednak strony, rozproszony charakter zmian sprawia, że nie są one dostatecznie widoczne. Nie stanowią więc wystarczającej podstawy do przewartościowania nowo powstałych kompetencji z punktu widzenia całości systemu i do dalszych działań reformatorskich.

Czynniki ograniczające przywództwo administracyjne

Rys. 3 przedstawia w sposób skrótowy możliwe źródła przywództwa w procesie reform. Jak widać, przez polityków reforma sektora publicznego może być różnie traktowana: jako pierwszoplanowe zadanie całego rządu, jako priorytet poszczególnych ministrów, może być także niezaliczona do zadań priorytetowych. W przypadku administracji rolę przywódczą odgrywać mogą liderzy centrum rządowego lub wyższa kadra kierownicza departamentów/urzędów. Generalnie, im

mniejszy jest stopień zainteresowania ze strony przywódców politycznych, tym większe są ograniczenia możliwości administracyjnych liderów reform, zarówno w centrum rządowym, jak i poza nim. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, kiedy podjęcie nowych inicjatyw wymaga aprobaty parlamentu i przydzielenia odpowiednich środków budżetowych.

Przekroczenie horyzontu transakcji: mechanizmy realizacji przeglądu strategicznego

Mimo że rządy i ich przywódcy w krajach OECD stoją wobec różnorodnych wyzwań i czerpią z własnych doświadczeń, znajdują się pod presją wielu podobnych czynników i w przewidywalnej przyszłości będą zmuszone stawić czoła analogicznemu zadaniu zreformowania sektora publicznego. Powinny też umieć uprzedzać potencjalne problemy i wyzwania. W tym celu muszą wzmocnić własną bazę analityczną i kompetencje niezbędne do zmierzenia się z nowymi trudnościami, racjonalnie użytkować ograniczone zasoby, umiejętnie wykorzystywać nadarzające się okazje polityczne oraz wypracowywać i upowszechniać w działalności sektora publicznego nowatorskie pomysły. Oznacza to, że przywódcy rządów stoją wobec nowych zadań związanych ze stworzeniem bazy instytucjonalnej i harmonogramu przedsięwzięć niezbędnych do nadania ich politycznym i administracyjnym działaniom w zakresie reformy sektora publicznego bardziej strategicznego wymiaru.

Rys. 3. Źródła przywództwa w reformie sektora publicznego

		Przywództwo administracyjne		
		Priorytet centralny	Priorytet na szczeblu departamentów	Niski priorytet
Przywództwo polityczne	Wspólny priorytet Rady Ministrów			
	Priorytet poszczególnych ministrów			
	Niski priorytet			

Wyzwania transakcyjne

Wszelkie systemy administracji publicznej, a w szczególności urzędy centralne i wyższe szczeble ministerialne, podlegają presji dwojakiego rodzaju „transakcji”, czyli konieczności uwzględnienia krótkoterminowych czynników, które utrudniają realizację reformy strategicznej. Są to:

- *Transakcje biurokratyczne.* Są związane z koniecznością uwzględnienia potrzeb „dołów” administracji. Utrzymanie sterownej maszyny biurokratycznej jest niezbędne do realizacji zadań, takich jak: przygotowywanie informacji i raportów potrzebnych do podejmowania decyzji na szczeblu ministerialnym i gabinetowym, sprawozdań kwartalnych i rocznych (w tym dotyczących wykonania budżetu i wyników pracy), opracowywanie odpowiedzi dla państwowych instytucji kontrolnych, udział w posiedzeniach komisji parlamentarnych oraz prowadzenie monitoringu i opracowywanie przepisów wykonawczych dla departamentów i agencji zgodnie z wcześniejszymi decyzjami rządowymi. Niezależnie od przekonania rządu o konieczności reformy, ich centra administracyjne muszą nadal wywiązywać się ze stałych transakcyjnych wymogów systemu.
- *Transakcje polityczne.* Stanowią odpowiedź na żądania „z góry” i wiążą się z koniecznością reagowania na polecenie ministrów, opozycyjnych polityków, grup interesu, ogółu obywateli i mediów. Po przejęciu władzy ekipy rządzące dążą do realizacji własnych programów politycznych, zaś urzędnicy cywilni muszą im w tym asystować, bez względu na strategiczną wagę tych działań. Podejmowane przez grupy zewnętrzne i dziennikarzy próby kontroli działalności rządu i towarzyszące im kierowanie uwagi opinii publicznej na wszelkiego rodzaju trudności stanowią codzienny element życia politycznego. Urzędnicy sektora publicznego znajdują się pod stałą, silną presją – muszą dostarczać ministrom niezbędnych informacji, a zarazem możliwie szybko reagować na nowe sytuacje, zgłaszając nowe propozycje nowych strategii politycznych lub medialnych.

Imperatywy transakcyjne

Wykonywanie rutynowych zadań administracyjnych i politycznych zmusza do poświęcania uwagi bieżącym transakcjom w stopniu, który może uniemożliwić realizację zadań związanych z przeglądem strategicznym i przebudową struktur rządowych oraz obsługujących je systemów biurokratycznych. Transakcje administracyjne i polityczne bywają uciążliwe, podczas gdy sprawy będące ich przedmiotem są często mało istotne. Gdyby urzędy i ministerstwa przestały się z nich wywiązywać, ich wiarygodność w oczach przywódców politycznych i ogółu społeczeństwa szybko uległaby osłabieniu. Z drugiej strony, należy zdawać sobie sprawę, że zaniechanie reform może mieć poważne, długotrwałe konsekwencje.

W poszukiwaniu równowagi

„Wyzwania transakcyjne” dotyczą wszystkich systemów rządzenia. W celu podjęcia niezbędnych reform liderzy polityczni i administracyjni muszą więc znaleźć sposób na pokonanie lub obejście owych nacisków. Dodatkowa trudność polega na tym, że nawet ci przywódcy polityczni i szefowie administracji, którzy wykazują zainteresowanie zbadaniem potrzeb i możliwości reformy, mogą nie dysponować kadrami posiadającą odpowiednie kwalifikacje do przeprowadzenia niezbędnych analiz i zaplanowania reform. W jaki zatem sposób rządy winny mobilizować potencjał fachowej wiedzy i zdolności organizacyjnych potrzebny do podjęcia reformy instytucji publicznych, by jednocześnie nie uszczuplić możliwości w zakresie realizacji własnych zadań?

Jak pokazałem na rys. 4, istnieje wiele narzędzi umożliwiających przeprowadzenie przeglądu strategicznego. Różnice między nimi wynikają z dwóch zasadniczych kwestii: na kim spoczywa główna odpowiedzialność za realizację zadania oraz czasu, jaki można na nie przeznaczyć. Kierowniczą rolę w realizacji przeglądu mogą odgrywać sami ministrowie bądź najwyżsi rangą urzędnicy publiczni, przy wsparciu ze strony urzędników niższego szczebla. Przeglądy dotyczące mogą jednego, kilku, a nawet wszystkich departamentów i urzędów administracji. Mogą być przeprowadzane przez władze centralne bądź też stanowić zadanie poszczególnych departamentów lub agencji rządowych.

Tworzenie zaplecza do przeprowadzenia przeglądu

Jedną z wad rozwiązania polegającego na zaangażowaniu przywódców w realizację przeglądów jest fakt, że osoby na kierowniczych stanowiskach obciążone są jednocześnie innymi licznymi obowiązkami. Prawdopodobieństwo, że poświęcą przeglądowi znaczną uwagę przez dłuższy czas, jest niewielkie. Z wyjątkiem przypadków, kiedy reforma sektora publicznego ma istotne konsekwencje polityczne, takie przeglądy będą miały prawdopodobnie ograniczony zakres merytoryczny. Wobec tych trudności należy wypracować sposoby umożliwiające optymalne wykorzystanie cennego czasu ministra lub wiceministra. Jedno z możliwych rozwiązań mogłoby polegać na przykład na przystosowaniu istniejących już procedur alokacji środków i formułowania programów polityki (np. oceny wykonania budżetu i ustalania priorytetów rządowych) o charakterze krótkookresowym do potrzeb przeglądu strategicznego, mającego charakter bardziej analityczny i zorientowany perspektywicznie.

Rys. 4. Dostępne instrumenty przeglądu strategicznego

- *Komitety gabinetowe.* Komitet złożony z ministrów zostaje desygnowany do nadzorowania przeglądów lub do dokonania przeglądu planów przygotowanych przez inne podmioty.
- *Urzędy centralne.* W zależności od stopnia zaufania, jakim przywódcy polityczni darzą urzędy centralne, oraz możliwości tych jednostek, rząd może zlecić im wykonanie niezbędnych przeglądów i opracowanie projektu zmian. Projekt ten po wprowadzeniu odpowiednich korekt musi być następnie zatwierdzony przez Radę Ministrów.
- *Przeglądy resortowe.* Niektóre rządy zlecają wykonanie przeglądu i przygotowanie projektu reform poszczególnym ministrom albo innym urzędnikom w randze ministra, którzy odpowiadają za dany resort obejmujący kilka departamentów lub urzędów centralnych. Propozycje zmian wymagają jednak aprobaty gabinetu.
- *Komitety na szczeblu wiceministrów.* Inne podejście polega na zleceniu przeglądów i przygotowania projektu zmian zespołom składającym się z zastępców lub sekretarzy ministrów. Do obsługi tych zespołów tworzy się niewielkie sekretariaty.
- *Przeglądy na szczeblu departamentów.* Stosuje się je często w połączeniu z wykorzystaniem ministerialnych komitetów ds. przeglądu. Ich obsługę zapewnia zwykle niewielki centralny sekretariat. W tym wypadku za wykonanie przeglądów i opracowanie alternatywnych projektów reform odpowiadają konkretne departamenty lub urzędy administracji. Prace te mogą być wykonane w ramach zwykłego cyklicznego planowania działalności rządu.
- *Zespoły mieszane (z udziałem kadry departamentów).* Przykładem takiego podejścia jest praktyka „szczegółowych analiz” stosowana przez rząd Wielkiej Brytanii. Polega ona na powoływaniu na czas określony zespołów przeglądowych, korzystających w równej mierze z zasobów centrali rządu, departamentu lub urzędu, który jest przedmiotem danego przeglądu.
- *Zespoły mieszane (z udziałem sektora prywatnego).* Podejście to umożliwia zakwestionowanie przesłanek lub uzasadnienia programów i systemów świadczeń. Zespoły, oparte na współpracy urzędników publicznych (z centrum rządowego i z właściwych departamentów lub urzędów) z przedstawicielami sektora prywatnego, mogą być wykorzystywane w przeglądach selektywnych lub kompleksowych.
- *Zespoły mieszane (z udziałem byłych urzędników).* Ten typ podejścia przewiduje udział – obok wysokich rangą urzędników z komórek centralnych – dawnych doświadczonych funkcjonariuszy służby publicznej, którzy dobrze znają analizowane programy i struktury, ale nie są osobiście zainteresowani określonym rezultatem zmian.
- *Konsultanci.* Zgodnie z tym podejściem, rząd zleca wykonanie przeglądu programów i struktur oraz opracowanie alternatywnych modeli reformy podmiotom zewnętrznym. Zaproponowane plany podlegają ocenie przywódców politycznych i administracyjnych.
- *Komisje.* Rząd może powołać niezależne komisje w celu dokonania przeglądu priorytetów rządowych i pracy aparatu administracyjnego, a także opracowania wstępnego planu zmian. W skład komisji wchodzić mogą przedstawiciele sektora publicznego i prywatnego, a także środowiska akademickiego. Prace komisji wspiera personel analityczny.

Przeglądy zewnętrzne

W pewnych okolicznościach rządy mogą zlecić przeprowadzenie całości przeglądu zewnętrznym konsultantom lub komisjom. Ze względu na szczególny charakter problemów związanych z zarządzaniem systemami administracji rządowej, taki kontrakt czy upoważnienie powinny być podpisane dopiero po upewnieniu się, czy angażowane podmioty są rzeczywiście obeznane z funkcjonowaniem administracji publicznej. Innym, alternatywnym rozwiązaniem, z którego może skorzystać rząd jako sponsorujący dany przegląd, jest powołanie „zespołów mieszanych” z udziałem ekspertów „wewnętrznych” i „zewnętrznych”, tj. przedstawicieli innych struktur służby cywilnej, sektora prywatnego, organizacji typu *non-profit*, świata akademickiego, a także byłych funkcjonariuszy administracji publicznej. W przypadku konieczności bardziej gruntownych prac, wymagających dłuższego czasu, liderzy mogą szeroko korzystać z wiedzy fachowej ekspertów pozarządowych. Należy przy tym zauważyć, że przeglądy zewnętrzne winny być prowadzone według ściśle określonego harmonogramu.

Kultywowanie nowych wartości

Reforma może dojść do skutku również w wyniku stopniowych zmian kulturowych, poprzez zaakceptowanie nowych wartości bądź ich przeniknięcie do struktur administracji rządowej. Takim zmianom towarzyszą modyfikacja przyjętych wzorców rekrutacji i promocji⁶ oraz nowe programy szkoleń i rozwoju zawodowego. W tym przypadku pozytywne nastawienie do reform i przeglądu wprowadza się do świadomości i praktyki bez ogłaszania początku reform. Tego rodzaju podejście może polegać na wykazywaniu zainteresowania efektywnością pracy i otwartości wobec nowych pomysłów. Zmiany kulturowe wymagają długookresowej strategii, która musi mieć wsparcie zarówno ze strony przywódców politycznych, jak i administracyjnych.

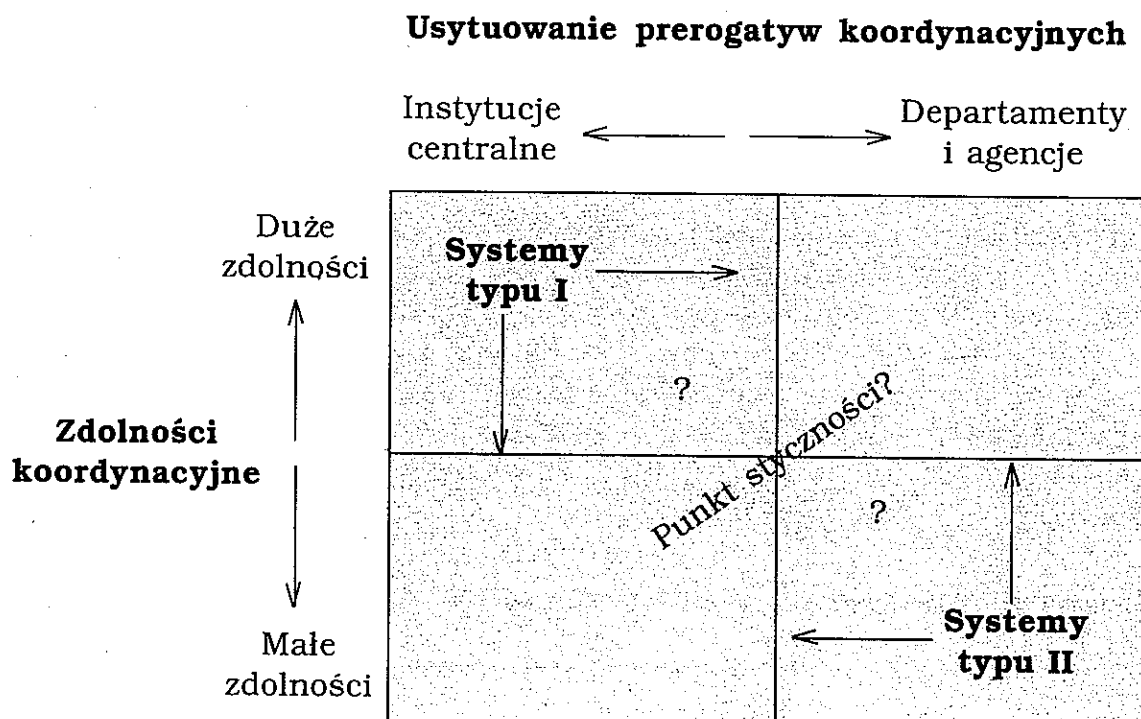
Różnice w podejściu wobec przeglądów a różnorodność systemów

Przejdziemy teraz do omówienia szerokiej oferty narzędzi, wykorzystywanych przy wypracowywaniu różnych strategii reform, ich wariantów i kombinacji. Zaznaczyć przy tym należy, że użyteczność tych narzędzi, podobnie jak samo zapotrzebowanie na przeprowadzenie przeglądu strategicznego i reform, mogą być różne w poszczególnych państwach członkowskich OECD. Rys. 5 stanowi próbę zwięzłego ujęcia możliwych wariantów strategicznych. Jeden z nich ilustruje zróżnicowanie stopnia dominacji centralnych instytucji rządowych w stosunku do departamentów i agencji. Drugi wskazuje, że odpowiedzialność za koordynację działań departamentów i agencji może spoczywać na centrum rządowym albo rozciągać się na departamenty i agencje – jest to model systemu opartego na zasadzie wzajemnego przystosowywania się.

Dwa modele

Mimo że rys. 5 przewiduje wiele różnych możliwości, dla celów niniejszej analizy wyodrębnimy dwa modele, które odzwierciedlają diametralnie odmienne tradycje rządzenia w krajach OECD. Model pierwszy reprezentują silne ośrodki rządowe, w których ześrodkowane są koordynacyjne i administracyjne funkcje rządu. Przykładem takiego modelu, który nazwiemy tu „systemem typu I”, są rządy Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii, Australii i Kanady. Jego całkowitym przeciwieństwem jest „system typu II”, w którym stosunkowo niewielkie instytucje centralne przekazują departamentom i urzędом znaczną część prerogatyw w zakresie kształtowania oraz koordynacji polityki i administracji. Do krajów stosujących ten model należą Niemcy, Norwegia i Holandia.

Rys. 5. **Odpowiedzialność za koordynację poziomą**



Ważkie pytania

Modele te umożliwiają nam dokładniejsze zbadanie problemów związanych z przeprowadzeniem przeglądu strategicznego. Pojawia się wiele pytań. Jak każdy z tych modeli będzie reagować na przyspieszone przemiany otoczenia, na możliwości oferowane przez nowe technologie informatyczne i rosnące wymagania w odniesieniu do ogólnosystemowej koordynacji polityki i działań administracji? I co jeszcze ważniejsze: czy owe modele i przewidziane w nich ośrodki wła-

dzy są zdolne do poprawy umiejętności uprzedzania potrzeb, a tym samym – do zwiększenia szans realizacji przeglądu strategicznego? Jak rozwijać takie zdolności? Wreszcie, chciałbym także postawić pytanie, czy odmienne modele systemów rządzenia mają jakieś punkty styczności?

Systemy typu 1: reformowanie przez centrum?

Istnieje już rozległa literatura porównawcza na temat reform sektora publicznego, procesów i przeglądów programowych, a także – choć może mniej obszerna – na temat instytucji centrum rządowego. Koncentruje się ona jednak na systemach typu westminsterskiego, praktykowanych w Nowej Zelandii, Australii, Wielkiej Brytanii i Kanadzie. Działalność rządów tych krajów była w różnych okresach i w różnym zakresie przedstawiana jako wzorzec do naśladowania i propozycja dla innych państw.

Centrum jako katalizator

W ostatnim dziesięcioleciu dużo uwagi poświęcono reformom inicjowanym przez rządy pod hasłami „menedżeryzmu” i „nowego zarządzania publicznego”⁷. Badania i dyskusje z udziałem naukowców i praktyków dotyczyły wielu istotnych kwestii, takich jak: tworzenie nowych resortów oraz struktur departamentów i agencji rządowych; redukcja kadr służby cywilnej; wprowadzanie alternatywnych systemów zarządzania zasobami ludzkimi; oddzielenie funkcji operacyjnych od kształtowania polityki; kontraktowanie usług i promowanie przedsięwzięć partnerskich; wdrożenie przyjaznych klientowi, opartych na technologiach informatycznych systemów świadczenia usług; wzmocnienie kontroli odpowiedzialności i technik sprawozdawczości. W systemach typu I reformy sektora publicznego zostały zainicjowane przez centrum rządowe, przy różnym stopniu zaangażowania przywódców politycznych.

Centrum jako główny winowajca

Niewiele wiadomo natomiast na temat zakresu zmian zachodzących w instytucjach centralnych w wyniku reform. Jest to paradoks, bowiem strategie menedżerska i nowego zarządzania publicznego stanowiły odpowiedź na zarzut, że systemy oparte na centralnej kontroli i formalnych przepisach nie tylko tłumią innowacyjność poszczególnych departamentów, urzędów i pracowników pozostających w bezpośrednim kontakcie z ludnością, ale także podnoszą koszty funkcjonowania administracji i osłabiają jej uwrażliwienie na potrzeby społeczne. Agencje centralne ustalały reguły, kierowały systemem i monitorowały jego funkcjonowanie, motywowały bądź karały poszczególne departamenty i agencje, a także doradzały liderom politycznym, jak zarządzać sektorem publicznym. Jeśli w latach osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych dominowało przekonanie o porażce reform i niekontrolowanym rozroście administracji, to

wina za to w dużym stopniu należy obarczyć instytucje centralne, które nie potrafiły przewidzieć nadchodzących trudności, nie były w stanie przygotować planów niezbędnych reform i przekonać rządów o konieczności bardziej energicznych działań. Inne krytyczne uwagi dotyczyły rywalizacji między agencjami rządowymi i dublowania ich zadań. Taka sytuacja nie zawsze prowadziła do usprawniania procesów formułowania polityki, mimo przeciążenia departamentów i urzędów wykonawczych.

Strategie reformowania centrum

W opinii wielu obserwatorów, głównym „przedmiotem” reformy sektora publicznego powinny stać się centralne instytucje rządowe. Oczywiście, pojawiają się niekiedy kontrowersje, czy odpowiedzialność za ewidentne niepowodzenia rządu należy przypisać liderom politycznym i centralnym agencjom rządowym. Kontrowersyjny jest także wybór, czy reformę należy rozpocząć od samego centrum rządowego, czy też od przebudowy szeroko rozumianego sektora publicznego. Rozważmy następujące możliwości:

- *Rozpocząć od reformy centrum.* Nie da się zrealizować trwałej i gruntownej reformy bez zmian w nastawieniach, kierunkach polityki, procedurach, strukturach i kompetencjach instytucji centralnych. Bez takich zmian naturalna skłonność instytucji centralnych do wzmacniania własnej roli ujawni się ponownie. Przeczy to logice reform, opartych na zasadach menedżeryzmu i NMP.
- *Reforma centrum może poczekać.* Niekiedy urzędy centralne wymagają gruntownych reform, ale rosnące naciski i ograniczone możliwości skłaniają rządy do podjęcia w pierwszej kolejności gruntownej przebudowy służby cywilnej. Dzieje się tak zazwyczaj wtedy, kiedy zdecydowano się na reformę kompleksową. Rządy wychodzą przy tym z założenia, że ciągłość funkcjonowania centrum jest warunkiem ich przywództwa i zapewnia „moce rezerwowe”. Reformę urzędów centralnych odkładają więc do czasu ugruntowania się reform w sektorze publicznym⁸.
- *Jednoczesna realizacja reformy centrum i całego systemu.* W ramach reformy ogólnosystemowej modyfikuje się pewne funkcje i struktury centrum. Taka strategia wymaga rozstrzygnięcia kwestii, które z tych funkcji i struktur należy przekształcić i w jakim czasie. W przeciwieństwie do restrukturyzacji i reorganizacji kompleksowej, taka strategia stwarza możliwość realizacji bardziej finezyjnych reform, na przykład modyfikacji kultury administracyjnej, procedur i sprawozdawczości.

Przedstawione warianty opierają się na założeniu, że przywódcy centrum rządowego świadomie działają w sposób strategiczny, dokonując z rozmysłem wy-

boru jednego z wymienionych sposobów postępowania. Zdarza się jednak, że rządy przyjmują określone wzorce reform na skutek zewnętrznych okoliczności, bądź też dopracowują się perspektywy strategicznej dopiero w trakcie reform⁹. Niezależnie od sposobu postępowania rządu, zidentyfikowanie modelowego wariantu reformy pozwala nam ocenić, które strategie – rozmyślnie czy improwizowane – dały lepsze wyniki i jakie towarzyszyły im okoliczności.

Centrum rządowe uległo przemianie

Ustalenie, które ze wskazanych strategii zastosowano w systemach typu I, wymaga jeszcze głębszych i długotrwałych badań, ale już dzisiaj możemy założyć, że dziesięcioletni okres przekształceń w sektorze publicznym wycisnął swe piętno także na centrum. Dzieje się tak niezależnie od stopnia zaangażowania przywódców politycznych i administracyjnych oraz ich poparcia dla reform. Zgodnie z tradycyjnym podejściem, możemy dokonać próby udokumentowania przemian strukturalnych (takich jak redukcja, integracja lub wzrost liczby agencji centralnych), ustalenia relatywnego wzrostu lub spadku środków budżetowych i zasobów ludzkich przydzielanych instytucjom centralnym – w porównaniu z analogicznymi wskaźnikami w odniesieniu do służby cywilnej, oraz przeanalizowania opinii na temat przywódców politycznych i szefów administracji. Pojawia się jednak pytanie, czy tego rodzaju wskaźniki umożliwią nam uchwycenie bardziej subtelnych, choć może nie mniej istotnych aspektów ewolucji, jaka zaszła w centrach rządowych, i czy umożliwią one przeprowadzenie analizy porównawczej dokonań poszczególnych krajów?

Nieprzejrzysty charakter centrum

Metody tradycyjne stanowią wprawdzie punkt wyjścia do dalszej analizy, ale nie zapewniają możliwości zbadania wielu istotnych zjawisk. Na przykład, centralne instytucje rządowe oglądane z dystansu niezmiennie sprawiają wrażenie organizacji potężnych, ściśle ze sobą powiązanych i skonsolidowanych (takie konotacje ma zazwyczaj termin „centrum”). Praktycy wiedzą jednak, że taki ich wizerunek jest bardziej złożony, a już całkowicie niejednoznaczny w oczach kogoś, kto pracuje w centrum rządowym lub w departamentach i urzędach, które ściśle współpracują z instytucjami centralnymi. Analiza instytucji centralnych jest trudnym zadaniem z trzech powodów. Po pierwsze, mają one szeroki zakres odpowiedzialności i wpływów, co utrudnia formułowanie jakichkolwiek uogólnień na temat metod i efektywności ich działania w zakresie realizowanych funkcji. Po drugie, centrum oraz podległe mu jednostki, tj. departamenty i agencje (np. pion kadr), ponoszą wspólną odpowiedzialność za opracowywanie, wdrażanie i monitoring kierunków polityki administracyjnej. Po trzecie wreszcie, opracowanie jednolitych kryteriów porównawczych, które umożliwiałyby ocenę efektywności centrów rządowych w poszczególnych państwach, jest utrudnione ze względu na różne zadania i rozmiary urzędów centralnych. Krótko mówiąc, sto-

sowane przez nas pojęcia i strategie zbierania danych nie obejmują i nie odwzorowują tak różnorodnej rzeczywistości. W rezultacie nasza wiedza o centrach rządowych może odbiegać od faktycznych mechanizmów ich funkcjonowania.

Analiza centrum w systemach typu 1: podejście alternatywne

Jak już zasugerowałem, bardziej owocna metoda analizy polega na rozpoznaniu obszarów zadań spoczywających na centralnych instytucjach rządowych¹⁰ oraz na szczegółowym zbadaniu systemów polityki administracyjnej w każdym z omawianych centrów. Mimo że przedstawiona na rys. 6 lista nie wyczerpuje wszystkich możliwości, to jest wystarczająca do zilustrowania naszej tezy. Odpowiedzialność za poszczególne obszary polityki administracyjnej spoczywa zwykle na konkretnych biurach szczebla centralnego (tzn. odrębnych komórkach usytuowanych w urzędach centralnych), które odgrywają rolę węzłów w sieciach obejmujących zainteresowane bądź objęte daną polityką departamenty i urzędy w całym systemie służby cywilnej. Niekiedy obejmują one także pracowników innych biur wysokiego szczebla.

Biura centralne a sieci administracji

Koncepcja relacji między centrum a podmiotami zewnętrznymi i wewnętrznymi została zaczerpnięta z literatury na temat kształtowania sieci politycznych i społecznych. Zakłada ona, że relacje te kształtowane są przez pozarządowe zasoby informacji, procesy konsultacji, wymiany tzw. najlepszych praktyk i propozycji oraz postulaty i ekspertyzy w znacznie większym stopniu niż przez prerogatywy centrum w zakresie zatwierdzenia, wstępnej weryfikacji transakcji czy ustanawiania limitów. Uznaje również, że departamenty mogą posiadać większe kwalifikacje i możliwości organizacyjne niż biura centralne. Dotyczy to zwłaszcza jednostek, które mają dostęp do najnowszych technologii informatycznych. Takie założenie prowadzi do wniosku, że postawa centrum wobec innych organizacji służby publicznej sprowadza się często do prób dotrzymania kroku tym jednostkom, a jego polityka polega po prostu na przejmowaniu stosowanych przez nie praktyk. Z drugiej strony, niektóre zapóźnione departamenty mogą wymagać wsparcia ze strony centrum. W związku z powyższym, obserwatorzy winni ocenić ogólny stan biur rządu i ich możliwości w porównaniu z innymi departamentami i agencjami stanowiącymi część sieci organizacji rządowych¹¹.

Rys. 6. Obszary kompetencji administracyjnych

- *Ustalanie priorytetów* (realizacja zadań pierwszoplanowych, rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, wykorzystanie rezerw).
- *Planowanie budżetów* (analiza wydatków, przygotowanie prowizorium, zarządzanie rezerwami).
- *Wprowadzanie nowatorskich rozwiązań w zarządzaniu* (alternatywne sposoby świadczenia usług, oceny wyników departamentów, jakość obsługi).
- *Zarządzanie zasobami ludzkimi* (negocjowanie układów zbiorowych, polityka płacowa, kategoryzacja pracowników, przesuwanie pracowników, szkolenia).
- *Ustalanie polityki administracyjnej* (zamówienia, swoboda informacji i prawo do prywatności, technologia informatyczna, zarządzanie mieniem).
- *Przeciwdziałanie dyskryminacji* (kobiety, mniejszości, niepełnosprawni, aborygeni, a w niektórych przypadkach również oficjalne języki).
- *Zarządzanie finansami* (kontrola księgową, ewaluacja, systemy kontroli finansowej, swoboda budżetowa).
- *Obsługa prawna* (doradztwo prawne, zarządzanie kontraktami, obrona przed roszczeniami itp.).

Agencje centralne jako „koszyki organizacyjne”

Atrakcyjność takiego podejścia do agencji centralnych wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze, każda z sieci ma inny zakres merytoryczny i reprezentuje odmienną sferę polityki administracyjnej. Każda ma także własny „zespół praktyków”, którego członkowie rekrutują się z całej służby cywilnej, tj. z różnych biur centralnych, departamentów i urzędów. Zamiast organizacyjnego, hierarchicznego podejścia do agencji centralnych i wywieranego przez nie wpływu, proponuje się podejście oparte na znajomości zasad funkcjonowania i na wiedzy: analizę ich konkretnych pakietów zadań, zbadanie stosowanych przez nie sposobów kształtowania relacji z tymi podmiotami służby cywilnej, na które mają wpływ i których działalność zamierzają regulować lub kontrolować. Po drugie, takie podejście oznacza, że nie należy przywiązywać zbyt dużej wagi do takich czynników, jak liczba lub wielkość agencji centralnych. Struktury instytucjonalne (np. sekretariat gabinetu lub zarząd przedsiębiorstwa) powinno się traktować jako „koszyk organizacyjny”, w którym usytuowane są biura centralne i ich kompetencje. Konieczna jest bardziej szczegółowa analiza konkretnych biur i tworzonych przez nie sieci w celu ustalenia sposobu, w jaki są zarządzane, ich reakcji na zmieniające się żądania oraz metod formułowania i wprowadzania najlepszych praktyk. Krótko mówiąc – proponowane podejście kładzie nacisk nie tyle na struktury formalne, ile na wewnętrzne możliwości i procesy uczenia się.

Problem integracji

Wprawdzie prezentowana tu koncepcja ramowa zmusza nas do zajęcia się w pierwszym rzędzie stopniem „zróznicowania” poszczególnych instytucji centralnych oraz ich zróznicowania wewnętrznego, to jednak warto także zwrócić uwagę na potrzebę ich „integracji”. Umożliwia ona sprawniejsze reagowanie na powszechne głosy krytyki wobec instytucji centralnych, którym zarzuca się brak umiejętnej polityki koordynacyjnej ze strony departamentów i agencji centralnych. Nieegzekwowanie wymogów w zakresie sprawozdawczości podległych biur prowadzi do sytuacji, którą najlepiej ilustruje stwierdzenie: „nie wie lewica, co czyni prawica”. Jak napisałem przy innej okazji¹²:

„Centralne agencje bardzo rzadko tolerują obecnie «niezintegrowane» inicjatywy w dziedzinie regulacji i zarządzania. Dzieje się tak dlatego, ponieważ powszechnie stosowane cięcia budżetowe i redukcje zasobów są dotkliwym, ale mało efektywnym sposobem zarządzania zmianą, ponieważ przyszła reforma służby publicznej będzie prawdopodobnie miała charakter kompleksowy, a nie stopniowy, a także dlatego, że obiektem ograniczeń budżetowych coraz częściej stają się same agencje. W tych warunkach rządy i agencje centralne muszą wypracować nowe procedury, struktury i systemy polityki administracyjnej stymulujące integrację. Stawia to z kolei na porządku dziennym kwestie związane z egzekwowaniem odpowiedzialności oraz podstawowymi funkcjami agencji centralnych”.

Omawiana tu problematyka wiąże się także ze wzrostem zainteresowania „poziomymi” sposobami rządzenia i z potrzebą zapewnienia przez centrum zintegrowanej obsługi departamentów i urzędów wykonawczych lub przynajmniej skoordynowanych i spójnych programów. Ustalenie, czy i w jakim czasie postulaty ściślejszej integracji i koordynacji mogą zostać zaspokojone przy pomocy zmodyfikowanych lub nowych procedur i kierunków polityki, czy też wymaga to powołania nowych struktur (w postaci biur lub komitetów koordynacyjnych), zależy od specyfiki lokalnej.

Strategiczna rola centrum

Moja teza jest następująca: w systemach typu I kierunek ewolucji instytucji centralnych wyznaczyły – choć w zróznicowanym stopniu – szeroko zakrojone reformy inspirowane doktrynami menedżeryzmu i NPM bądź też względami pragmatycznymi, wynikającymi z ograniczonych środków. Prowadzi to do przekonania, że centrum rządowe winno reprezentować bardziej strategiczne podejście, unikając zarządzania „w skali mikro”, tj. sprawami departamentów i urzędów. Główne zadania centrum powinny polegać na: określaniu i wdrażaniu priorytetów rządowych; kontroli, czy plany finansowe departamentów i urzędów są wiarygodne i czy są one rozliczane z ich realizacji; promocji najlepszych praktyk

w całej służbie cywilnej; podejmowaniu przeglądów strategicznych. Zgodnie z nowym podejściem, przeglądy strategiczne byłyby przeprowadzane pod kierownictwem centrum, we współpracy z departamentami i agencjami. Wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, centrum może skorzystać z fachowej wiedzy pracowników departamentów i agencji, unikając dzięki temu planowania „akademickiego”. Po drugie, partnerski charakter zapewnia współdziałanie departamentów i urzędów, co ma także istotne znaczenie ze względu na ograniczenia budżetowe, które dotyczą tak centrum, jak i podległych mu jednostek.

Przyczyny „niejasnych sygnałów”

Z zaproponowanej koncepcji analitycznej wynikają praktyczne implikacje dla przywódców politycznych i administracyjnych. Odwoływanie się do zasad menedżeryzmu i NPM było przyczyną zamieszania i frustracji w systemach służb publicznych, bowiem centrum – zobowiązując się do zapewnienia departamentom i urzędem większej swobody działania – jednocześnie rezerwowało sobie prawo do ingerencji w ich działalność i narzucania im stosownych regulacji. W departamentach i urzędach powszechne są skargi na „niejasne sygnały” ze strony centrum rządowego. Tradycyjny język i pojęcia, którymi opisywano funkcjonowanie centralnych instytucji, nie wyjaśniają obecnego stylu funkcjonowania centrum. W rzeczywistości bowiem mamy do czynienia z funkcjami dwojakiego rodzaju, realizującymi odmienne potrzeby. Do zmniejszenia napięć, odbudowy zaufania, koherentności wymogów i oczekiwań centrum oraz innych części służby publicznej (w tym także wybieralnych przedstawicieli i urzędników instytucji kontroli państwowej) może przyczynić się podejście analityczne, zakładające, że z każdą funkcją wiążą się różne imperatywy, a także odmienne role i rodzaje odpowiedzialności centrum.

Systemy typu II: problemy koordynacji i spójności

Mimo iż retoryka menedżeryzmu i NPM uzyskały aprobatę rządów i naukowców wszystkich krajów OECD, celowość podjęcia pełnego programu tego kierunku reform nadal budzi wiele zastrzeżeń. Wyjątek stanowią jedynie państwa o systemie typu I. U podłoża takiego stanowiska leżą wątpliwości dotyczące skuteczności tych reform oraz ich dostosowania do politycznych i administracyjnych uwarunkowań poszczególnych krajów.

Drugie spojrzenie

Przedstawioną tu koncepcję ramową należy traktować przede wszystkim jako odpowiedź na krytyczne oceny tradycyjnych zapatrywań na funkcjonowanie centrum rządowego w systemach typu I. Znajduje ona jednak zastosowanie w przypadku systemów typu II. Nie chodzi tu bynajmniej – po skorygowaniu pewnych tendencji – o prezentowanie systemów typu I jako wzorów do naśladowania.

Z pewną dozą zamierzonej prowokacji można wręcz stwierdzić, że zmiana podejścia wobec przeglądu strategicznego i reformy sektora publicznego w krajach reprezentujących systemy typu I to nic innego jak ograniczone próby przeobrażenia centrum rządowego według rozwiązań proponowanych w systemach typu II.

Mniejsze centra

W systemach typu II centrum rządowe ma mniejsze znaczenie niż w systemach typu I. Dotyczy to tak pozycji biura premiera, jak i liczby oraz rozmiarów urzędów centralnych. Komórki obsługujące premierów i gabinety ministrów są stosunkowo niewielkie i koncentrują się głównie na transakcyjnych funkcjach pośredniczących, nie podejmując wielkich inicjatyw systemowych. Prerogatywy związane z kształtowaniem polityki i zarządzaniem „poziomym” należą do departamentów i urzędów; kompetencje te przedstawiono na rys. 6. Warunkuje to fakt, że w krajach typu II (jak np. Niemcy, Szwecja, Norwegia czy Holandia) istnieją silne tradycje prawa administracyjnego, które doprowadziły do znacznej samodzielności struktur administracji. Typowe dla tych krajów systemy wyborcze wyłaniają rządy koalicyjne, co dodatkowo wzmacnia autonomię aparatu administracyjnego. Nominacje ministerialne w poszczególnych departamentach czy resortach są wynikiem wynegocjowanych porozumień koalicyjnych, a zatem postrzegane są jako „stan posiadania”, choć przejściowy, określonej partii politycznej.

Rozproszenie kompetencji w zakresie zarządzania

Z punktu widzenia krytyków nadmiernej koncentracji władzy w centrum rządowym w systemach typu I, model typu II wydaje się rozwiązaniem wzorcowym, wyznaczającym docelowy punkt działań reformatorskich. W systemach typu II departamenty i urzędy nie muszą obawiać się ingerencji silnych agencji centralnych, ani też oporów centrum wobec inicjatyw reformatorskich. Nawet premierzy mają tutaj ograniczone możliwości zarządzania aparatem administracji „w skali mikro”. Nie oznacza to, że w systemach tych realizuje się mniej programów lub że mechanizmów koordynujących jest tu mniej. Chodzi raczej o to, że w krajach typu I wiele kompetencji centralnych delegowano departamentom i urzędom. Można zatem bez przesady powiedzieć, że liczne departamenty i agencje wspólnie realizują politykę administracyjną.

Przewodzenie reformie przez centrum typu II

Choć systemy typu II stanowią ważny punkt odniesienia dla niektórych krytyków systemów typu I, trzeba stwierdzić, że nie sprzyjają one koordynacji działań na rzecz realizacji przeglądów strategicznych i reformy sektora publicznego – nawet wówczas, gdy różne środowiska wewnątrz- i pozarządowe dzielają prze-

w całej służbie cywilnej; podejmowaniu przeglądów strategicznych. Zgodnie z nowym podejściem, przeglądy strategiczne byłyby przeprowadzane pod kierownictwem centrum, we współpracy z departamentami i agencjami. Wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, centrum może skorzystać z fachowej wiedzy pracowników departamentów i agencji, unikając dzięki temu planowania „akademickiego”. Po drugie, partnerski charakter zapewnia współdziałanie departamentów i urzędów, co ma także istotne znaczenie ze względu na ograniczenia budżetowe, które dotyczą tak centrum, jak i podległych mu jednostek.

Przyczyny „niejasnych sygnałów”

Z zaproponowanej koncepcji analitycznej wynikają praktyczne implikacje dla przywódców politycznych i administracyjnych. Odwoływanie się do zasad menedżeryzmu i NPM było przyczyną zamieszania i frustracji w systemach służb publicznych, bowiem centrum – zobowiązując się do zapewnienia departamentom i urzędów większej swobody działania – jednocześnie rezerwowało sobie prawo do ingerencji w ich działalność i narzucania im stosownych regulacji. W departamentach i urzędach powszechnie są skargi na „niejasne sygnały” ze strony centrum rządowego. Tradycyjny język i pojęcia, którymi opisywano funkcjonowanie centralnych instytucji, nie wyjaśniają obecnego stylu funkcjonowania centrum. W rzeczywistości bowiem mamy do czynienia z funkcjami dwojakiego rodzaju, realizującymi odmienne potrzeby. Do zmniejszenia napięć, odbudowy zaufania, koherentności wymogów i oczekiwań centrum oraz innych części służby publicznej (w tym także wybieralnych przedstawicieli i urzędników instytucji kontroli państwowej) może przyczynić się podejście analityczne, zakładające, że z każdą funkcją wiążą się różne imperatywy, a także odmienne role i rodzaje odpowiedzialności centrum.

Systemy typu II: problemy koordynacji i spójności

Mimo iż retoryka menedżeryzmu i NPM uzyskały aprobatę rządów i naukowców wszystkich krajów OECD, celowość podjęcia pełnego programu tego kierunku reform nadal budzi wiele zastrzeżeń. Wyjątek stanowią jedynie państwa o systemie typu I. U podłoża takiego stanowiska leżą wątpliwości dotyczące skuteczności tych reform oraz ich dostosowania do politycznych i administracyjnych uwarunkowań poszczególnych krajów.

Drugie spojrzenie

Przedstawioną tu koncepcję ramową należy traktować przede wszystkim jako odpowiedź na krytyczne oceny tradycyjnych zapatrywań na funkcjonowanie centrum rządowego w systemach typu I. Znajduje ona jednak zastosowanie w przypadku systemów typu II. Nie chodzi tu bynajmniej – po skorygowaniu pewnych tendencji – o prezentowanie systemów typu I jako wzorów do naśladowania.

Z pewną dozą zamierzonej prowokacji można wręcz stwierdzić, że zmiana podejścia wobec przeglądu strategicznego i reformy sektora publicznego w krajach reprezentujących systemy typu I to nic innego jak ograniczone próby przeobrażenia centrum rządowego według rozwiązań proponowanych w systemach typu II.

Mniejsze centra

W systemach typu II centrum rządowe ma mniejsze znaczenie niż w systemach typu I. Dotyczy to tak pozycji biura premiera, jak i liczby oraz rozmiarów urzędów centralnych. Komórki obsługujące premierów i gabinety ministrów są stosunkowo niewielkie i koncentrują się głównie na transakcyjnych funkcjach pośredniczących, nie podejmując wielkich inicjatyw systemowych. Prerogatywy związane z kształtowaniem polityki i zarządzaniem „poziomym” należą do departamentów i urzędów; kompetencje te przedstawiono na rys. 6. Warunkuje to fakt, że w krajach typu II (jak np. Niemcy, Szwecja, Norwegia czy Holandia) istnieją silne tradycje prawa administracyjnego, które doprowadziły do znacznej samodzielności struktur administracji. Typowe dla tych krajów systemy wyborcze wyłaniają rządy koalicyjne, co dodatkowo wzmacnia autonomię aparatu administracyjnego. Nominacje ministerialne w poszczególnych departamentach czy resortach są wynikiem wynegocjowanych porozumień koalicyjnych, a zatem postrzegane są jako „stan posiadania”, choć przejściowy, określonej partii politycznej.

Rozproszenie kompetencji w zakresie zarządzania

Z punktu widzenia krytyków nadmiernej koncentracji władzy w centrum rządowym w systemach typu I, model typu II wydaje się rozwiązaniem wzorcowym, wyznaczającym docelowy punkt działań reformatorskich. W systemach typu II departamenty i urzędy nie muszą obawiać się ingerencji silnych agencji centralnych, ani też oporów centrum wobec inicjatyw reformatorskich. Nawet premierzy mają tutaj ograniczone możliwości zarządzania aparatem administracji „w skali mikro”. Nie oznacza to, że w systemach tych realizuje się mniej programów lub że mechanizmów koordynujących jest tu mniej. Chodzi raczej o to, że w krajach typu I wiele kompetencji centralnych delegowano departamentom i urzędom. Można zatem bez przesady powiedzieć, że liczne departamenty i agencje wspólnie realizują politykę administracyjną.

Przewodzenie reformie przez centrum typu II

Choć systemy typu II stanowią ważny punkt odniesienia dla niektórych krytyków systemów typu I, trzeba stwierdzić, że nie sprzyjają one koordynacji działań na rzecz realizacji przeglądów strategicznych i reformy sektora publicznego – nawet wówczas, gdy różne środowiska wewnątrz- i pozarządowe podzielają prze-

konanie co do potrzeby reformy. Efektem autonomii struktur administracji i polityki koalicyjnej może być ograniczenie inicjatyw centrum rządowego. Systemy typu II nie są również wolne od trudności budżetowych, konieczności wdrażania nowych technologii oraz nacisków dotyczących usprawnienia polityki i systemów administracji, wywieranych przez obywateli, grupy interesu i inne podmioty rządowe. Podobnie jak w systemach typu I, liderzy polityczni i administracyjni w systemach drugiego typu muszą dostosować się do nowych oczekiwań i zadań, zapewnić lepszą koordynację kierunków polityki i programów publicznych oraz usprawnić sposoby osiągnięcia zamierzonych celów przy jednoczesnym obniżeniu kosztów. Podjęcie ogólnosystemowych reform sektora publicznego wymaga porozumienia i współpracy, a być może, także pośrednictwa kanałów nieformalnych. Rozproszenie licznych kompetencji instytucjonalnych w poszczególnych departamentach i urzędach powoduje ponadto konieczność zlikwidowania dublujących się struktur i zadań. Poprawę koordynacji polityki administracyjnej można będzie osiągnąć jedynie na drodze wzajemnego dostosowania się jednostek administracji, gdyż rozwiązania wypracowane przez centrum rządowe mogą się okazać niewystarczające.

Alternatywne ścieżki reformy

Nie oznacza to jednak, że systemy typu II ograniczają możliwości przeglądu strategicznego i reformy; chodzi raczej o to, że w obu systemach przywódcy polityczni i administracyjni odmiennie reagują na naciski i pojawiające się problemy. W krajach typu II reakcja na zewnętrzne żądania koordynacji lub harmonizacji kierunków polityki przyjmuje raczej formę kompromisowych ustaleń między dwoma lub więcej departamentami bądź urzędami niż nacisków ze strony instytucji centralnych – jak ma to miejsce w przypadku systemów typu I. Można się też spodziewać, że inicjatywa podjęcia przeglądu strategicznego i reform wyjdzie raczej z kręgów departamentów i agencji, których polityczni i administracyjni liderzy mają autonomię umożliwiającą realizację reform. W celu wypracowania podstawowych założeń reformy, liderzy ci będą również częściej posługiwać się instrumentarium przedstawionym na rys. 4 (przeглядami resortowymi, przeглядami na szczeblu departamentów, zespołami mieszanymi i komisjami ds. przeglądu).

Rosnąca potrzeba koordynacji

Globalizacja, trudna sytuacja budżetowa i innowacje technologiczne rodzą wyzwania, które wymagają koherentności i konsensu departamentów i agencji cieszących się znaczną autonomią¹³. Departamenty i urzędy mogą zostać obciążone nowymi usługami. Pociągnie to za sobą konieczność szerszej współpracy z innymi departamentami i agendami. Brak koordynacji między tymi jednostkami mógłby zniweczyć szansę usprawnienia procesu decyzyjnego, poprawy jakości ulepszonych usług, zwiększenia efektywności i usprawnienia

procesów wzajemnej adaptacji. Rozwiązanie tych problemów wymaga sprzyjającego klimatu zaufania między różnymi departamentami i agencjami, coraz ściślejszej koordynacji ich działań. Mechanizmy koordynacji mogą przyjąć postać doraźnych komitetów lub zespołów zadaniowych. Niekiedy skala problemów może wymagać stałych mechanizmów koordynacyjnych, np. stałych komitetów w poszczególnych strukturach aparatu administracji lub stałych sekretariatów obsługujących różne departamenty i urzędy (które można uznać za odpowiedniki niewielkich urzędów centralnych lub sekretariatów stanu w systemach typu I). Potrzeby w zakresie usprawnienia koordynacji wiążą się jednak z potencjalnymi kosztami. Nowe propozycje należy więc ocenić nie tylko pod kątem ewentualnych korzyści, ale przede wszystkim ustalić, na ile okażą się pomocne w uproszczeniu i odbiurokratyzowaniu procesów zarządzania.

Spójność i umiejętność wymiany doświadczeń

Do tej pory starałem się wykazać, że przegląd strategiczny i reforma w systemach typu II nie mają na ogół charakteru kompleksowego, a centrum rządowe nie odgrywa równie spektakularnej roli w ich inicjowaniu, jak w przypadku systemów typu I. Nie oznacza to jednak, że w systemach typu II przeglądy i reformy nie mają miejsca. W istocie takie działania mogą być w nich realizowane nawet częściej: reformatorskim inicjatywom podejmowanym na niższych szczeblach jako odpowiedź na lokalne trudności sprzyja bowiem autonomia struktur administracji. Stwarza to pewną trudność dla liderów politycznych i szefów administracji zarówno centrum rządowego, jak i poza nim. Muszą oni wypracować nowe zasady wspólnej polityki administracyjnej, promocji wymiany doświadczeń różnych struktur służby cywilnej, a także kontroli odpowiedzialności i budowy zaufania dla administracji ze strony obywateli i ustawodawców. Nowe zadania wymagają wprowadzenia praktyki ogólnosystemowych przeglądów, składania sprawozdań na temat osiągniętych wyników oraz strategicznej wrażliwości wykraczającej poza ramy poszczególnych resortów, departamentów czy urzędów. W tym kontekście interesującym problemem wydaje się umiejętność zapewnienia spójności strategicznej mniejszych centrów rządowych typu II oraz departamentów i agencji o zdecentralizowanych kompetencjach kierowniczych.

Wspólne wyzwania „poziome”

Zaprezentowana koncepcja ramowa może się okazać pomocna w rozważaniach na temat roli centrum w systemach typu II w trakcie przeglądów strategicznych i reformy pod warunkiem dokonania dwóch istotnych modyfikacji. Sam fakt rozproszenia władzy centralnej i większy stopień administracyjnej autonomii oznacza, że przy realizacji swych celów departamenty i urzędy od dawna praktykowały współpracę „poziomą”. Doświadczenia te mogą stanowić podstawę ocen porównawczych sposobów funkcjonowania różnych sieci administracyjnych oraz oceny jakości pracy biur zajmujących się planowaniem, monitoro-

waniem i wdrażaniem nowych programów. Wymaga to jednak odpowiedzi na dwa pytania: czy i w jakim zakresie liczne powiązane ze sobą biura są zainteresowane integracją i wspólnym oddziaływaniem na poszczególne departamenty i urzędy? Czy i w jakim zakresie biura te informują zewnętrznych odbiorców o skali podejmowanych reform?

Spojrzenie z dalszej perspektywy: czy dojdzie do zbliżenia systemów typu I i II?

Wspomniałem już, że przeprowadzenie analizy porównawczej przeglądu strategicznego i reformy wymaga uwzględnienia różnic wynikających z poszczególnych kontekstów rządzenia. Wszystkie obecne rządy bowiem mają do czynienia z lepiej poinformowanym społeczeństwem i grupami interesu, bardziej złożonymi niż dotąd problemami, z okolicznościami, które zmuszają do przekraczania dotychczasowych ograniczeń procesu kształtowania polityki, czy wreszcie – z wyższymi wymaganiami ze strony obywateli, którzy oczekują szybszego i sprawiedliwego zaspokojenia potrzeb.

Przekazywanie spójnych treści

W wyniku tych procesów wszystkie rządy stanęły wobec konieczności wypracowania nowych metod oceny przyjętych priorytetów i działań praktycznych ich koordynacji na rzecz reform, a także przekazywania klarownych i spójnych treści odbiorcom zewnętrznym. Bez względu na różne uwarunkowania polityczne, historyczne czy administracyjne, troską wszystkich rządów jest aktywne poszukiwanie sposobów optymalnego wykorzystania pieniędzy podatnika i zasobów publicznych.

Ograniczone podobieństwo

Z zaprezentowanej analizy wynikałoby, że stosowanie podobnej retoryki reformatorskiej („koniec ideologii” w sferze reformy sektora publicznego) może w konsekwencji doprowadzić do zbliżenia systemów typu I i II. Systemy typu I dążą do ograniczenia władczej ingerencji centrum i przyznania departamentom i urzędowi większej swobody działania (por. aneks, w którym omówiony został przypadek Kanady), podczas gdy systemy typu II poszukują sposobów lepszej koordynacji działań nieograniczonej podziałem na departamenty i agencje. Tendencje te prawdopodobnie nie zlikwidują podstawowych różnic pomiędzy systemami rządzenia, warunkujących tak charakter przeglądu strategicznego i reformy sektora publicznego, jak również zakres i usytuowanie funkcji przywództwa. Jednocześnie jednak niektóre obszary działania w obu typach systemów mogą faktycznie wykazywać pewne podobieństwa (np. zarządzanie zasobami ludzkimi czy technologie informatyczne). Dlatego wskazane są dalsze systematyczne badania w tej dziedzinie oraz ściślejsza wymiana doświadczeń pomiędzy różnymi krajami. Rys. 5 przedstawia to zagadnienie w formie otwartych pytań empirycznych.

Potrzeba precyzyjnych porównań

Wychodząc tej potrzebie naprzeciw, proponowana koncepcja ramowa może ułatwić wzajemne zrozumienie i wymianę doświadczeń między dwoma typami systemów. Kieruje ona uwagę na podział i koordynację kompetencji administracyjnych oraz precyzuje styl działania różnych rządów. W połączeniu ze spojrzeniem „z zewnątrz”, tj. z opinią klientów, obywateli i społeczeństwa, koncepcja ta winna dostarczyć przywódcom politycznym i szefom administracji użytecznego zestawu narzędzi do oceny różnych wariantów przeglądów strategicznych, mechanizmów koordynacyjnych i strategii służących zapewnieniu spójności reformy sektora publicznego.

Zarządzanie przeglądem strategicznym: sugestie autora

Inne podejście do kwestii strategicznego przeglądu i reformy polega na analizie problemów, którym liderzy muszą stawić czoła na różnych etapach przeglądu i reform. Modelowe ujęcie tych zagadnień mogłoby wprowadzić zawierać więcej szczegółów, tutaj jednak ograniczymy się tylko do kolejnych faz przeglądu oraz do problematyki planowania, wdrażania i konsolidacji reformy. Wiele z sugestii dotyczących doskonalenia przeglądu i reformy odnosi się w równym stopniu do systemów typu I i II. W przypadkach, w których nie znajdują one zastosowania, wskazujemy na odmienne ich uwarunkowania.

Uwarunkowania towarzyszące przeglądom i planom reformy

W czasach, kiedy uwarunkowania polityczne i ekonomiczne działalności rządów ulegają szybkim przemianom, nie można liczyć na stuprocentową pewność przewidywań. Mimo to przeglądy strategiczne winny być podejmowane. Powinno im także towarzyszyć przekonanie, że zakończą się pomyślnie i że zarówno same przeglądy, jak i reformy, do których mają doprowadzić, spotkają się z poparciem przywódców politycznych i szefów administracji. Chodzi bowiem o to, by mądrze zagospodarować ograniczone zasoby i zminimalizować ryzyko politycznego zaskoczenia i rozczarowania urzędników służby cywilnej i innych środowisk zainteresowanych reformą. Od poziomu ich poparcia będą zależeć zakres oraz szanse planowanych reform.

Poziom zaangażowania

Istnieje kilka czynników wpływających na poziom politycznego zainteresowania reformą administracji, a zatem również na dobór mechanizmów przeglądu strategicznego. Po pierwsze, zróżnicowany poziom kultury politycznej poszczególnych krajów może rodzić różne oczekiwania wobec stopnia zaangażowania przywódców politycznych w problematykę reform sektora publicznego. Po drugie, im mniejsze państwo, a więc i mniejszy stopień złożoności problemów administracji, tym większe jest prawdopodobieństwo aktywnego udziału liderów poli-

tycznych w tej dziedzinie. Po trzecie, im szerszy będzie zakres przeglądu i planowanych reform, tym szersze znajdą one odbicie w programach sił politycznych, skłaniając przywódców politycznych do poświęcenia im większej uwagi. I po czwarte, jeśli biura realizujące przeglądy lub nadzorujące ich przebieg mają dość sił i środków oraz zaufanie przywódców politycznych, zapotrzebowanie na przegląd zewnętrzny spadnie.

Ogólne kwestie zarządzania

Nie sposób omówić tu wszystkich wad i zalet instrumentów przedstawionych na rys. 4, które można także stosować łącznie. Należy jednak wspomnieć o kilku ogólnych kwestiach związanych z zarządzaniem przeglądami. Po pierwsze, im bardziej kompleksowy jest przegląd (czyli – im większa jest liczba uczestniczących w nim zespołów lub komitetów), tym łatwiej jest ominąć wyjątkowe okazje polityczne do pomyślnych reform sektora publicznego. Po drugie, jak już wspomniałem, planowanie i realizacja przeglądu przez ministrów i wyższych urzędników przyniesie zasadniczo odmienne koszty i korzyści niż alternatywne rozwiązanie, tj. powierzenie tych zadań osobom z zewnątrz, co uchroni proces przed naciskami „transakcyjnymi”, wynikającymi z codziennych obowiązków. W obu przypadkach konieczne jest zapewnienie wsparcia pracowników oddanych sprawie reform. Nawet jeśli uznano, że wskazane byłoby przeprowadzenie przeglądu w całkowicie niezależny sposób, to trudno wyobrazić sobie, by zespół lub komisja przeglądowa mogły pracować w całkowitej izolacji od biur bądź departamentów odpowiedzialnych za dziedziny objęte przeglądem. Warunkiem pomyślnej realizacji i wykorzystania wyników przeglądu jest bowiem dostęp do informacji.

Ryzyko związane z przeglądem zewnętrznym

Po pierwsze, w przypadku przeglądów zewnętrznych, bardziej niezależnych, wnioski końcowe pojawiają się dopiero po dłuższym czasie. Sporo czasu może też zająć przekonanie szefów administracji do konieczności wdrożenia wynikających z tych przeglądów zaleceń. W rezultacie można pominąć okazje sprzyjające realizacji przyjętych programów. Po drugie, eksperci zewnętrzni na ogół nie uwzględniają uwarunkowań politycznych i biurokratycznych, a zalecane przez nich rozwiązania przedostają się do wiadomości publicznej, kiedy przywódcy polityczni nie są jeszcze gotowi do podjęcia decyzji. Może to prowadzić do przedwczesnego odrzucenia proponowanych reform. Nie dziwi zatem, że w obecnym, płynnym środowisku politycznym rządy zlecają przeglądy niezależnym komisjom lub komitetom rzadziej niż przed dwudziestu laty.

Zaangażowanie społeczeństwa

Wiele rządów miało okazję przekonać się, że warunkiem pomyślnej realizacji reformy sektora publicznego, podobnie jak przeglądu strategicznego, jest zaak-

ceptowanie ich przez obserwatorów zewnętrznych i wewnętrznych. Związane z nimi rozwiązania i procesy postrzegane są wówczas jako uzasadnione i spójne. Stosunkowo łatwo, na przykład, było osiągnąć redukcję deficytów publicznych w latach osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych. Odpowiednie strategie rządów cieszyły się wówczas poparciem opinii publicznej, przekonanej, że wynikające z nich trudności i koszty rozłożono sprawiedliwie na poszczególne sektory. Z drugiej strony, urzędnicy publiczni średniego szczebla podejdują prawdopodobnie z większym entuzjazmem do przeglądów i reform, jeśli przywódcy polityczni i kierownictwo administracji okażą uznanie dla ich wkładu oraz uwzględnią rezultaty wcześniejszych przeglądów i innych „zwiastunów reformy”, nawet gdyby proponowane rozwiązania mogły zagrozić stabilności zawodowej tych urzędników. Unaocznia to zależność konkretnych aspektów realizacji przeglądów od postawy rządów i stwarza szansę, że podobne inicjatywy oraz cele, którym służą, zostaną potraktowane z większą powagą przez poszczególne departamenty i urzędy.

Wdrożenie reformy

Rozpoczęcie prac nad planem wdrożenia reformy poprzedza zatwierdzenie jej wstępnych założeń. Mówiąc o założeniach, mam na myśli ogólny plan działań, który nie musi zawierać szczegółowej listy przedsięwzięć do natychmiastowej realizacji. Wstępny plan może posłużyć niektórym rządóm wyłącznie do podjęcia i wdrożenia w czasie ich kadencji serii inicjatyw, podczas gdy inne wykorzystują go w celu przedstawienia całościowej propozycji zmian, bez konieczności precyzowania na tym etapie wszelkich szczegółów i potencjalnych skutków poszczególnych inicjatyw, jeśli uznają, że jest to korzystne i politycznie zasadne. W tym drugim przypadku założenia wstępne będą przypuszczalnie modyfikowane w trakcie kadencji danego rządu.

Plusy reformy selektywnej

Selektywne podejście do reform przewidzianych w założeniach wstępnych zwiększa szanse, że poszczególne powiązane wzajemnie biura wykorzystają swe zasoby i sieci polityki administracyjnej w celu ich realizacji. Jeśli nawet reformy oznaczają odejście od dotychczasowych metod działania, system winien znaleźć odpowiednie sposoby ich wdrożenia w strukturach administracji, nie ograniczając przy tym własnych zdolności transakcyjnych i możliwości reagowania na postulaty polityczne. Gdy reformy selektywne i towarzyszące im przekształcenia mają charakter nowatorski, sprawowanie nadzoru i wymiana doświadczeń między poszczególnymi biurami są znacznie łatwiejsze. Z drugiej strony, reformy selektywne, podobnie jak reformy doraźne, cechuje brak ogólnych ram całościowych oraz wizji, która pozwoliłaby urzędnikom cywilnym i społeczeństwu zrozumieć przemiany w strukturach rządu i w służbie cywilnej.

Realizacja reformy kompleksowej

Kiedy ogólne plany reform zaczynają nabierać coraz bardziej kompleksowego i ambitnego charakteru, pojawia się zapotrzebowanie na nowe struktury i procesy umożliwiające ich implementację. W obu systemach (typu I i II) zasadnicze znaczenie ma ustalenie już na wstępie, czy można wykorzystać istniejące gremia decyzyjne, procedury i harmonogramy. Można też dokonać takich modyfikacji dotychczasowych procedur stosowanych przy zatwierdzaniu priorytetów ministerialnych czy opracowywaniu rocznych budżetów i planów zamówień, które uczynią je skutecznymi także w odniesieniu do nowych, poważniejszych wyzwań. Wymaga to jednak przydzielenia jednostkom zarządzającym tymi procesami dodatkowych środków, a także umiejętności sprostania nowym wyzwaniom.

Inne rozwiązanie polega na powołaniu przez rząd niezależnych struktur, które nadzorowałyby proces implementacji, a przynajmniej jego pierwszą fazę. W miarę nabierania przez reformy charakteru coraz bardziej kompleksowego i radykalnego, pojawiają się problemy związane z koordynacją działań. Niezbędne jest wówczas zapewnienie koordynacji między coraz większą liczbą powiązanych wzajemnie jednostek administracyjnych, zwiększa się bowiem częstotliwość negocjacji pomiędzy centrum rządowym a zainteresowanymi departamentami i urzędami oraz pojawia się ryzyko niedotrzymania terminów wykonania poszczególnych zadań. Problemy te można rozwiązać poprzez:

- *Utworzenie sekretariatu ds. reformy.* Zadaniem takiego sekretariatu byłoby opracowanie harmonogramu prac, nadzór wykonania przez departamenty i urzędy zadań budżetowych i in., a także zapewnienie zgodności ich działań z duchem reform. W zależności od rozmiarów mógłby także wspomóc departamenty i urzędy przy opracowywaniu ich szczegółowych planów. Sekretariat może funkcjonować przez krótszy lub dłuższy czas.
- *Zapewnienie pomocy w rozstrzyganiu sporów.* Jeśli realizacja reformy wymaga negocjacji między departamentami i urzędami, biura szczebla centralnego mogą przyjść im z pomocą, tworząc specjalne „stanowiska” negocjacyjne. Bez takiego arbitrażu spory mogłyby doprowadzić do konfrontacji stron, którą wygrywają na ogół departamenty jako duże jednostki o silnej pozycji. „Usługi arbitrażowe” mogą świadczyć komórki powoływane na czas określony, składające się z oddelegowanych do nich urzędników.
- *Tworzenie zespołów współpracy.* Departamenty i urzędy mogą być zmuszone do jednoczesnej współpracy z kilkoma powiązanymi wzajemnie strukturami o stałym bądź tymczasowym charakterze. Możliwe są tu dwa rozwiązania. Pierwsze polega na stworzeniu „wirtualnych” zespołów współpracujących z poszczególnymi departamentami, co zapewni im łatwy dostęp do stosownej wiedzy i umiejętności fachowych. Wariant alternatywny polega na powołaniu czasowych zespołów złożonych z pracowników niez-

angażowanych bezpośrednio w prace administracji, których zadaniem będzie wspieranie określonych departamentów lub urzędów w realizacji zadań związanych z reformą¹⁴.

- *Elastyczność i stanowczość.* Centrum nie powinno ulegać pokusie sztamowego podejścia do wszystkich problemów implementacji. Nie dotyczy to jednak egzekwowania wyznaczonych terminów realizacji prac. Wskazane jest natomiast elastyczne traktowanie wymogów w zakresie form i procedur sprawozdawczości, zwłaszcza że jednostki centralne nie wykazują pod tym względem dużej skrupulatności. Wcześniejsze konsultacje w niektórych z tych kwestii pozwolą zaoszczędzić czas oraz zapobiec niepotrzebnym sporom i marnotrawieniu wysiłków.

Przedstawione narzędzia i strategie można wykorzystywać oddzielnie lub łącznie. Ich zastosowanie jest łatwiejsze w systemach typu I (gdzie istnieją silne centra rządowe, które mogą narzucać pewne rozstrzygnięcia jednostkom administracji) niż w systemach typu II (gdzie proponowane rozwiązania wymagają negocjacji między departamentami i urzędami). W obu przypadkach jednak reorganizacja i nowy kierunek zarządzania pociągną za sobą czasową, niekiedy znaczną modyfikację systemu. Mogą również zapewnić istotne korzyści w postaci oszczędności środków, które mogą być wykorzystane jako środki rezerwowe.

Zagrożenia związane z reformą kompleksową

Inicjatywy o charakterze kompleksowym obejmują z konieczności większą liczbę departamentów i urzędów. Pociąga to za sobą bardziej zróżnicowane problemy w sferze polityki i zarządzania, które nie zawsze można w pełni przewidzieć. Zdarza się, że jednostki zarządzające reformami mają ograniczone możliwości kontroli przebiegu i procesu implementacji, nawet jeśli otrzymają dodatkowe wsparcie. Można więc oczekiwać, że nie wszystkie reformy przyniosą pożądane efekty i że nie w każdym departamencie lub urzędzie proces przystosowawczy będzie przebiegał bez zakłóceń¹⁵. Kiedy wyraźne opowiedzenie się po stronie reform zacznie przynosić ministrom mniejszy kapitał polityczny, jednostki zarządzające reformą mogą ponadto mieć trudności z utrzymaniem dynamiki koniecznej do realizacji kompleksowych reform.

Konsolidacja reformy

Po zakończeniu etapu wdrażania reform i towarzyszących mu procesów przystosowawczych w administracji i w biurach centralnych na nowo dochodzą do głosu żądania o charakterze transakcyjnym i politycznym. Kiedy kadry oddelegowane do zadań związanych z reformą powracają do poprzednich obowiązków lub obejmują nowe stanowiska, mechanizmy koordynacyjne i ambicje osiągnięcia jak najlepszych rezultatów zaczynają słabnąć lub zanikają. Jeśli nie pojawią się nowe kwestie związane z reformą, jednostki administracyjne centrum rządowe-

go i niższego szczebla ponownie zamykają się w kręgu własnych zadań i sieci administracyjnych. Taki scenariusz oznacza jednak utratę ważnej szansy strategicznej.

Spojrzenie na przebytą drogę

Właśnie w takim momencie architekci reform powinni umożliwić ich uczestnikom dokonanie oceny niedawnych doświadczeń – począwszy od procesu przeglądowego po etap wdrożenia wybranego wariantu reformy. Można to osiągnąć poprzez organizowanie paneli dyskusyjnych, zamawianie ekspertyz na temat przebiegu reformy i sponsorowanie badań ewaluacyjnych. Celem tych działań winno być zgromadzenie informacji, jak sami uczestnicy widzą możliwość lepszego rozwiązania podobnych problemów w przyszłości. Za dodatkowy cel należy uznać upowszechnienie wiedzy zarówno na temat wprowadzonych innowacji, jak i popełnionych błędów poza kręgiem bezpośrednio zainteresowanych osób. Taka wiedza może stanowić wsparcie w ich własnych wysiłkach reformatorskich. Tymczasem w systemach, które decydują się na reformy stopniowe lub doraźne, możliwość wypracowania i przekazania opinii wewnętrznej i zewnętrznej spójnego obrazu reformy i jej wyników jest ograniczona, co stanowi poważne zagrożenie dla samego procesu reform.

Pielęgnowanie pamięci instytucjonalnej

Taka retrospekcja wzmacnia pamięć instytucjonalną, której zagraża zwłaszcza szybka rotacja kadr lub ich przechodzenie na emeryturę. Zdolność do sporządzania bilansów dotychczasowych osiągnięć stanowi naturalny atrybut silnych centrów rządowych w systemach typu I, ponieważ to one bywają często inicjatorami reform i obejmują instytucje, odpowiadające za doskonalenie kadr kierowniczych i szkolenie przyszłych kadr. Jednak zadanie takie może być realizowane także przez jedno z biur ulokowanych w centrum systemu typu II, nie stwarza bowiem zagrożeń dla pozostałych części systemu. Można też oczekiwać, że silne centrum polityczne i administracyjne rozumie znaczenie reform i ma wyrobioną opinię na ten temat.

Spojrzenie w przyszłość

Tego rodzaju działania nie muszą ograniczać się do retrospekcji. Przeciwnie, stwarzają menedżerom i pozostałym pracownikom administracji możliwość antycypacji przyszłości, tzn. określenia potencjalnych nacisków i potrzeb, proponowania nowych priorytetów strategicznych i standardów efektywnościowych oraz rozważenia, jakie umiejętności fachowe będą potrzebne do realizacji założonych zadań. Mogą również stać się okazją do zastanowienia się, jak upowszechnić nowatorskie sposoby działania, jak dostosować je do rutynowych zadań i procedur, tj. jak wdrożyć wyniki przeglądu i reformy. Nawet jeśli niedawne reformy

ograniczyły się do doraźnych inicjatyw, polityczni i administracyjni przywódcy winni umożliwić sporządzenie bilansu tych przedsięwzięć oraz rozpoznanie kierunku ewolucji systemu. W ostatecznym rozrachunku służy to bowiem podnoszeniu poziomu świadomości strategicznej.

Poszerzanie kręgów zainteresowanych reformą

Konsolidacja wokół reform to także poszerzenie kręgu osób zainteresowanych przebiegiem reformy. Uwidaczniająca się w ostatnich latach skłonność rządów do zamawiania usług publicznych poza strukturami administracji i angażowania niezależnych podmiotów zewnętrznych skłania komórki odpowiadające za realizację polityki społecznej do włączenia do własnych systemów sprawozdawczości wymogów w zakresie efektywności działania, co prowadzi do wzmocnienia kontroli odpowiedzialności. Jeśli jednak wspomniane komórki zostaną zmuszone do ograniczenia kosztów i nakładów, ich zdolności do wypełniania tradycyjnych funkcji monitorowania i kształtowania polityki osłabną. Będą zatem musiały poszukać alternatywnych metod monitorowania departamentów, urzędów i innych dostawców usług; celem ich działań ma być bowiem osiągnięcie wyższego poziomu egzekwowania odpowiedzialności. W takiej sytuacji wskazane jest wykorzystywanie systemów planowania i zarządzania wynikami zapożyczonych z sektora prywatnego w szerszym zakresie – nie tylko do potrzeb wewnętrznych. Informacje uzyskiwane za ich pośrednictwem mogą stać się również narzędziem służącym poszerzaniu kręgów zainteresowanych reformą – ustawodawców, dziennikarzy, naukowców, grupy interesu i ogół obywateli. Takie otwarcie się na zewnątrz może być niewygodne dla przywódców politycznych, którzy ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za efektywność departamentów i urzędów; będzie natomiast dobrze przyjęte w systemach, w których departamenty i agencje rządowe mają większą autonomię.

Uwagi końcowe: procesy uczenia się i spójność reformy w skali międzynarodowej

W niniejszym referacie przeanalizowaliśmy zagadnienia przeglądu strategicznego i reformy sektora publicznego z wielu punktów widzenia. Zaczęliśmy od ustalenia, czym jest reforma sektora publicznego, i stwierdziliśmy, że – po pierwsze, może ona obejmować różnorodne inicjatywy o bardzo zróżnicowanym zakresie oraz że – po drugie – w każdym przypadku stanowi tylko jeden z wielu problemów i priorytetów liderów politycznych i administracyjnych. Następnie zauważyliśmy, że dynamikę reform i przeglądów determinują takie czynniki, jak bezpośrednie zaangażowanie przywódców politycznych (mimo że pełne zaangażowanie z ich strony niesie ze sobą pewne negatywne konsekwencje) czy zainicjowanie działań reformatorskich wewnątrz lub na zewnątrz instytucji centralnych. W kolejnym rozdziale przeanalizowaliśmy znaczenie kontekstu instytucjo-

nalnego, wyodrębniając systemy typu I i II, by z kolei rozważyć, w jaki sposób każdy z nich wzmacnia lub ogranicza możliwości różnych podmiotów w trakcie przeglądu i reformy. Na koniec, zajęliśmy się kilkoma problemami zarządzania, które wiążą się z różnymi fazami przeglądu strategicznego i reformy, podkreślając jednocześnie potrzebę spójności tych działań.

Liczne aspekty przeglądu strategicznego i reformy jedynie zarysowaliśmy – co wskazuje na złożoność tych zagadnień. Mimo zbieżności podstawowych celów reformy, pojęcie to ma różne znaczenia w poszczególnych krajach. Wyjaśnia to niejednoznaczny stosunek niektórych państw do radykalnego modelu reform, który w minionym dwudziestoleciu realizowały Nowa Zelandia i Wielka Brytania. Model ten zdominował dotychczasową debatę na temat reformy administracji publicznej. Z tego względu trudno byłoby przecenić znaczenie forów dyskusyjnych (organizowanych m.in. przez grupę PUMA w ramach OECD), które umożliwiają prezentację szerokiego wachlarza modeli „przy jednym stole”. Bez takiej bezpośredniej próby ujawnienia złożoności problematyki reformy i osadzenia jej w teoretycznym kontekście analizy i dyskusji obejmującej różnorodne doświadczenia, praktycy i naukowcy mogą nie dostrzec pewnych istotnych niuansów i stracić okazję do poszerzenia własnej wiedzy. Niezależnie od wymiany opinii na temat teorii i praktyki reform należy podejmować wysiłki na rzecz wypracowania wiarygodnych, mocno osadzonych w konkretnym kontekście modeli porównawczych.

Niniejszy referat stanowi przykład takiego podejścia. Jego celem było przedstawienie nowych ram koncepcyjnych umożliwiających zrozumienie roli biur centralnych. Pod wpływem doświadczeń kanadyjskich dowodziłem, że istotne przemiany w centrach rządowych wynikały nie tyle ze strategicznej wizji, ile z reform realizowanych w innych częściach administracji publicznej i z konieczności redukcji wydatków. I choć, jak się wydaje, zaproponowana koncepcja ramowa umożliwia lepsze zrozumienie istoty funkcjonowania centrum rządowego, to jest ona wyraźnie i jednostronnie związana z określonym kontekstem, co ogranicza jej użyteczność poznawczą w odniesieniu do innych systemów. Ograniczenia te ujawniła dyskusja porównawcza, zmuszając mnie do zrewidowania podejścia do omawianych kwestii. Próba zastosowania koncepcji ramowej w systemach typu II uwydatniła ponadto słabość argumentów na rzecz ograniczenia roli centrum w systemach typu I, wykazując, że systemy wyposażone w mniejsze centra rządowe mają jednocześnie odmienne mechanizmy rządzenia.

Wspomniane dyskusje, jak i zaprezentowany referat, traktować należy jako wstępną próbę wyciągnięcia i zrozumienia wniosków płynących z analizy zjawisk o wysokim stopniu złożoności. Dalszym badaniom na temat procesów przeglądu i reform powinny nadawać kierunek trzy strategie. Po pierwsze, należy prowadzić dyskusje „okrągłego stołu” w gronie zróżnicowanym, koncentrując się na kilku konkretnych obszarach polityki administracyjnej, przedstawionych

na rys. 6. Dyskusje takie umożliwią wymianę szczegółowych informacji na temat różnorodności istniejących systemów rządzenia. Po drugie, w ramach takich spotkań dyskusyjnych należy się zająć doświadczeniami zgromadzonymi w ostatnim okresie przez te rządy, które zdecydowały się skorzystać z zaproponowanych instrumentów przeglądu strategicznego. Podobne spotkania można poświęcić trzem lub czterem wybranym dziedzinom polityki sektorowej (np. opieka zdrowotna, bezrobocie młodzieży itp.), które następnie zostałyby objęte badaniem porównawczym. Istnieje wreszcie ogromne zapotrzebowanie na systematyczne badania empiryczne zarówno w ramach jednostek centralnych, jak i „jednostek wzajemnie powiązanych”. Powinny one obejmować analizy prowadzące do precyzyjnego określenia zakresu kompetencji tych komórek, a także badania ukazujące delikatną materię relacji pomiędzy biurami a departamentami i urzędami, zilustrowane przykładami z dziedziny zarządzania wybranymi obszarami administracji.

Przypisy

1. Por. Francis Fukuyama: *The End of History and the Last Man*, New York 1992. Wyd. pol. *Koniec historii*, Poznań 1996; *Ostatni człowiek*, Poznań 1997.
2. Z przeglądu istniejącej literatury wynika, że głębsze zrozumienie funkcji agencji centralnych, poza uznaniem istotnej roli tych podmiotów, nastęrcza spore trudności. Większość badaczy koncentruje się na analizie skutków reform służby cywilnej i całego sektora publicznego oraz na ustaleniu, czy spełniają stawiane wobec nich oczekiwania. Zob. np. Donald J. Savoie, *Reagan, Thatcher, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (Toronto: University of Toronto, 1994); Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1996). Wpływ reform na centrum rządowe budził dotychczas mniejsze zainteresowanie badaczy.
3. W latach 1992–1994 prowadziłem gościnnie wykłady w kanadyjskim Komitecie Skarbu (Treasury Board of Canada – TRC), a obecnie jestem członkiem naukowego komitetu doradczego (Academic Advisory Panel) przy Sekretariacie TRC. Jestem autorem szeregu monografii na temat TRC i podejmowanych przez ten inicjatyw reformatorskich, w tym: „On the Cutting Edge: Program Review, Government Restructuring, and the Treasury Board of Canada” in: Gene Swimmer (eds.), *How Ottawa Spends 1996–97: Life Under the Knife* (Ottawa: Carleton University Press, 1996), pp. 205–252; „Business Planning Comes to Ottawa: Critical Issues and Future Directions” in: Peter Aucoin and Donald Savoie (eds.): *Managing Strategic Change: Learning from Program Review* (Ottawa: Canadian Center for Management Development), pp. 143–168; oraz „Expenditure Management in the Millenium: Vision and Strategy for Integrated Business Planning”, materiał do dyskusji, przygotowany dla Sekretariatu Komitetu Skarbu, 19 lutego 1998 r.
4. Wspólnie z prof. Donaldem Savoie'em (Uniwersytet Montcon) otrzymaliśmy trzyletni grant od Humanities Research Council of Canada na podję-

- cie badań nad tematem „Transformacja agencji centralnych: studium porównawcze”.
5. Na podstawie artykułu Everta A. Lindquista, „Administrative reform as decentralization: Who is spreading what around to whom and why?”, *Canadian Public Administration*, Vol. 37, No 3 (Fall 1994), p. 425.
 6. Por. Evert A. Lindquist and James A. Desveaux, *Recruitment and Policy Capacity in Government* (Ottawa: Public Management Research Center and Public Policy Forum, 1998).
 7. Zob. np. Donald J. Savoie, „What is wrong with the new public management”, *Canadian Public Administration*, Vol. 38, No 1 (Spring 1995), pp. 112–121; Christopher Pollitt, „Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice” in: B. Guy Peters i Donald J. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1995), pp. 203–238.
 8. Krytycy uznaliby ten sposób myślenia za kolejny przejaw stałej tendencji: centrum rządowe podejmuje reformy w taki sposób, by nie dotyczyły jego własnej działalności.
 9. Henry Mintzberg and Jan Jorgensen, „Emergent strategy for public policy”, *Canadian Public Administration*, Vol. 30, No 2 (Summer 1987), pp. 214–229.
 10. Por. Evert A. Lindquist, „New Agendas for Research on Policy Communities: Policy Analysis, Administration, and Governance” in: Lauren Dobuzinskis, Michael Howlett i David Laycock (eds.), *Policy Studies in Canada: The State of the Art* (Toronto: University of Toronto Press, 1996), pp. 219–241.
 11. Każde biuro centralne ma specyficzne zadania i kompetencje, a jego relacje z poszczególnymi departamentami opierają się na odrębnych podstawach, co implikuje odmienny charakter sieci interakcji między tymi podmiotami. Na przykład, w sferze zarządzania kadrami biura centralne przekazują zazwyczaj część własnych zadań urzędnikom w departamentach operacyjnych, monitorują działania tych urzędników i powoływane komisji złożonych z przedstawicieli różnych struktur administracji. Z kolei komórki do spraw analiz i prognoz prowadzą monitoring oraz współpracują z departamentami na zasadach bilateralnych i nie wspierają na ogół wymiany opinii na temat praktycznych rozwiązań między poszczególnymi wykonawcami programów i departamentami.
 12. E. A. Lindquist, „New Agendas for Research on Policy Communities”, *op. cit.*

13. Analogiczne problemy podnoszone są w literaturze na temat sieci kształtowania polityki. Wskazuje się przypadki konwergencji sieci autonomicznych pod wpływem globalizacji, liberalizacji handlu światowego i innowacji technologicznych. Por. George Hoberg and Edward Morawski, „Policy Change Through Sector Intersection: Forest and Aboriginal Policy in Clayquot Sound”, *Canadian Public Administration*, Vol. 40, No 3 (Fall 1997), pp. 387–414; oraz Matthew Zafonte and Paul Sabatier, „Shared Beliefs and Functional Interdependence as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems: An Analysis of San Francisco Bay-Delta Water Policy”, University of California, Davis [na prawach rękopisu], 1997.
14. Zob. E.A. Lindquist, „On the Cutting Edge”, *op. cit.*
15. Agencji centralnych nie należy przekształcać równoległe z przebudową departamentów operacyjnych i resortów. Restrukturyzacja komórek/jednostek centrum powinna nastąpić albo przed, albo po przebudowie jednostek operacyjnych, ponieważ agencje centralne muszą skierować swoją całą energię na działania służące przekształceniu pozostałych części służby cywilnej.

Aneks

Problematyka agend centralnych z perspektywy kanadyjskiej

Istotne przeobrażenia, jakie zaszły w agencjach centralnych, bez wątpienia nie wynikały z odważnej, nowatorskiej wizji strategicznej. Stanowiły raczej rezultat reform realizowanych w innych strukturach służby cywilnej oraz presji na ograniczanie budżetów jednostek szczebla centralnego. Mimo to liczba agencji centralnych agend rządowych oraz rozmiary centrum rządowego w porównaniu z innymi strukturami służby cywilnej nie uległy zmianie. Nie doszło też do redukcji ich regulaminowych zadań niestrategicznych. Jednocześnie jednak konieczność oszczędzania, jak również zarządzania reformą sektora publicznego zmusiły urzędy centralne do wprowadzenia bardziej efektywnych i wyrafinowanych metod realizacji tradycyjnych zadań (poczta elektroniczna, nowe systemy komputerowe, systemy zarządzania finansami, zasobami ludzkimi i majątkiem publicznym). Pozwoliło to skierować część kadry pracowniczej do nowych zadań, związanych np. z reformą sektora publicznego.

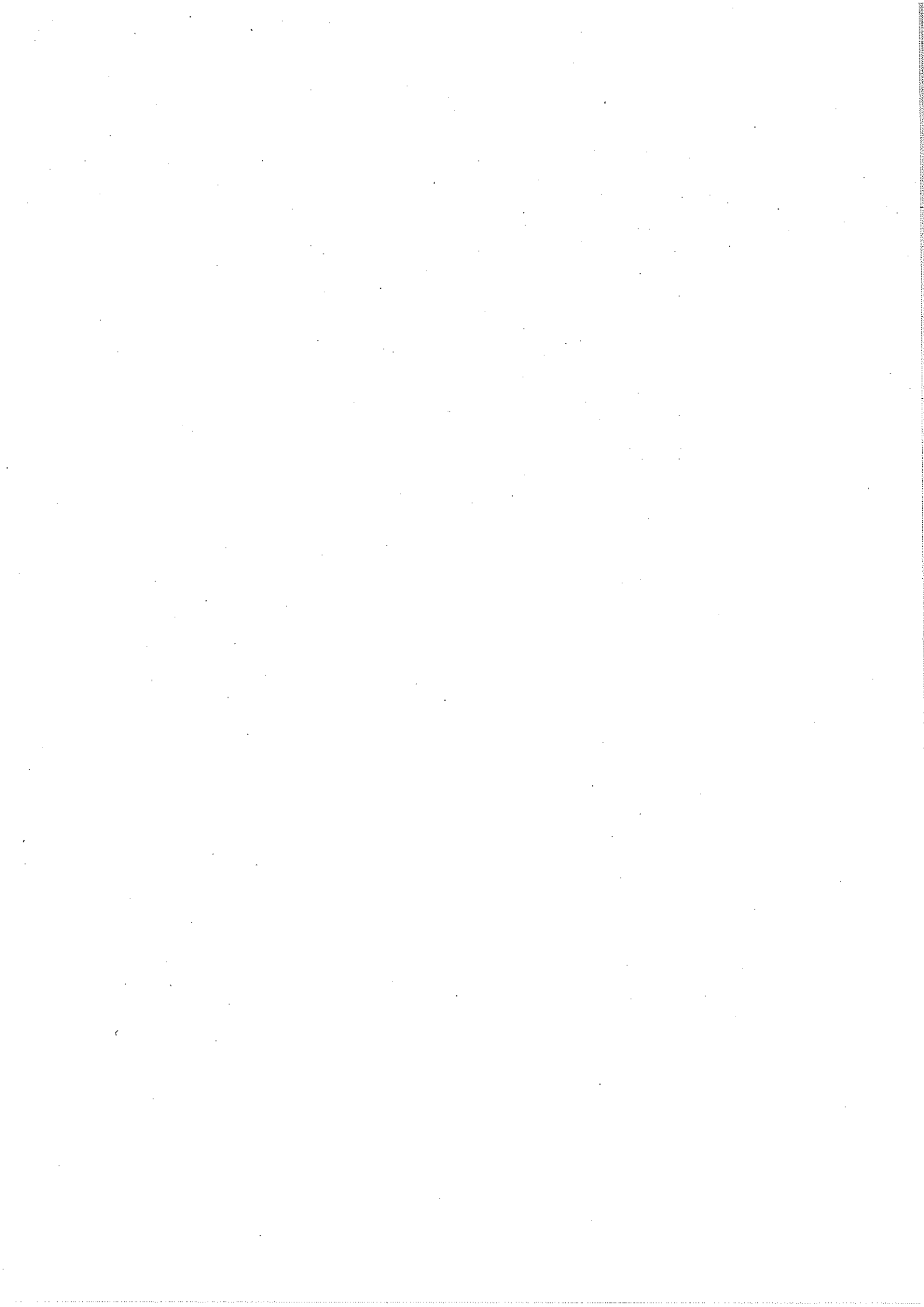
Centralne agendy są dziś w niewielkim stopniu zaangażowane w „mikrozarządzanie” departamentami i urzędami. Wynika to po części z komercjalizacji zadań publicznych (transakcje wymagają nadzoru ze strony centrum), a także z wprowadzenia systemów planowania biznesowego, które kładą większy nacisk na kwestie strategiczne. Jedną z konsekwencji tych procesów jest brak danych i informacji na temat operacji departamentów i agencji dotyczących mniej istotnych transakcji. Paradoksalnie, narzucenie departamentom i urzędom limitów wydatków w przedziałach wieloletnich – co było efektem strategii ograniczania deficytu – nie doprowadziło do wzmocnienia kontrolnej roli centrum rządowego. Jeśli departamenty i urzędy nie przekraczają swoich planów finansowych, biura szczebla centralnego mają niewielkie możliwości wpływu na ich funkcjonowanie.

Wobec ograniczonych środków i braku informacji, najwyższe kierownictwo i średnia kadra szczebla centralnego uświadomiły sobie konieczność współpracy, perswazji oraz wykorzystywania sieci powiązań administracyjnych, których twórczy potencjał nabiera szczególnego znaczenia w momencie podejmowania nowych inicjatyw. Urzędnicy traktują bowiem własne instytucje jako ośrodki pełniące przede wszystkim rolę katalizatorów i węzłów informacyjnych, a w mniejszym stopniu – jako ośrodki planowania i nadzoru. Coraz częściej też określają swe biura mianem instytucji uczących się, inwestujących w zdobywanie wiedzy, poznawanie rozwiązań praktycznych przyjętych w innych strukturach administracji publicznej w kraju i zagranicą. Inicjują także szerokie konsultacje, które pozwalają im przewidywać przyszłe potrzeby i opracowywać właściwsze rozwiązania. Kadra

kierownicza szczebla centralnego z większym entuzjazmem odnosi się do postulatu przejrzystości prac rządu i usprawnienia systemów zarządzania wynikami. Na stronach internetowych można znaleźć coraz więcej informacji o programach rządowych. W biurach centrum rządowego z wyraźną troską traktuje się zadania związane z monitoringiem podmiotów wykonujących usługi publiczne oraz oceny działalności i efektywności pracy departamentów i urzędów, dokonywane tak przez kierownictwo, jak i przez ustawodawców, dziennikarzy, naukowców, grupy interesu.

Mimo tych pozytywnych zjawisk, wśród pracowników departamentów i urzędów utrzymuje się znaczny poziom frustracji. Skarżą się oni na niekończący się potok reform zarządzania i innych inicjatyw napływających z centrum oraz brak koordynacji działań na szczeblu centralnym. Uważają, że centrum nie orientuje się, jaki jest w ostatecznym rozrachunku wpływ jego działań na programy zarządzane przez departamenty i urzędy. Są przekonani, że obciążenia transakcyjne i wymogi w zakresie sprawozdawczości rosną, a związane z nimi korzyści są niewspółmiernie małe. Wśród pracowników szczebla rządowego i innych urzędów sektora publicznego panuje niepewność, czy mogą liczyć na pomoc centrum przy rozwiązywaniu własnych problemów i trudności, podczas gdy od nich oczekuje się niezmiennie ułatwienia transakcyjnej działalności centrum.

Wysocy urzędnicy szczebla centralnego wypracowali nowe koncepcje pełnionych przez siebie ról i nowe strategie działania. Na przykład, kanadyjski Komitet Skarbu określa się mianem „rady zarządzającej”, kładąc nacisk na zarządzanie poziome, jakość świadczonych usług, zarządzanie zorientowane na wyniki i funkcje kontrolne. Zarazem jednak znaczna część kadry kierowniczej w innych urzędach bynajmniej nie jest przekonana, czy ten nowy, rozreklamowany wizerunek stał się już rzeczywistością. Częściowo wynika to z faktu, że wiele tradycyjnych ról centrum (strażnika, kontrolera i mikrozarządcy) nie uległo zmianie. Niełatwo jest też pokazać w przekonujący sposób trudno uchwytnie formy oddziaływania agend centralnych zarówno na prace całego rządu, jak i poszczególnych departamentów i urzędów. Biura centralne, pełniące funkcje przywódcze, koordynacyjne i stymulujące, muszą mieć aktualne informacje na temat praktyk stosowanych w różnych dziedzinach administracji. Muszą też mieć możliwość realizacji swoich funkcji kontrolnych. Tak jak zawsze, na szacunek i zaufanie można zasłużyć jedynie kompetencją i uczciwością. Przemiany, jakie nastąpiły w ostatnim dziesięcioleciu, oznaczają tylko, że sposoby pozyskania tego szacunku są obecnie inne niż dawniej.



Czemu tak trudno reformować administrację publiczną?

François Dupuy
Profesor *Assiliate*, INSEAD

Wprowadzenie

- Reformie administracji publicznej przypisuje się niejednakowy stopień pilności w różnych krajach OECD.
- Niezależnie jednak od obranej strategii, reforma jest długotrwała, trudna i chaotyczna. Dlaczego?

Reformowanie organizacji publicznych: czym jest organizacja?

- Od struktur do metod pracy.
- Od metod pracy do strategii „graczy”.
- Konsekwencje: zmiany w organizacji oznaczają konieczność gruntownej modyfikacji podstawowych metod pracy.

Administracje publiczne są organizacjami biurokratycznymi: definicja robocza pozwala nam lepiej zrozumieć trudności na drodze do zmiany

- Konsekwencje biurokratycznych metod pracy:
 - Niska jakość obsługi klientów.
 - Nadmierne koszty usług niskiej jakości.

Nowe ograniczenia i „szanse na przeprowadzenie zmian”

- Rywalizacja o przydział środków a nowe zasady polityki fiskalnej.
- Sankcje nakładane przez sferę polityczną, czynniki oddziałujące na sektor publiczny i dostosowanie usług do potrzeb indywidualnych.

- Główne trudności.
- Lepsze wyniki przy mniejszych zasobach, czyli przeciwieństwo postulatu zwiększenia zasobów w zamian za wzmocnienie współpracy.
- Odwrócenie wektora zależności w relacji administracja – obywatel, czyli rezygnacja z funkcji opiekuńczej.
- Rewolucja intelektualna.

Ścieżki realizacji reform

- Szkolenia i rekrutacja (koniec wewnętrznej stagnacji).
- Dźwignie, czyli nowe zasady polityki w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi.
- Struktury.

Wprowadzenie

Nie powinno dziwić, że w różnych okresach poszczególne kraje OECD przypisują reformie państwa (administracji publicznej) różny stopień pilności. Głębokie przemiany w skali globalnej obejmują w istocie wszystkie organizacje, tak publiczne, jak i prywatne. Obecna rewolucja organizacyjna następuje bowiem pod wpływem globalizacji, której codziennym przejawem jest coraz silniejsza presja ze strony klientów, użytkowników czy akcjonariuszy na ograniczanie kosztów i poprawę jakości.

Zjawiska te nie ograniczają się do powszechnie znanego procesu „restrukturyzacji”, któremu towarzyszy głośna aprobata „giełd światowych”. Radykalne zmiany w dziedzinie pracy zachodzą także w krajach wysoko rozwiniętych. Szybkim przeobrażeniom ulegają faktyczne sposoby wykonywania pracy, długość i organizacja czasu pracy, a także relacje między pracownikami. Zmieniają się też relacje pomiędzy pracownikiem a przedsiębiorstwem. Cechuje je wyższy stopień niepewności, wynikającej z dezaktualizacji znanej zasady „lojalności pracownika wobec firmy w zamian za poczucie bezpieczeństwa”, który charakteryzował stosunki zatrudnienia od początku XX wieku do połowy lat osiemdziesiątych (Castel, 1985).

Duże, wręcz zaskakujące zróżnicowanie reform administracji publicznej na świecie wynika z dwóch podstawowych czynników:

- Stopień zaangażowania poszczególnych krajów w sprawę reform jest ogromnie zróżnicowany. Rozpiętość postaw waha się od zdecydowanego, niekiedy wręcz nazbyt nieelastycznego zaangażowania (Wielka Brytania), poprzez postawy, które można eufemistycznie określić jako „ostrożne” (Francja),

po strategię takich krajów, jak Szwecja i Niemcy, w których realizację reform poprzedzają badania pilotażowe i eksperymenty. Ogromne różnice występują również pomiędzy krajami, które kładą większy nacisk na funkcje zarządzania (Irlandia i w pewnym stopniu również Stany Zjednoczone), a państwami, które dążą do reorganizacji procesów zarządzania.

- Przede wszystkim jednak żaden kraj – niezależnie od wybranej przez siebie strategii – nie może stwierdzić, że reforma jest prostym, łatwym do realizacji zadaniem, nawet jeśli zaangażowani w nią „gracze” rozumieją potrzebę reformy i posiadają strategię jej realizacji. Pojawienie się problemów i konfliktów czy też konieczność przeprowadzenia trudnych negocjacji z reguły nie wynika z abstrakcyjnego oporu wobec zmian, lecz z obaw przed skutkami ich faktycznej realizacji. Jeśli nie dopracujemy się właściwego, wykraczającego poza optykę technokratyczną lub ideologiczną zrozumienia efektów reform, przeobrażanie administracji publicznych może wiązać się z wysokimi kosztami społecznymi i finansowymi, szczególnie w krajach, w których dominuje niechętny stosunek do reform.

Reformowanie organizacji publicznych: czym jest organizacja?

Zanim zaczniemy przekształcać dowolną organizację, musimy określić jej istotę i ustalić, jakiemu celowi służy. Bardzo silny wpływ kultur jurydycznych (Francja) czy legalistycznych (Stany Zjednoczone) był przyczyną nieporozumień, które wprawdzie już dawno temu zostały wyjaśnione (Waterman, Peters, Philips, 1980), ale nadal utrudniają dyskusje i komplikują zadania stojące przed reformatorami. Wynikają one z utożsamiania organizacji ze strukturą, schematami organizacyjnymi i zbiorami przepisów i procedur.

Utożsamienie organizacji ze strukturą wydaje się czymś naturalnym, szczególnie w świecie administracji legalistycznej, opartej na weberowskiej koncepcji państwa i cechującej się brakiem kultury menedżerskiej. Konsekwencją tego nieporozumienia jest utożsamianie reformy z restrukturyzacją i sprowadzanie zmian do mniej lub bardziej udanej przebudowy mechanizmów administracyjnych: ich konsolidacji, przekształcania bądź dzielenia z nadzieją na osiągnięcie struktury idealnej.

Takie działania nie spełniają jednak oczekiwań, a uważna obserwacja rozwoju sytuacji w sektorze prywatnym prowadzi reformatorów sektora publicznego do wniosku, że obecnie zdecydowanie mniej uwagi poświęca się tam strukturom, a więcej – odpowiednim metodom pracy. Mówiąc w uproszczeniu, metody – to sposób, w jaki ludzie pracują, wzajemnie na siebie oddziałują, współdziałają, podejmują decyzje, rozwiązują problemy. W tym sensie organizacja stanowi swego rodzaju matrycę powtarzających się działań „graczy” z danego obszaru, które niekiedy określa się także mianem „kultury”. Zgodnie z przyjętą przez nas

definicją, kulturą nazywamy strategie wypracowywane w codziennych działaniach przez poszczególne zaangażowane w te działania podmioty (March i Simon, 1958; Crozier i Friedberg, 1977).

Analiza definicji racjonalnych strategii w ujęciu socjologicznym wykracza poza ramy niniejszego referatu. Chcemy jedynie wykazać, iż fakt, że działający w ramach organizacji „gracze” kierują się własną inteligencją, pomoże zrozumieć, dlaczego zmiana metod pracy jest zdecydowanie trudniejsza od przeobrażenia struktur, a co za tym idzie – dlaczego zmiany struktur mają przede wszystkim charakter symboliczny i tylko w niewielkim stopniu służą rzeczywistej realizacji reform.

Zaproponowane tu definicja organizacji jako zbioru racjonalnych strategii oraz założenie że, reforma stwarza możliwości kształtowania tych strategii, rodzą kolejne pytania: jakie są cechy administracji publicznej jako formy organizacji, a w szczególności – co charakteryzuje administracje sprzeciwiające się reformom oraz jakie „dźwignie” należy zastosować, aby osiągnąć rzeczywistą zmianę, zgodną z podaną wyżej definicją?

Administracje publiczne są organizacjami biurokratycznymi: definicja robocza pozwala nam lepiej zrozumieć trudności na drodze do zmiany

W tym miejscu powinniśmy się przyjrzeć dominującym cechom administracji publicznych, uwzględniając przy tym znaczne różnice ich uwarunkowań w poszczególnych krajach. Należy jednak pamiętać, że działalność administracji nie zależy od zbioru obligatoryjnych reguł formalnych, lecz od sposobu ich realizacji przez dłuższy czas. Niezależnie od kraju, dominującą tendencją jest *pierwszeństwo ochrony interesów członków organizacji* nad innymi potencjalnymi celami, związanymi np. z jakością usług bądź redukcją kosztów.

Należałoby zatem powiedzieć, że biurokracja jest niezbywalną cechą organizacji publicznych i ta właśnie cecha najbardziej utrudnia wprowadzanie rzeczywistych zmian. Wyjaśnijmy więc pojęcie biurokracji, formułując praktyczną, operacyjną definicję tego terminu, a odrzucając definicję teoretyczną lub ideologiczną.

Określenie „biurokratyczny” nie ma tu znaczenia wartościującego i nie służy opisaniu organizacji produkujących stosy papierów, powolnych, bezwładnych i niewrażliwych na potrzeby społeczne. Dotyczy ono zjawiska o zasadniczym znaczeniu, stanowiącego źródło trudności w przekształcaniu świata administracji. W tym rozumieniu, biurokracja to rodzaj organizacji, której główną cechą jest *wewnętrznie zorientowany charakter wszystkich przyjętych przez nią kryteriów*. Mówiąc prościej – jest to podmiot, który we wszystkich działaniach przedkłada własne potrzeby – czy to techniczne, czy to ludzkie – nad potrzeby otoczenia. Ta

forma organizacji powstała w takim momencie historii, który cechował się ograniczonością zasobów, tj. dóbr lub usług (Reich, 1993; Rifkin, 1996). Rozwoju biurokracji nie powstrzymało nadejście nowej ery w dziejach człowieka, która w wymiarze ekonomicznym odznaczyła się szeroką dostępnością dóbr i usług stanowiących przedmiot aspiracji konsumentów, a w wymiarze politycznym – wprowadzeniem zasad państwa prawa, tj. przepisów i procedur oraz sposobów ich stosowania. Dlatego właśnie w opinii Maksa Webera i Henri'ego Mintzberga pojęcie „biurokracji” oznacza rodzaj kolektywnego ładu – formę prawomocnej dominacji regulowanej przez zbiór procedur czy profesjonalnej organizacji działającej według określonych zasad.

Taka forma działalności wymaga zagwarantowania równego traktowania wobec prawa wszystkich jednostek – zarówno tych podlegających władzy biurokracji, jak i jej własnych członków. Wprowadzenie w życie zasady równości doprowadziło zarazem do zacierania się różnic w osądach i ocenach, czyli, używając języka administracji – do pojawienia się zjawiska „arbitralności”.

Z biegiem lat wartości leżące u podstaw takich metod pracy zakwestionowano. Ich nieprzydatność stała się szczególnie oczywista pod koniec lat siedemdziesiątych, kiedy to państwom zabrakło środków niezbędnych do utrzymania organizacji publicznych i przekazywanych społeczeństwu. Z całą ostrością ujawniły się wówczas dwie dominujące cechy organizacji: świadczyły usługi niskiej jakości, a ich koszty były olbrzymie. Wynikało to w dużym stopniu z charakteru biurokracji zorientowanej na siebie. Aby zrozumieć tę zależność, wyjaśnić należy znaczenie dwóch zasadniczych ograniczeń, którymi zwyczajowo kierują się administracje w trakcie wypracowywania własnych metod pracy.

Pierwszym z nich jest rygorystyczne przestrzeganie zasady następstwa i wąskiej specjalizacji zadań. W ujęciu taylorystowskim proces produkcji usług dzielony jest na „sekwencje czynności”, a rolą organizacji jest powielanie tych sekwencji. Zalety i wady takiego podejścia są oczywiste. Pracownikom organizacji odpowiada fakt, że *nie muszą ze sobą współpracować*. Po wykonaniu, w odpowiadającym im tempie, własnej części zadania, przekazują akta dalej, unikając w ten sposób uzależnienia od innych pracowników. Pojawienie się współpracy w organizacjach bynajmniej nie może być procesem spontanicznym choćby dlatego, że prowadzi do stosunków zależności. Współdziałanie jest zadaniem trudnym: pracownicy próbują się więc przed nim bronić. Jest oczywiste, że stosowana przez organizacje biurokratyczne strategia segmentacji zapewnia ich członkom skuteczną ochronę tak przed społeczeństwem (nikt nie ponosi odpowiedzialności za „końcowy produkt”), jak i w stosunkach z współpracownikami. Znaczny stopień pracowniczej solidarności wynika z faktu, że taki sposób organizacji pracy ogranicza ryzyko konfliktów międzypracowniczych praktycznie do zera.

Zrozumienie istoty owej biurokratycznej ochrony ma dla nas kapitalne znaczenie. Rosło ono wraz z upływem czasu, mimo że stanowiące ją zasady początkowo ulegały jedynie powolnej adaptacji do zmieniających się warunków. Przejawy ochrony występują dziś w dużo większej liczbie krajów, niż można byłoby się spodziewać, szczególnie w dziedzinie zarządzania kadrami, gdzie doprowadziły do ograniczenia wpływu hierarchii służbowej na takie kwestie, jak uposażenie czy przebieg kariery zawodowej urzędników, co z kolei umocniło ich niezależność.

Opisywana metoda pracy jest wprawdzie korzystna dla urzędników, ale z punktu widzenia poszczególnych obywateli i społeczeństwa ma wiele poważnych wad. Przede wszystkim, prowadzi ona do spadku jakości świadczonych usług, spowolnienia pracy i braku poczucia odpowiedzialności. „Klienci” zmuszani są do przestrzegania ustalonych sekwencji czynności i przechodzenia przez kolejne „etapy biurokratycznej procedury”, jakie narzucają organizacji jej własne potrzeby, a nie potrzeby świadczeniobiorcy. Należy jednak podkreślić, że te niedogodności *nie są wynikiem publicznego charakteru organizacji, lecz biurokratycznego stylu jej pracy*. Jak wskazują ostatnie doświadczenia w Wielkiej Brytanii, również prywatyzacja usług państwowych nie gwarantuje poprawy efektywności i nie eliminuje poważnych opóźnień w wykonywaniu zadań. We Francji z kolei podatnicy nadal muszą zbyt długo czekać na zwrot podatku VAT przez tamtejsze urzędy skarbowe.

Mimo niskiej jakości świadczonych usług, organizacje biurokratyczne pochłaniają nadmierne koszty. Dystansowanie się od innych pracowników, wynikające z braku współpracy, nieuchronnie zwiększa zapotrzebowanie na dodatkowe siły i środki. Zachowanie niezależności od innych pracowników i własnej autonomii prowadzi do mnożenia sprzętu, biur, komputerów, fotokopiarek itp., mówiąc krótko, wszystkiego, co jest potrzebne do samowystarczalności.

Nie bierze się przy tym pod uwagę doświadczeń innych sektorów, np. doświadczeń przemysłu motoryzacyjnego, w którym długotrwałe wysiłki na rzecz przekształcenia organizacji i wprowadzenia mechanizmów stymulujących współpracę (standardyzacja, projekty kooperacyjne itp.) zaowocowały radykalną obniżką kosztów. Tymczasem można założyć, że próby obniżenia kosztów opieki szpitalnej w pewnych krajach (na przykład w Belgii czy Francji) byłyby o wiele skuteczniejsze, gdyby rozpoczęto je od zasadniczego przekształcenia zasad współpracy między lekarzami, dzięki czemu uwaga szpitali zostałaby skierowana na potrzeby pacjenta (nadal obowiązują tam modele oparte na rygorystycznej kontroli finansowej i biurokratycznej).

Nowe koncepcje znajdują dzisiaj niewielkie zrozumienie zarówno wśród urzędników, jak i władz politycznych. W wielu krajach nadal panuje przekonanie, że zapotrzebowanie na usługi lepszej jakości, w tym usługi o charakterze na wpół publicznym, oznacza przyzwolenie na zwiększenie przeznaczanych na ten cel

środków. A ponieważ to zapotrzebowanie nie ma końca, dochodzi do sytuacji błędnego koła. Występuje ona zarówno w najbardziej prorynkowo zorientowanych krajach OECD, jak i w państwach o ograniczonym zasięgu reform. Konieczność zmniejszenia wydatków publicznych zmusza do radykalnych cięć kadrowych, dokonywanych w sposób mechaniczny, nieuwzględniający specyfiki organizacji. Redukcjom zatrudnienia nie towarzyszą zmiany w metodach pracy, tzn. nie uruchamia się żadnych „dźwigni”, skłaniających pracowników do zmiany dotychczasowego stylu pracy, czyli do zwiększenia wzajemnej współpracy. Efektem takich działań jest spadek jakości świadczonych usług, wzrost społecznego niezadowolenia i frustracja urzędników, którzy mają poczucie, że mimo znacznie ograniczonych środków muszą wykonywać te same zadania. To prawda: administracje, które nie doceniają organizacyjnego wymiaru poprawy jakości i zmniejszenia kosztów, muszą polegać na dobrej woli i oddaniu pracowników. Ci jednak, wskazując na niezadowolenie społeczeństwa, wymuszają przydział dodatkowych środków, dzięki którym mogą dalej wypełniać swe zadania cząstkowe, nie angażując się w żadną współpracę. Lekceważenie tego problemu sparaliżowało obecne reformy we Francji. Zmusił on niektóre kraje (np. Australię) do rozwiązywania problemów administracji poprzez tworzenie alternatywnych „ośrodków świadczenia usług” w oparciu o koncepcje menedżerskie. Do tego tematu powrócimy w dalszej części referatu.

Istotę organizacji biurokratycznych można ująć skrótowo w pięciu punktach, które odpowiadają podstawowym trudnościom w realizacji sygnalizowanych zmian:

- *Rozproszenie oraz układ pionowy*, wynikające z logiki wąskiej specjalizacji i indywidualizacji zadań.
- *„Przejrzystość”*, postrzegana tu jako element uczciwości. Zgodnie z wymogiem przejrzystości, należy rozgraniczyć poszczególne zadania i ustalić dokładne zakresy odpowiedzialności. Koncepcja ta prowadzi do powstania wewnątrz organizacji swoistych monopolii, których działania przypominają zachowanie monopolii rynkowych. Skutki funkcjonowania tych monopolii odczuwa pozostała część organizacji, a w ostatecznym rozrachunku – społeczeństwo.
- *Brak współpracy*. Problemy wymagające kontaktu z pozostałymi pracownikami rozwiązuje się w sposób jednostkowy, co znacznie podnosi ogólne koszty działania organizacji. Już sama potrzeba jej „skoordynowania” wiąże się z dodatkowymi kosztami i powoduje opóźnienia, wynikające z niekończących się narad i funkcji pośredniczących.
- *Wewnętrznie zorientowane kryteria zarządzania zespołami pracowniczymi*. Są one definiowane pod kątem ograniczeń napotykanym przez członków danej organizacji oraz jej misji. Innymi słowy, w zarządzaniu karierami urzędników nie bierze się pod uwagę oceny wyników ich pracy.

- *Zjawiska eksternalizacji*, umożliwiające cztery wymienione punkty poprzez przerzucenie kosztów (nie tylko finansowych) na otoczenie, tj. faktycznie na społeczeństwo.

Nowe ograniczenia i główne trudności

Niezbędność reformy wynika obecnie z *nadmiernych kosztów usług niskiej jakości*. Coraz ostrzejsza staje się konkurencja o przydział zasobów państwa, których dostępność ograniczają (przynajmniej w niektórych krajach) nowe kierunki polityki fiskalnej. Polityka fiskalna opiera się na założeniu, że skoro osiągnięcie lepszych wyników przy mniejszych nakładach było możliwe w sektorze prywatnym, to powinno się również udać w sektorze publicznym. Należy w tym miejscu wspomnieć także o tzw. „efekcie kapilarnym”: klient/użytkownik nie może w nieskończoność tolerować narastającej różnicy w jakości produktów/usług oferowanych przez coraz liczniejszych dostawców a produktów/usług świadczonych przez państwo. Klient/podatnik oczekuje dziś indywidualnej obsługi oraz dostępności usług po rozsądnej cenie. Jeśli przepaść między ofertą sektora prywatnego i publicznego będzie się nadal pogłębiać, rynek polityczny niewątpliwie będzie dążył do podregulowania administracji.

Konsekwencją takiej regulacji była wymuszona prywatyzacja wielu usług publicznych w krajach anglosaskich. Podobny zresztą charakter miały rozwiązania, jakie w latach sześćdziesiątych próbowali narzucić Francji gaullistowscy reformatorzy, tworząc tzw. wyspecjalizowane *quangos* w celu rozwiązania najważniejszych problemów związanych z modernizacją kraju (takich jak zatrudnienie czy planowanie przestrzenne w miastach i na terenach wiejskich).

Zestawiając omówione wcześniej podstawowe cechy biurokracji publicznych z nowymi, wspomnianymi przed chwilą wymaganiami, możemy określić podstawowe trudności związane przeobrażaniem struktur administracji.

Są to głównie trudności natury intelektualnej, a zatem wiążą się w dużym stopniu z systemem kształcenia urzędników publicznych. Dotykają one w równym stopniu wszystkie kraje, nawet tak zróżnicowane, jak Francja i Stany Zjednoczone. Koncepcja budowy organizacji wokół konkretnych zadań, którą zaproponował Taylor, uważana jest przez jej zwolenników za udowodnioną naukowo, a zatem jedynie słuszną. Przed podjęciem zmian reformatorzy muszą zatem odpowiedzieć na pytanie, czy możliwa jest inna koncepcja organizacji, a jeśli tak, to jaka? Rozwiązanie tego dylematu wymaga akceptacji takich cech organizacji, jak różnorodność, zbędność i konfliktowość, które stanowią przeciwieństwo tradycyjnych cech administracji. Z tego punktu widzenia obecne procesy można określić jako przechodzenie od *legalizmu* do *zarządzania*. Dobrze uświadamiały to sobie państwa, które uznały owo przejście za główny kierunek własnych strategii reformatorskich (Irlandia, Holandia, Nowa Zelandia, Szwecja).

Część trudności ma naturę praktyczną, całkiem przyziemną. Postulowana zmiana oznacza bowiem konieczność rezygnacji z dotychczasowej praktyki osiągnięcia nie zawsze lepszych wyników przy stale rosnących kosztach. U podłoża problemów w sektorze publicznym leży, jak już wspomniano, dysproporcja między jakością świadczonych usług a obfitością zasobów. Nazywana ona bywa niekiedy „ogniwem komfortu”, ponieważ umożliwia czynienie dalszych obietnic, przy przetrzuceniu dodatkowych kosztów na społeczeństwo. Obecnie jednak musimy zwiększać efektywność działania i jednocześnie obniżać koszty. Rozwiązanie tej pozornej sprzeczności może nastąpić jedynie w wyniku radykalnej zmiany metod pracy (pociągającej za sobą pewne koszty osobowe), a nie przeobrażenia struktur. Opór urzędników wobec reformy nie jest zatem oznaką abstrakcyjnej i teoretycznej niechęci do zmiany. Stanowi natomiast przejaw sprzeciwu wobec fundamentalnej transformacji funkcji pracy, jaka dokonuje się obecnie w naszych rozwiniętych społeczeństwach. Tradycyjnie, praca miała dwie funkcje: produkcyjną (udostępnianie dóbr i usług osobom zgłaszającym na nie zapotrzebowanie) i ochronną (zabezpieczenie pracowników poprzez wynagrodzenie i uczestnictwo w systemach społecznych, czyli afiliacja – by użyć określenia Roberta Castela – ale też ochrona przed innymi pracownikami, zajmującymi równoległe stanowiska, która umożliwia unikanie współpracy). Pod presją omówionych czynników ochronna funkcja pracy traci na znaczeniu, funkcja produkcyjna – zyskuje. Jednocześnie wzrasta poczucie zagrożenia, które w przypadku urzędników publicznych wiąże się nie tyle z niestabilnością rynku pracy, co z faktycznymi warunkami pracy, charakteryzującymi się *symultanicznością*, współpracą i *sytuacjami konfliktowymi*. Taka przemiana niesie więc ze sobą pewien potencjał konfrontacji. Można też oczekiwać, że przy braku alternatywy (propozycji „nowego ładu” dla osób, wobec których państwo/pracodawca wycofuje się z warunków dotychczasowej „cichej” umowy społecznej) pracownikom trudniej będzie zaakceptować jakikolwiek program reform.

Nie należy także zapominać o powszednich trudnościach natury emocjonalnej, związanych z bezpośrednimi kontaktami między urzędnikami a osobami, które były dotąd podmiotem działań administracji, a obecnie stają się jej klientami. W tradycyjnym systemie, powstałym w czasach niedostatku zasobów, urzędnicy mogli narzucać własne koncepcje, harmonogramy i ograniczenia podległym im jednostkom, które – nie mając wyboru – musiały akceptować urzędnicze decyzje. Klasyczne relacje między stroną dominującą a stroną zdominowaną, między ekspertem a petentem przejawiały się na co dzień w kolejkach, ustalonych godzinach urzędowania, zasadach obiegu akt, a nawet w języku urzędów. Reforma administracyjna prowadzi do gruntownej zmiany tych relacji lub przynajmniej do zarządzania nimi na zasadzie równości stron, ograniczając możliwości urzędników chowających się za przepisami, harmonogramami itp.

Stosunki między administracją a zarządzanymi będą w coraz większym stopniu kształtowane przez wymagania tych ostatnich (usługa zindywidualizowana). *Jeśli organizacje nie będą w stanie sprostać tym wymogom poprzez wdrożenie odpowiednich metod pracy, presja na urzędników przyjmie charakter konfrontacyjny i bolesny.*

Ścieżki realizacji reform

Sedno sprawy sprowadza się więc do pytania, jak zmienić organizację i metody pracy mimo istniejących ograniczeń. Zadanie to nie jest oczywiście łatwe. Nietrudno więc zrozumieć, dlaczego niektóre państwa całkowicie uchylają się od podjęcia takiego wyzwania, a w innych reforma państwa nie stała się częścią programu rządowego, choć wszystkie rządy szermują abstrakcyjnymi, często bardzo atrakcyjnymi hasłami. Mimo to znane nam przykłady pozwalają wskazać trzy możliwe ścieżki realizacji reform:

- Pierwsza z nich wiąże się z kształceniem urzędników publicznych, w szczególności zajmujących odpowiedzialne stanowiska. Szkolenia urzędników cywilnych prowadzą do ukształtowania pewnych form zachowań, które często cechuje wysoki stopień konwencjonalności i nastawienie na ochronę własnych interesów. Te konwencjonalne zachowania wzmocnia dodatkowo zorientowany na potrzeby wewnętrzne system rekrutacji nowych pracowników, istniejący w niektórych krajach. Niechęć do samej idei reformy wynika nie tylko z potrzeby ochrony nabytych korzyści, ale także z faktu, że dominujący model intelektualny został pracownikom narzucony i z braku konkurencji (alternatywnych sposobów myślenia) łatwo zdobywa dominującą pozycję. Jest np. znamienne, że kiedy rząd Stanów Zjednoczonych zamierzał radykalnie zmienić sposób funkcjonowania Urzędu Podatkowego, mianował jego szefem konsultanta, który wyrobił sobie markę właśnie jako... konsultant. Niektóre kraje starają się równoważyć legalistyczne komunały przekazywane w czasie wstępnego szkolenia pracowników wszechstronnymi programami podnoszenia kwalifikacji, których celem jest wdrożenie „myślenia menedżerskiego” w organizacjach publicznych. Faktyczne efekty takich programów są jednak niewielkie w porównaniu z przeznaczanymi na nie nakładami. Jeśli bowiem zleci się te szkolenia wyspecjalizowanym komórkom administracji, to bardzo szybko ulegają neutralizacji i zaczynają służyć ponownej prezentacji dominującego stylu myślenia. Po drugie – jeśli ostatecznym celem zarządzania jest skłonienie pracowników do konkretnych zachowań, to należałoby uruchomić stosowne „dźwignie”, zanim poszerzy się znajomość problematyki menedżerskiej w ramach przewidzianych szkoleń.
- Celem wspomnianych dźwigni, związanych głównie z systemami zarządzania zasobami ludzkimi, jest stworzenie nowych kontekstów działania pra-

owników administracji publicznej, które prowadzą z kolei do zmian w ich zachowaniach (strategiach). Dotychczasowy kierunek ewolucji systemów zarządzania kadrami prowadził na ogół do neutralizacji wszelkich możliwych narzędzi zarządzania (ocena wyników pracy, promocja czy polityka wynagradzania). Kilka kwestii zasługuje więc na szersze omówienie:

- Bez wątpienia bolesną (lecz niezaprzeczalną) prawdą jest fakt, że – jak dotąd – nie zanotowano takiego przypadku rzeczywistej zmiany biurokracji (w przyjętym przez nas znaczeniu tego terminu), który nie wiązałby się z głęboką przemianą systemów zarządzania zasobami ludzkimi. Systemy biurokratyczne zawsze chronią urzędników przed czynnikami politycznymi, arbitrażem, kierownictwem itd. – w dodatku w stopniu pozbawiającym pojęcie hierarchii służbowej jakiegokolwiek sensu. Ich zmiana oraz pokonanie oporów urzędników przyczyni się do znacznego osłabienia zasygnalizowanej już ochronnej funkcji pracy.
- Jednym ze sposobów uniknięcia tego problemu jest prywatyzacja lub kontraktowanie usług. U podstaw takiego rozwiązania, które znajduje zastosowanie także poza kręgiem krajów anglosaskich, leży przekonanie, że cechą odróżniającą sferę publiczną od prywatnej jest stopień ochrony pracowników, a co za tym idzie – zakres ograniczeń (nie tylko finansowych), które można nałożyć na ich uprawnienia. Podstawowa idea przyświecająca takim strategiom sprowadza się do przeświadczenia o iluzorycznym charakterze przemian administracji publicznej, tj. przeświadczenia, że można je jakoś zamarkować lub wręcz ominąć. W praktyce strategie te mogą prowadzić do sytuacji, w której w gestii sektora publicznego pozostaną jedynie najprostsze zadania oraz usługi charakteryzujące się niskim poziomem wartości dodanej.
- W związku z tym niektóre kraje zdecydowały się na strategię stopniowego negocjowania wszelkich, nawet najdrobniejszych zmian w „regulacjach”. Umożliwiło to reanimowanie idei zarządzania, a zatem również i postulatu odpowiedzialności w sferze zarządzania kadrami. Tu warto wspomnieć, że dzięki inicjatywie nieustępliwego dyrektora kadr znaczne postępy w tym zakresie osiągnięto we francuskim Ministère de l'Équipement, tj. w kraju raczej niechętnym reformie administracyjnej. Jednocześnie administracja francuska jest bodaj najbardziej aktywna na konkurencyjnym rynku usług. Również w tym przypadku odpowiednie działania wymusiła konieczność.
- Ostatnia istotna kwestia dotyczy zmiany struktur. Kwestii tej nie poświęciliśmy dotąd zbyt wiele uwagi, by uniknąć wrażenia, że powracamy do wcześniejszej koncepcji utożsamiającej zmianę organizacyjną z restrukturyzacją. Należy jednak odnotować, iż niektóre kraje (Australia czy Nowa Zelandia) udowodniły, że istnieje alternatywa wobec struktur opartych wyłącznie na sekwencyjnym podziale zadań. Wspominane już „służby operacyj-

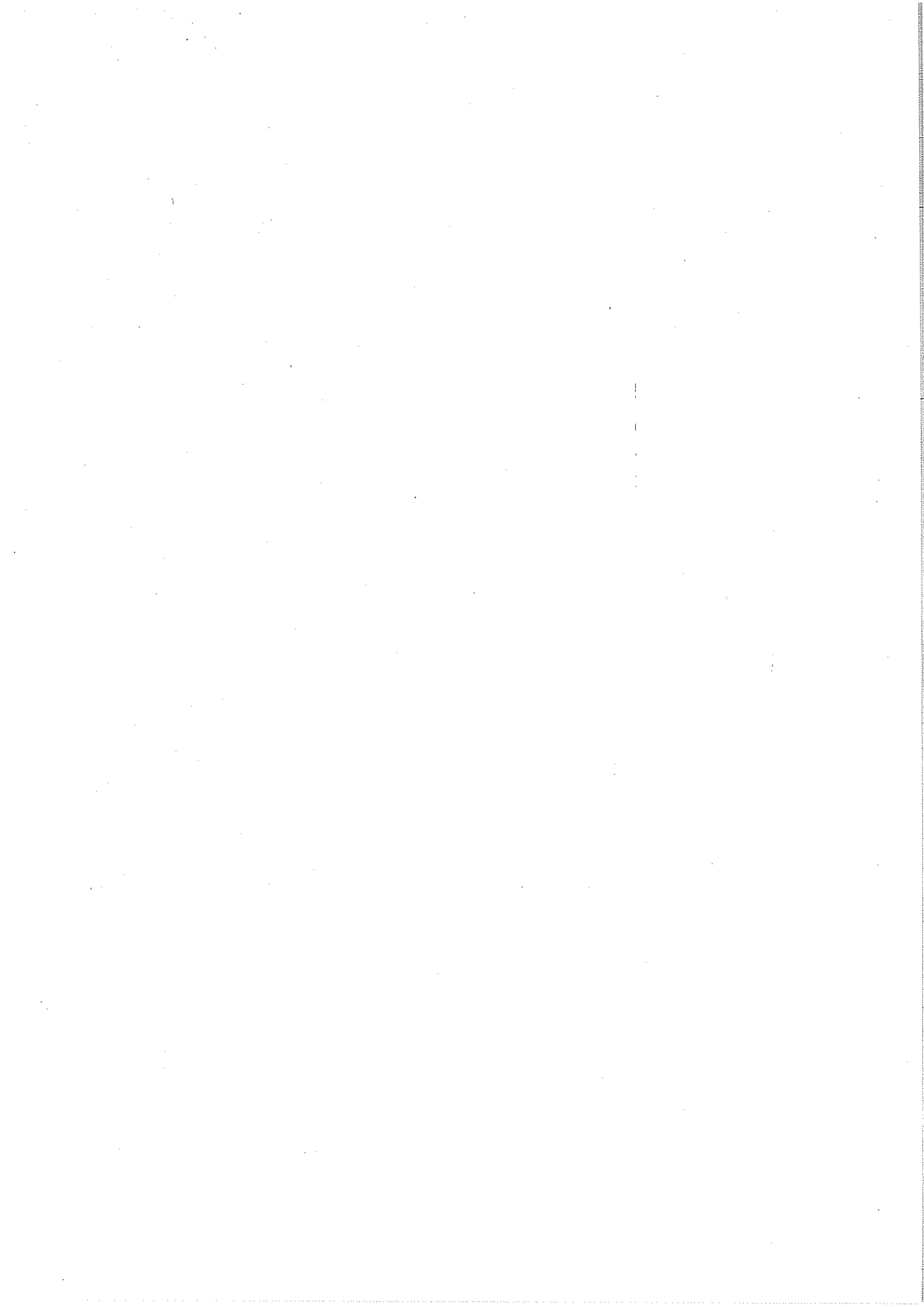
no-dostawcze” dowodzą, że również struktury administracji można zaprojektować zgodnie z logiką potrzeb użytkowników, nadając owej logice formę konkretnych metod pracy służących codziennemu, wspólnemu wykonywaniu obowiązków.

W istocie postęp jest możliwy, a tam gdzie został osiągnięty, wyraża się on np. w bardziej przyjaznej postawie urzędników publicznych wobec społeczeństwa. Jest to tylko jeden z aspektów zmian zauważalnych przede wszystkim przez świadczeniobiorców. Na niedawnym sympozjum poświęconym analizie porównawczej służb podatkowych zadano pytanie, jak należy zdefiniować efektywną administrację podatkową. Odpowiedź brzmiała: „efektywność” nie polega na uszczęśliwianiu klienta poprzez zmniejszenie skali i dynamiki podatków, lecz na wprowadzeniu takich metod pracy, dzięki którym pobieranie podatków nie prowadzi do zwiększenia kosztów.

Projekt ocen porównawczych, zrealizowany w 1999 r. przez francuską Inspection générale du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, wykazał np., że koszty w skali 3-punktowej mogą się wahać się od jednego punktu w krajach o największym stopniu efektywności (Stany Zjednoczone, Szwecja) do trzech w krajach najmniej efektywnych (Francja). Różnic tych nie da się wyjaśnić złożonością prawa podatkowego w poszczególnych krajach. Wskazują one natomiast na poziom postępów w zakresie organizacji pracy administracji publicznej.

Bibliografia

- Bennis Warren and Burt Nanus,
Leaders: Strategies for taking charge, 2nd edition, Harper Collins Publishers, 1997.
- Castel Robert,
Le métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat, Paris, Fayard, 1995.
- Crozier Michel,
Le phénomène bureaucratique, Paris, le Seuil, 1964.
- Dupuy François, Jean-Claude Thoenig,
L'administration en miettes, Paris, Fayard, 1985.
- Duran Patrice,
Penser l'action publique, Paris, LGDJ, 1999.
- March J.C. and J.P. Olsen,
Democratic governance, New York, The Free Press, 1995.
- March J.C. and N.A. Simon,
Organizations, J. Wiley, New York, 1958.
- Nadler D. et al.,
Discontinuous change: leading organisational transformation, Jossey Bass, 1995.
- Reich Robert B.,
L'economie mondialisée, Paris, Dunod, 1993.
- Rifkin Jeremy,
La fin du travail, Paris, la Découverte, 1996.
- Schick Allen,
The spirit of reform: managing the New Zealand State sector in a time of change, State Services Commission, Wellington, 1996.
- Tichy Noel,
Managing strategic change: technical, political and cultural dynamics, John Wiley and Sons, 1983.
- Waterman R.H., T.S. Peters and J.R. Philips,
Structure is not organization, Business Horizon, Vol. 23, No 3, June 1980.



Ewaluacja jako praktyczna wiedza do wykorzystania w reformowaniu zarządzania publicznego

Jean-Claude Thoenig

Dyrektor badań w Krajowym Centrum Badań Naukowych (CNRS)
(Grupa ds. Analiz Polityki Publicznej)
i profesor INSEAD (Europejskiego Instytutu Administracji)

Czy w reformach sektora publicznego wykorzystuje się ewaluację? Czy udało się wypracować dobrą praktykę w tym zakresie? Czy ewaluacja ma przyszłość? W niniejszym referacie przez ewaluację będziemy rozumieć narzędzie lub środek wzmacniania zdolności do gromadzenia wiedzy o metodach przeprowadzania udanych zmian i określania potencjalnych rezultatów reform w zakresie efektywności i skuteczności administracji publicznej. Niezależnie od wielu zróżnicowanych metodologii tego typu badań, ewaluację można ogólnie scharakteryzować jako rodzaj działalności służącej pozyskiwaniu i analizie ścisłych i istotnych danych na temat relacji między działaniami władz publicznych (ewentualnie brakiem takich działań) a ich efektami i ogólnym rezultatem.

Pozorny paradoks

Trudno sobie wyobrazić, by reformy zarządzania w sektorze administracyjnym i publicznym mogły zostać przygotowane i wdrożone na ślepo, bezmyślnie, impulsywnie i wyłącznie z nakazu przełożonych. A skoro tak, to istnieje duże zapotrzebowanie na praktyków reform nadzorujących zmiany. Istnieją wszelkie podstawy, by sądzić, że istotną rolę w tym zakresie odegra ewaluacja. Metoda ta łączy bowiem precyzyjne narzędzia i – przynajmniej w teorii – racjonalną metodologię zapewniania niezbędnych informacji i rekomendacji służących konkretnej polityce społecznej.

Blizsza analiza faktów wskazuje jednak, że w większości krajów badania ewaluacyjne stosowane były dotąd w ograniczonym zakresie. Podejmowane niekiedy w sposób selektywny, przynosiły mierne rezultaty. Wiadomo także, że opór wobec szerszego wykorzystania ewaluacji nie zawsze, a nawet nie przede wszyst-

kim wynika z niewiedzy lub niechęci. Niekiedy rządy deklarują publicznie potrzebę ewaluacji, nie stosując jej jednak w praktyce. Dobrym tego przykładem jest opublikowana w Norwegii „Biała księga”, w której podkreśla się znaczenie oceny konkretnych obszarów polityki administracyjnej i kadrowej. Od chwili jej publikacji nie podjęto jednak żadnej inicjatywy służącej ocenie reform realizowanych tam w ostatnim dziesięcioleciu. Zaskakujące są także postawy sceptyczne wobec ewaluacji, reprezentowane zwłaszcza przez dobrze poinformowanych i doświadczonych praktyków reformy zarządzania publicznego. Niektórzy z nich mówią wręcz o „alergii” rządów na ewaluację. Przyczyny takiej postawy mają różne uwarunkowania. Mogą wynikać z niechęci decydentów politycznych wobec ekspertów, którzy nie uczestniczą bezpośrednio w realizacji reform; z arogancji samych ewaluatorów, próbujących niekiedy wytyczać cele i założenia reform; z faktu, że badania ewaluacyjne pochłaniają sporo czasu; wreszcie – z przekonania, że reformy stanowią zarazem instrument polityki rządu. W rezultacie, jak dotąd, nie odnotowano oznak większego zapotrzebowania decydentów na ewaluację decydentów. Stały popyt na takie badania jest zresztą dość problematyczny. Pojawia się natomiast wówczas, gdy decydenci i ich współpracownicy zbierają informacje i dokonują przeglądów i ocen rozmaitych aspektów realizowanych reform zarówno przed, jak i po podjęciu decyzji politycznych. Z takim mniej lub bardziej nieformalnym i spontanicznym podejściem spotykamy się w wielu krajach.

W Wielkiej Brytanii np. przeglądów reform dokonuje się pod kątem konkretnych programów reformatorskich, takich jak „Inicjatywa następnych kroków”, „Karta obywatelska”, lub „Testowanie rynku i kontraktowanie usług”. Irlandzki Komitet ds. Badań Zarządzania Publicznego, któremu przewodniczy minister finansów, przeprowadził właśnie selektywny przegląd planów utworzenia działów obsługi klientów w departamentach i urzędach; wyniki opublikowano w formie dokumentu roboczego. Ogólnie rzecz biorąc, mimo ograniczonego charakteru podobnych działań, trudno je uznać za nieistotne.

W tym miejscu należy sformułować dwie uwagi natury ogólnej. Po pierwsze, z samej istoty ewaluacji nie wynika nic, co wiązałoby ją w szczególny sposób z określonym typem państwa bądź kultury administracyjnej, chociaż przytoczone powyżej przykłady wskazują, że narzędzie to jest stosowane częściej w krajach, w których reformy mają bardziej kompleksowy charakter, oraz w administracjach wykorzystujących wzory anglosaskie. Po drugie, aby świadomość znaczenia ewaluacji mogła się automatycznie upowszechnić w całym systemie i przeniknąć do sfery zarządzania reformami, nie wystarczy korzystać z pomocy kompetentnych ekspertów wewnętrznych lub niezależnych, dysponować niezawodnymi narzędziami oraz odpowiednią liczbą danych. Zarazem jednak techniki ewaluacji mogą być stosowane również w tych systemach publicznych, które nie wykształciły jeszcze kultury ewaluacji w pełnym zakresie. Spostrzeżenia te pro-

wadzą do dość optymistycznego wniosku: eksperci czy zaawansowany poziom systemu nie odgrywają tu większej roli. Sama decyzja o przeprowadzeniu ewaluacji zależy od poszczególnych urzędników cywilnych, którzy nie muszą nawet sobie w pełni uświadamiać, że podejmowane przez nich działania określone są tym terminem. Innymi słowy, przeszkody utrudniające ewaluację mają naturę głównie pragmatyczną, a nie profesjonalną, techniczną czy intelektualną.

Nauki płynące z doświadczenia

W jakich okolicznościach praktyczne metody ewaluacji mogą okazać się przydatne przy przygotowywaniu i implementacji reform sektora publicznego? Odpowiedź jest oczywista: kiedy zostaną zaakceptowane i zastosowane przez decydentów. Nie mamy gotowej, magicznej formułki czy modelu najlepszej praktyki, dzięki którym można by osiągnąć cel. Analiza sprawdzonych zastosowań ewaluacji może jednak dostarczyć wielu pouczających wniosków.

Obserwacja praktycznych zastosowań ewaluacji umożliwia obalenie utartych przekonań i stereotypów, które wzmacniają postawy uprzedzenia lub sceptycyzmu wobec możliwości przeprowadzenia udanej ewaluacji. Dość często spotykamy się np. z opinią, że organizacje publiczne są z natury niezdolne do samooceny (Wildavsky, 1979). Na innym poziomie analizy podstawowego źródła trudności upatruje się w mentalności decydentów, która jakoby – poza nielicznymi wyjątkami – ma być całkowicie sprzeczna z celami badań ewaluacyjnych. Przytacza się również niepodważalne rzekomo argumenty, że istota problemu wynika z samego charakteru reform, a kompleksowe, autorytarne kierunki polityki, np. wprowadzenie na rynek całych sektorów dóbr i usług – ze względu na ich ideologiczne motywacje – nie skłaniają rządów do zajęcia się przewidywanymi i rzeczywistymi kosztami i korzyściami, wynikającymi z tych działań. Uznanie na takich podstawach, że ewaluacja nie jest w stanie spełnić żadnych oczekiwań, wydaje się stanowiskiem równie skrajnym, jak stwierdzenie, że tego typu badania są kierunkiem przyszłościowym.

Praktyczna użyteczność

Nasze badania wskazują przede wszystkim na konieczność pragmatycznej postawy wobec praktycznych zastosowań ewaluacji. Innymi słowy, wszelkie wysiłki w tym zakresie winny koncentrować się na konkretnych potrzebach i możliwościach działania.

Wybór przedmiotu ewaluacji zależy w pierwszym rzędzie od potrzeb decydentów. To, wydawałoby się, banalne spostrzeżenie ma bardzo konkretny wymiar. Rzadko bowiem decyzje o przeprowadzeniu ewaluacji programu rządowego podejmowane są jednostronnie przez samych decydentów. Badania przeprowadzone przez grupę ekspertów OECD prowadzą do dwóch wniosków. Decydenci

na ogół nie formułują własnych potrzeb precyzyjnie i z wyprzedzeniem. Gdyby nawet do tego doszło, samo podjęcie badań ewaluacyjnych zależy w znacznej mierze od inicjatywy zaangażowanych w reformę urzędników wyższego szczebla (należy tu też wspomnieć o roli departamentu lub ministerstwa odpowiadającego za sprawy budżetowe). Nie jest dziełem przypadku, że wyżsi urzędnicy i doradcy w niektórych krajach chętnie korzystają z ewaluacji – dzięki studiom uniwersyteckim i szkoleniom zawodowym mają bowiem świadomość potencjalnych korzyści płynących z nauk społecznych i nowoczesnych teorii zarządzania, czego nie można powiedzieć na temat kadry urzędniczej o przygotowaniu prawnicz-administracyjnym.

Jest mało prawdopodobne, aby ewaluacja została uznana za cel sam w sobie. W rzeczywistości stanowi ona jedynie środek do osiągnięcia celu. Wiarygodność ewaluacji i akceptacja jej wyników wymaga spełnienia trzech warunków: inicjatorami badań winny być osoby lub grupy, które cieszą się opinią doświadczonych praktyków i mają bezpośredni dostęp do decydentów, a nawet uczestniczą w kształtowaniu programu reformy (zarówno przed, jak i po jej wdrożeniu); badania powinny odpowiadać na konkretne zapotrzebowanie lub problem, z którym borykają się decydenci polityczni; winny przynosić wymierne korzyści samym decydentom oraz powinny być zharmonizowane w czasie z przebiegiem reformy.

Wykorzystanie sposobnych okazji często okazuje się sprawą o podstawowym znaczeniu. Dotyczy to szczególnie krajów, w których tego rodzaju badania są jeszcze rzadką praktyką, ale także systemów publicznych, w których ewaluacje prowadzi się już na szerszą skalę. Niewłaściwa synchronizacja może oznaczać koniec inicjatywy reformatorskiej. Jeśli ewaluacja nie będzie skorelowana z programem rządu, w ostatecznym rozrachunku jej wpływ będzie zerowy, a wyniki zostaną po prostu odłożone do archiwum i zapomniane (taka sytuacja miała miejsce we Francji w latach 1992–1997). Oznacza to również, że systemy ewaluacji powinny cechować się elastycznością i zdolnością adaptacyjną do zmieniających się potrzeb, zaś decydentom politycznym należy zapewnić łatwy dostęp do prac ewaluacyjnych lub wręcz możliwość ścisłego nadzorowania ich przebiegu.

Priorytet: zapewnienie informacji

Kolejny przykład dobrej praktyki wiąże się z kierunkami i treścią samych metod badań ewaluacyjnych. Zastosowanie ewaluacji do oceny konkretnego działania oznacza, że celem takiego badania jest zgromadzenie wiedzy, którą można będzie wykorzystać w praktyce. Prawdopodobieństwo, że ewaluacja zostanie zaakceptowana i okaże się użyteczna, będzie większe, jeśli będziemy podkreślać jej znaczenie w zakresie pozyskiwania informacji, zachowując jednocześnie ostrożność wobec jej znaczenia na etapie formułowania ocen czy wniosków końco-

wych. Z tego punktu widzenia próby rozróżniania ewaluacji i quasi-ewaluacji wydają się szkodliwe i bezpodstawne, mimo że przemawiająca za tym argumentacja znajduje niekiedy uznanie metodologicznych purystów.

Liczne analizy praktyki reform służby publicznej wskazują, że użyteczność ewaluacji polega przede wszystkim na udostępnianiu danych empirycznych. Jest to całkiem oczywiste i wiąże się z samą istotą procesu podejmowania decyzji. W tym miejscu należy rozróżnić dwa istotne fakty.

Decydenci instytucji publicznych pod wieloma względami przypominają kierowników dużych przedsiębiorstw (Mintzberg, 1980). Obie te grupy przywiązują ogromne znaczenie do informacji praktycznych lub wartościujących, otrzymywanych w bezpośredniej rozmowie od zaufanych osób. Taka praktyka odbiega od założeń modelu teoretycznego, zgodnie z którym proces rozwiązywania problemów wymaga odpowiedniego przemyślenia i obejmuje wyczerpującą analizę ogółu informacji na temat określonej sytuacji empirycznej, a także analizę ilościową zalet związanych z możliwymi wariantami rozwiązań. Oznacza to, że ewaluacja stanie się bardziej wiarygodna, jeśli zostanie dostosowana do procesu podejmowania decyzji.

Należy też zauważyć, że zaangażowanie się w konkretne działania nie powoduje osłabienia wysiłków intelektualnych. Analiza czy ewaluacja dostarcza decydom jedynie dodatkowych danych, które wykorzystują zgodnie z posiadaną wiedzą i możliwościami uczenia się, interaktywnego rozwiązywania problemów itd. Analiza, pozbawiona uprzywilejowanego znaczenia, musi więc konkurować z innymi czynnikami procesu intelektualnego (Lindblom i Cohen, 1979).

Przedstawione wyżej fakty prowadzą do dalszego doprecyzowania ewaluacji. Jest to działalność o ograniczonym zakresie, skoncentrowana na ściśle określonych zagadnieniach, posługująca się językiem zrozumiałym dla decydentów, chętnie korzystająca z wszelkich dostępnych danych, nawet niekompletnych, i służąca opisowi, a nie analizie stanu rzeczy. Ewaluatorzy winni posiadać umiejętność dostosowywania się do zmieniających się uwarunkowań w zależności od badanego przypadku oraz wykorzystywania danych – jeśli nie w celu przedstawienia odmiennego stanowiska, to przynajmniej zwrócenia uwagi decydentów politycznych na dany problem. Implikuje to konieczność dostarczenia informacji przed podjęciem prób wyjaśnienia badanych zjawisk, pełnienia przez ewaluatorów funkcji pomocniczych oraz unikania sądów wartościujących.

Dążenie do zapewnienia ewaluacji większej wiarygodności opiera się na założeniu, że ewaluatorzy nie są skłonni do ferowania sądów i ocen. Jest to szczególnie istotne przy ocenianiu reform będących w toku, kiedy ewaluator może ulec technokratycznej pokusie zastępowania ustaleń decydentów własnymi opiniami. Skupiając uwagę na błędach, nieprawidłowościach i niedociągnięciach, bez należytego uwzględnienia osiągnięć, postępów i sukcesów, może też wykazać brak obiektywizmu, co w efekcie nadaje ewaluacji jednostronnie krytyczny charakter.

Z tego rodzaju krótkowzrocznością ewaluatorów przy ocenie rzeczywistych skutków inicjatyw reformatorskich spotykamy się dość często. Dlatego np. rząd kanadyjski podchodzi bardzo ostrożnie do raportów biegłych ekspertów, którzy na ogół uwypuklają niedostatki reform, zarówno pod względem efektywności nakładów, jak i ogólnej skuteczności nowych rozwiązań, przedstawiając niezmiennie obraz skromnych postępów i ogromu prac, które należy jeszcze wykonać. Taka ewaluacja nie ma dla rządu większej wartości praktycznej, a prezentowane selektywne informacje (zamiast kompleksowej oceny reform) jedynie utrudniają projektowanie kolejnych etapów reformy, tj. przynoszą efekt przeciwny niż zamierzony.

Czy badania ewaluacyjne winny prowadzić do formułowania sądów wartościujących? Kwestia ta wciąż pozostaje przedmiotem sporu specjalistów ds. ewaluacji i reformatorów. Część praktyków uważa, że ewaluacja winna służyć przede wszystkim eksploracji i informowaniu, zaś formułowanie ocen stanowi w tym przypadku niepotrzebną stratę energii i czasu. Należy jednak pamiętać, że sądy wartościujące przekazywane są często w ukrytej formie. Równie zagorzałych zwolenników ma pogląd, że ewaluatorzy winni dokonywać ocen wartościujących. Argumentują oni, że brak takich ocen obniża wartość wiedzy, jaką ma zapewniać ewaluacja – szczególnie w przypadku, kiedy ministrowie powinni otrzymać klarowny obraz sytuacji. Wartościowanie jest bowiem nieodzownym elementem zdobywania wiedzy.

Ewaluacja wewnętrzna

Trzecim przykładem dobrej praktyki jest ewaluacja wewnętrzna, która obejmuje tak procedury samooceny, jak i przeglądy realizowane przez naukowców lub prywatnych ekspertów z zewnątrz. Decydenci odpowiedzialni za realizację reform w sektorze publicznym będą chętniej korzystać z ewaluacji i będzie ona łatwiejsza w praktyce, jeśli uda się wypracować metodologię ewaluacji wewnętrznej, zwłaszcza na szczeblach inicjujących oraz projektujących działania reformatorskie i zaangażowanych w ich realizację.

Przeprowadzenie ewaluacji w wielu krajach zleca się niezależnym ekspertom lub naukowcom. Realizowane przez nich badania są na ogół mało użyteczne z punktu widzenia rządzących. Często są nazbyt przeteoretyzowane, co wynika ze skupienia uwagi na określonych aspektach lub tematach, podczas gdy niepokój rządu budzą zupełnie inne kwestie, problemy i zadania, np. tempo implementacji polityki reform czy istniejące możliwości w tym zakresie. Z kolei wynikające z tych badań wnioski ogólne mogą być postrzegane jako zbyt krytyczne lub bezbarwne, co wynika z natury ocen *ex post*, dokonywanych po upływie kilku miesięcy lub nawet lat od chwili wystąpienia ocenianych zdarzeń. W efekcie ewaluacje dokonywane przez podmioty zewnętrzne dostarczają niewiele zaleceń i wskazówek praktycznych co do kolejnych faz reformowania. Ich ograniczenia,

a także wywoływane przez badania frustracje dobrze ilustruje przykład Finlandii, gdzie równolegle zrealizowano kilka wewnętrznych ewaluacji, przeprowadzonych przez grupy lub „sieci” urzędników cywilnych bezpośrednio zaangażowanych we wdrażanie reform. Taka ewaluacja daje większe korzyści praktyczne, które można spożytkować także w przyszłym działaniu. Powyższe spostrzeżenia prowadzą do wniosku, że ewaluacja zewnętrzna powinna być stosowana w wyjątkowych przypadkach, np. jeśli rząd uzna, że ze względów politycznych korzystniejsza będzie reforma sektora publicznego „wymuszona” przez niezależnych ekspertów. Z takim przypadkiem mieliśmy do czynienia w Grecji w latach 1994–1996. Dotyczył on reformy zarządzania funduszami strukturalnymi UE.

W tym miejscu należy doprecyzować, czym jest w istocie ewaluacja „wewnętrzna”. W niektórych krajach istnieją wyspecjalizowane organy administracyjne (w rodzaju izb kontroli) lub doraźnie powoływane zespoły zadaniowe ds. reformy administracyjnej oraz oceny polityki publicznej. Organy takie istnieją obecnie lub istniały w przeszłości we Francji, Holandii i Wielkiej Brytanii. Sam fakt istnienia odpowiednich technicznych i kadrowych zasobów wewnątrzsystemowych nie musi oznaczać, że to właśnie im zostanie przydzielone zadanie ewaluacji reformy sektora publicznego ani też że ich praca okaże się przydatna lub znacząco wpłynie na sposób przeprowadzania badań. Sugeruje się niekiedy, że praktyka ewaluacji winna sprzyjać rozwojowi odrębnych, równoważących się nawzajem ośrodków władzy w systemie publicznym. W omawianym kontekście postulat ten wydaje się jednak mało realistyczny. Celów reformy nie należy bowiem utożsamiać z programem reform zarządzania publicznego. Udział grup specjalistów wewnętrznych nie wpłynie na wzrost użyteczności wyników ewaluacji z punktu widzenia kształtowania polityki. Ze względu na łatwość, z jaką ewaluator przyjmuje pozę sędziego i ogłasza korzystny lub niekorzystny werdykt, nie ponosząc za to żadnej odpowiedzialności, mamy tu do czynienia z identycznymi trudnościami, jak w przypadku ewaluacji zewnętrznej, o których była mowa wyżej.

Z powyższych spostrzeżeń wynikają oczywiste konsekwencje praktyczne. Reformy zarządzania publicznego różnią się pod wieloma względami od pozostałych programów polityki (które dotyczą na ogół bardziej wymiernych, konkretnych kwestii społecznych, jak np. opieka zdrowotna, edukacja itp.) i często traktowane są jako przejaw dyskrecjonalnych działań rządu. Podjęcie badań ewaluacyjnych zależy od tego, czy sami decydenci uznają za stosowne uwzględnić ich rolę i zdołają dostosować do własnych potrzeb i wymagań. Tendencja do szerszego wykorzystywania ewaluacji wewnętrznych odzwierciedla dążenie osób kierujących reformą do poddania poszczególnych agend i całego sektora publicznego stałej ocenie. Brak takiej oceny może oznaczać, że ewaluacja nabiera cech biurokratycznego rytuału, a raporty ekspertów są po prostu odkładane na półkę.

Ewaluacje stopniowe i wynikające z okoliczności

Analiza dobrych praktyk wskazuje na potrzebę stopniowego wprowadzania mechanizmu ewaluacji do sektora publicznego.

Jak już wspomniano, w zasadzie każdy może podjąć się przeprowadzenia badania ewaluacyjnego, a tzw. quasi-ewaluacja może stanowić niekiedy całkiem dobry początek. Nic nie jest w stanie skuteczniej unicestwić ewaluacji już w zarodku niż zamknięcie jej w okowach metodologii. Zlecenie badań ewaluacyjnych nie jest wyłączną prerogatywą wysokich rangą decydentów i ich bezpośrednich współpracowników. Istnieje wiele sposobów upowszechniania ewaluacji w wszystkich agencjach i na wszystkich szczeblach hierarchii służbowej – pod warunkiem że badania dotyczyć będą kwestii istotnych z punktu widzenia zlecających je osób. Z szerokim zastosowaniem ewaluacji spotykamy się tam, gdzie reformy służą przebudowie wewnętrznych struktur i procedur w systemie publicznym, są wdrażane w ramach strategii premiującej współudział pracowników i decentralizację oraz gdzie program reform jest monitorowany przez rząd. Przykłady tego rodzaju ewaluacji można znaleźć w konkretnych sektorach lub ministerstwach, jak np. we francuskim Ministère de l'Équipement; a także w całych systemach administracji publicznej, np. w administracji szczebla federalnego Kanady. Podejście stopniowe wymaga jednak, by uzyskane informacje były powszechnie zrozumiałe, a ich przydatność – oczywista dla wszystkich zainteresowanych, począwszy od decydentów, a skończywszy na szeregowych pracownikach. Nie mogą być także postrzegane jako rodzaj zagrożenia lub nacisku, ale przeciwnie – winny być traktowane jako pozytywna wartość otwierająca nowe możliwości.

Różnice między poszczególnymi rodzajami i metodami ewaluacji nie mają większego znaczenia. Przykłady dobrych praktyk nie dostarczają dowodów, by pewne metody lub ich kombinacje były z natury lepsze od innych. Jednak – co warto raz jeszcze podkreślić – podstawowym kryterium wyboru winna być możliwość wykorzystania wyników ewaluacji w działaniu praktycznym. Oznacza to, że decyzje techniczne muszą wynikać z analizy potencjalnych zastosowań. W tym kontekście poczynić można następujące spostrzeżenia:

- Przy podejmowaniu badań ewaluacyjnych należy ustalić, czy dane empiryczne są dostępne bądź czy mogą zostać pozyskane w niekosztowny sposób. Należy też założyć, że systemy publiczne mają stosunkowo niewiele informacji na temat uzyskiwanych wyników pracy i efektywności.
- Celem ewaluacji winno być nie tyle powszechne zrozumienie przeróżnych parametrów, co przedstawienie podstawowych wskaźników dotyczących kilku wyraźnie zakreślonych obszarów problemowych, które można uznać za reprezentatywne dla całości zagadnienia.

- Ewaluacje *ex post* – tzn. ewaluacje przeprowadzane już po zrealizowaniu i zamknięciu programu reform – powinny być stosowane stosunkowo rzadko. W gruncie rzeczy nie służą one rozwiązywaniu problemów w toku bieżących działań rządu, a jednocześnie są kosztowne i długotrwałe. Mogą jednak poszerzyć wiedzę na temat przyczyn bezpośrednich i długofalowych skutków reform oraz użyteczności zastosowanych w trakcie reform narzędzi i procedur.
- Ewaluacje *ex ante* – czyli ewaluacje dokonywane w trakcie opracowywania programów reformy. Ich charakter przypomina quasi-ewaluacje lub ewaluacje nieformalne. Badania tego typu mogą mieć na celu dokonanie oceny porównawczej przewidywanych rezultatów przy zastosowaniu różnych możliwych wariantów reform. Ze względu na pośpiech lub własne wizje polityczne, którymi kierują się przygotowujący reformy decydenci, stanowią w gruncie rzeczy mało istotne źródło informacji.
- Ewaluacje bieżące należałoby traktować jako jeden z wielu instrumentów zarządzania. Ich niezbędnym elementem jest intensywny i dobrze przemyślany monitoring. Należy jednak podkreślić, że tego rodzaju ewaluacje nie powinny być stosowane w przypadku programów narzucanych „odgórnie” lub inicjatyw jednorazowych – zwłaszcza wówczas, kiedy ich celem jest urynkowanie pewnych funkcji publicznych.
- Szanse formalnego stosowania zróżnicowanych form ewaluacji zwiększa polityka zorientowana na zapewnienie ciągłości w reformowaniu wewnętrznych procesów i struktur agencji rządowych.
- Prowadzenie badań ewaluacyjnych jest znacznie łatwiejsze w obszarach, w których istnieją już systemy informacji o kosztach i wynikach działalności. Brak takich systemów nie stanowi jednak przeszkody w rozwijaniu quasi-ewaluacji.

Zarządzanie wynikami jako proces zdobywania wiedzy

Teoretycznie rzecz biorąc, przedmiotem ewaluacji mogą być różne aspekty działalności sektora publicznego, np. wydajność i jakość usług, stosunek wydatków do wytworzonych dóbr lub świadczonych usług czy też wyniki reformy, tj. stopień, w jakim udało się rozwiązać społeczne, ekonomiczne lub inne problemy. Faktycznie jednak w większości krajów w badaniach ewaluacyjnych kładzie się największy nacisk na tzw. aspekt wewnętrzny, tj. na zarządzanie wynikami pracy urzędników i całych departamentów. Taką tendencję obserwujemy m.in. w Irlandii, Norwegii, Kanadzie i w Nowej Zelandii.

Takie podejście ma charakter bardziej menedżerski niż strategiczny i w większym stopniu służy wydajności niż skuteczności, ma bowiem na celu zamknięcie „cyklu obiegu informacji” i dostarczenie decydentom wiedzy na temat praktycz-

nej użyteczności poszczególnych rozwiązań. Taka wiedza oraz ocena efektywności finansowej dotychczasowych działań reformatorskich mogą posłużyć decydom do doskonalenia projektów przyszłych reform.

Realistyczna, menedżerska strategia badań odpowiada potrzebom decydentów. Ocena reform pod kątem ich kompleksowej efektywności zewnętrznej jest bardzo trudnym zadaniem – niekiedy rozwiązywanym w sposób arbitralny. Właśnie z tych względów, na etapie formułowania czy inicjowania programu reform zamierzenia i cele reformy zarządzania rzadko kiedy przedstawiane są w sposób klarowny i miarodajny.

Dostępne wskaźniki i dane na temat wyników działalności nie zawsze są wiarygodne. Bardzo często brakuje nam stosownych instrumentów do pomiaru zużytkowanego czasu, rezultatów osiągniętych przez poszczególne departamenty, kosztów czy też jakości świadczonych usług. Trudne okazuje się także obiektywne ustalenie, czym dana organizacja zajmuje się lub zajmowała w określonym czasie, nie mówiąc już o dokonaniu ocen porównawczych różnych organizacji i urzędów. W niektórych przypadkach próby pozyskania takich informacji kolidują z podstawowymi założeniami systemów, które zostały zaprojektowane z myślą o kontroli przestrzegania przepisów i monitoringu planów finansowych, a nie zarządzania wynikami pracy. W związku z tym może się pojawić ryzyko, że zbieranie danych będzie wymagać dodatkowego czasu i środków finansowych. Niemalą rolę odgrywa tu też dobra wola agencji realizujących dodatkowe zadania związane z monitoringiem. Jednak teza, że podejmowanie ewaluacji jest bezcelowe, bowiem brak nam dostatecznych danych z dziedziny zarządzania, prowadzi do błędnego koła nieustających sporów na temat przyczyn i skutków.

Stosowanie quasi-ewaluacji, mających na celu określenie zastępczych wskaźników efektywności pracy, a nie ocenę zewnętrznych skutków lub całościowej efektywności, umożliwi rozwiązanie dylematu związanego z brakiem wyczerpujących danych. Ten wieloetapowy proces stopniowego nabywania wiedzy sprzyja jednocześnie rozwojowi kultury informacji wśród decydentów politycznych i jednostek administracji, bez konieczności angażowania statystyków, informatyków i księgowych spoza służby cywilnej. Badania takie tworzą podatny grunt do upowszechniania pełnej ewaluacji. Punktem wyjścia może być doraźna ocena przy użyciu dostępnych danych, z pełną świadomością ograniczonej wartości zastosowanych narzędzi, a co za tym idzie – analizy. Kolejny etap może polegać na realizacji podobnych działań, lecz w znacznie większej skali. Jedną z centralnych agencji rządowych może np. systematycznie zbierać dane o efektywności funkcjonowania systemu jako całości i jego elementów składowych (tak się dzieje w Nowej Zelandii), bądź też odpowiednie biuro ds. modernizacji administracji może zaprezentować w raporcie rocznym dane na temat efektywności w tych obszarach zarządzania publicznego, które winny ulec usprawnieniu w ciągu następnego roku (jak to czyni sekretarz Kanadyjskiego Urzędu Rady Przybocznej) itd.

Mechanizm ewaluacji efektywności funkcjonowania nie może mieć jednak charakteru całościowego, scentralizowanego systemu, kierowanego wyłącznie przez specjalistów. Dobre praktyki w naturalny sposób prowadzą do ewaluacji efektywności, rozumianej jako dynamiczne narzędzie zarządzania. Innymi słowy, podstawowymi elementami ewaluacji są kultura i ludzie, natomiast wytwarzanie informacji jest jedynie jej rezultatem, czyli środkiem prowadzącym do określonego celu. Celem tym jest z kolei podniesienie poziomu świadomości ludzi, upowszechnienie nowej strategii działania zorientowanej na efektywność, zmniejszenie kosztów, jakość i przydatność świadczonych usług, przy jednoczesnym zapewnieniu agencjom rządowym i ich pracownikom możliwości samooceny. Zgodnie z zaprezentowanym tutaj podejściem, systematyczna troska o efektywność działania na wszystkich szczeblach systemu publicznego jest konsekwencją umożliwienia każdemu z tych szczebli zdobywania informacji niezbędnych do podejmowania bieżących decyzji operacyjnych oraz samooceny, mającej rzeczywisty wpływ na jakość codziennej pracy. Umożliwiając naukę poprzez doświadczenie, efektywnościowa ocena pracy przyczynia się zarazem do zwiększenia wiarygodności ewaluacji, opartej na danych empirycznych.

Doświadczenia Irlandii, Kanady i Francji wskazują, że szczególnie dobre rezultaty przynosi podejście oparte na decentralizacji i współudziale pracowników w badaniach ewaluacyjnych. Kultura zorientowana na wyniki może się rozwinąć jedynie wtedy, gdy jednostki administracji są zachęcane do zbierania i wymiany informacji na temat najlepszych praktyk, propagowania takich rozwiązań i zachęcania innych agencji do podobnych działań. Wymiana informacji na temat najlepszych praktyk stanowi jeden z podstawowych sposobów realizacji reformy. Proces ten wymaga czynnego współudziału zainteresowanych stron, umożliwiając im wyciągnięcie wniosków co do skuteczności rozmaitych metod ewaluacji w różnych sytuacjach i strukturach organizacyjnych. Przyswajając te doświadczenia, uczestniczący w owym procesie urzędnicy uczą się rozpoznawać przydatność nowych technik ewaluacji w rozwiązywaniu problemów, z którymi spotykają się na swych stanowiskach, oraz wypracowywać nowe rozwiązania użyteczne w ich codziennej pracy.

Ważna rola przypada tu także decydom politycznym i komórkom organizacyjnym szczebla centralnego, odpowiedzialnym za realizację reformy zarządzania publicznego. Mają oni do spełnienia zadanie dwojakiego rodzaju, które polega, po pierwsze, na kontroli odpowiedzialności podstawowych jednostek administracji. Można to osiągnąć za pośrednictwem sprawozdawczości „pionowej” oraz poprzez zapewnienie komunikacji poziomej, czyli między departamentami. Centrum powinno monitorować „ogólny obraz” efektywności funkcjonowania sektora publicznego. Po drugie, muszą wesprzeć agencje i urzędy rządowe w rozwoju inicjatywności oraz nadać ich inicjatywom większy rozgłos. Należy również zapewnić im bodźce i pomoc w postaci programów i seminariów szkoleniowych czy też sponsorowania podejmowanych przez nie eksperymentów. Wa-

runkiem wdrożenia postulowanych działań do praktyki jest dysponowanie przez centrum kadry o odpowiednich kwalifikacjach. Centrum winno także starannie określić właściwe proporcje między potrzebą jednolitości a niezbędną różnorodnością, wykorzystując w tym celu pakiet rozmaitych, dostosowanych do potrzeb danego kraju strategii. Otwartości na potrzeby jednostek niższego szczebla (tj. sprzyjaniu nowatorstwa i akceptacji zróżnicowania) musi towarzyszyć wzmocnienie koordynacji działań. Nieformalne ewaluacje, realizowane w „normalnym” toku pracy, stwarzają szansę na wprowadzenie modyfikacji i zmian w sposób niezwracający uwagi wewnętrznych lub zewnętrznych grup zainteresowanych utrzymaniem *status quo*. Podjęcie formalnych badań ewaluacyjnych mogłyby one uznać za pretekst do przeciwstawienia się reformie.

Zreasumujmy. Analiza najlepszych praktyk prowadzi do wniosku, że ewaluacja może przynieść poprawę efektywności (tj. dynamicznego stosunku osiągniętych wyników i dostępnych zasobów). Może się także przyczynić do osiągnięcia innych, całkiem istotnych korzyści. Kładzie bowiem nacisk na ocenę adekwatności działań (tzn. pomiar poziomu realizacji postawionych celów). Utrwala „administracyjną pamięć” rozwiązań praktycznych. Umożliwia rozwijanie rozmaitych umiejętności decydentów wszystkich szczebli. Sprzyja wyrobieniu krytycznego podejścia do wiedzy (działanie w oparciu o posiadaną wiedzę, przy świadomości jej ograniczeń) oraz rozwojowi współzawodnictwa o wyższy status pracownicy wynikający z posiadanych umiejętności menedżerskich. Może też do pewnego stopnia zainspirować świadczeniobiorców i obserwatorów zewnętrznych.

Uzasadniony optymizm na przyszłość

Reforma sektora publicznego jest obecnie stałym zadaniem rządów. Czasy, kiedy wystarczało zreorganizować administrację publiczną „raz na pokolenie”, by następnie powrócić do zwykłej rutyny pracy, minęły już bezpowrotnie.

Naciski na przeprowadzenie zmian mają dziś stanowczy i coraz bardziej globalny charakter, co stawia w trudnej sytuacji te kraje, które dotychczas wykazywały mniej entuzjazmu wobec reform. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają dwa czynniki.

Pierwszym z nich jest rozwój różnych form partnerskiej współpracy międzynarodowej. Najlepszym przykładem tej tendencji jest Unia Europejska, która stała się podmiotem odpowiedzialnym za zadania w zakresie zarządzania publicznego, stanowiące do niedawna wyłączną prerogatywę poszczególnych krajów. Zadania te polegają w szczególności na alokacji środków finansowych na konkretne programy lub projekty (fundusze strukturalne itd.). Rozwój partnerskiej współpracy krajów członkowskich UE wiązał się z upowszechnieniem procedur ewaluacji.

Drugi czynnik dotyczy napięć finansowych. Mamy wszelkie podstawy, by sądzić, że trudna sytuacja finansowa sektora publicznego nie tylko nie ulegnie poprawie, ale – wręcz przeciwnie – przez jakiś czas będzie ulegać dalszemu pogorszeniu. Również pod tym względem Unia Europejska dostarcza nam dobrego przykładu. Traktaty z Maastricht i Amsterdamu ustanowiły mechanizm regulacji makrobudżetowej, który będzie miał poważne konsekwencje w przyszłości. Narodowe systemy budżetowe, w tym także budżety samorządowe, będą zmuszone ograniczać własne wydatki, jak również powstrzymywać drastyczny spadek przychodów. Doprowadzi to do wzmocnienia scentralizowanego modelu polityki, opartego na kontroli planów finansowych agencji rządowych. Niezależnie od własnych preferencji w tej dziedzinie, zarówno ministerstwa rządu centralnego, jak i władze samorządowe muszą podjąć intensywne wysiłki na rzecz bardziej racjonalnej działalności, poczynając od poprawy wskaźników wewnętrznej efektywności (koszty, wydajność, jakość).

Nie negując możliwości dalszej prywatyzacji usług publicznych, należy jednak stwierdzić, że przedstawiony scenariusz rozwoju wydarzeń pozwala prognozować, iż wysiłki rządów będą koncentrować się głównie na wewnętrznych reformach w sektorze publicznym, np. eliminacji zbędnego dublowania się funkcji, uproszczeniu struktury jednostek organizacyjnych działających w poszczególnych obszarach itp. Ewentualna rezygnacja z tego generalnego kierunku reform będzie coraz bardziej kosztowna, a dotychczasowy – trudny do utrzymania. Można też oczekiwać, że przynajmniej w obrębie OECD zmniejszy się obecny dystans dzielący nieliczną grupę krajów, pionierów reformy, od pozostałych, które odnoszą się do reformy z dużą ostrożnością. Postulat konkurencyjności systemów publicznych, pozostający dotychczas elementem retoryki reformatorskiej, staje się imperatywem i powinien znaleźć odzwierciedlenie w codziennym funkcjonowaniu wszystkich struktur administracji. Jednocześnie łatwiejsze stanie się dokonywanie ocen porównawczych efektywności działania poszczególnych jednostek szczebli administracji rządowej, tak w skali kraju, jak i międzynarodowej. Dziś reforma zarządzania wciąż jest obszarem polityki, w którym możliwość dokonywania porównań (a zatem i wskazywania najlepszych praktyk czy parametrów wzorcowych) oraz przeprowadzania ewaluacji jest niewielka przynajmniej w porównaniu z takimi obszarami, jak służba zdrowia czy działalność placówek badawczych. Taka sytuacja jednak niebawem ulegnie zmianie. Odmowa reform w sektorze publicznym oraz powoływanie się przy tym na istotne rzekomo racje ideologiczne lub polityczne, jak to często bywało w przeszłości, będą coraz trudniejsze. Reforma staje się bowiem imperatywem kategorycznym.

Ogólna sytuacja zdaje się więc sprzyjać upowszechnianiu badań ewaluacyjnych. Istotną rolę odgrywać będą tu takie czynniki, jak szersze możliwości porównywania zjawisk, szeroko zakrojone przedsięwzięcia partnerskie czy regulacje makrobudżetowe. Nie mamy powodów, by sądzić, że metody ewaluacji – przy-

najmniej w przypadku najlepszych praktyk, które omówiliśmy powyżej – ulegną jakimś istotniejszym zmianom. Badania te będą w dalszym ciągu zorientowane raczej na wewnętrzną efektywność niż na zewnętrzną skuteczność, będą miały charakter raczej wewnętrzny niż zewnętrzny, nieformalny niż systematyczny. Towarzyszyć im będą zmiany w kulturze i w zachowaniach. W coraz większym stopniu ewaluacje będą też służyły rozwiązywaniu konkretnych problemów i wyzwań stojących przed decydentami. Ewaluacja jest i pozostanie wartościowym narzędziem dla każdego, kto zechce z niej skorzystać.

Doświadczenia ewaluacji końca XX wieku uczą nas zarówno realizmu, jak i pokory. Taki wniosek może budzić pewien niedosyt. Niektórzy bowiem spodziewali się, że presja na zwiększenie demokratycznej kontroli zaowocuje bardziej przejrzystą i dostępną obywatelom wiedzą na temat wpływu reform zarządzania publicznego na społeczeństwo oraz że wykorzystanie naukowej metodologii umożliwi szybsze i szersze wdrożenie bardziej miarodajnych, kompleksowych systemów informacji. Pewne aspekty obecnej sytuacji budzą jednak nadzieję. Liderzy reform znajdują się pod kontrolą rządu, a stosowanie metod naukowych nie zmniejszyło zakresu odpowiedzialności decydentów. Ewaluacja nie podzieliła także losu programu PPBS – dobrej koncepcji, której nie udało się zrealizować, była bowiem nieadekwatna do praktyki postępowania decydentów i w arogancki sposób zlekceważyła opinie urzędników publicznych. Z doświadczeń ewaluacji płynie natomiast optymistyczna nauka o użyteczności wiedzy. Staje się ona narzędziem realistycznego działania – kładzie bowiem nacisk na potrzebę opisanie konkretnych uwarunkowań polityki oraz rozwijania zdolności przewidywania związków przyczynowo-skutkowych, tzn. przewidywania efektów, jakie spowodują wprowadzane rozwiązania. Czy jest zatem pozbawionym sensu przejawem naiwności bądź arogancji wyobrażenie sobie takich reform zarządzania publicznego, które:

- mają na celu autentyczną zmianę zachowań pracowników administracji rządowej i sposobu funkcjonowania struktur organizacyjnych;
- umożliwiają wybór takich procedur, struktur i strategii, które rzeczywiście służą tym zmianom;
- gwarantują trwały charakter zmian;
- umożliwiają ograniczenie niepożądanych skutków zmian w sferze dóbr i usług publicznych, świadczonych efektywnie i sprawiedliwie?

Skupienie uwagi na danych empirycznych i konsekwencjach działań reformatorskich dzięki zastosowaniu nowoczesnych metod ewaluacji może nas uchronić przed wyborem niewłaściwego kierunku reform. Ma to szczególną wagę w obecnych czasach. Nieudana reforma może okazać się równie frustrująca i szkodliwa, jak odmowa jej podjęcia. Optylizmem na przyszłość napawa fakt, że coraz więcej krajów wchodzi na ścieżkę reform, czemu towarzyszy kumulowa-

nie wiedzy o inicjatywach reformatorskich. Poszukiwanie efektywności, sprawności, przejrzystości i kontroli demokratycznej nie kończy się na realizacji pojedynczego programu reform. Również ewaluacji nie można traktować jako jednorazowego przedsięwzięcia; należy ją postrzegać jako źródło niezbędnych obserwacji w ustawicznym procesie zdobywania wiedzy. Jak wynika z przytoczonych wyżej przykładów, analityczna baza rządu uległa w ostatnim okresie znacznemu wzmocnieniu, zaś ewaluacje zewnętrzne, niezależne, stosowane są obecnie w mniejszym zakresie. Wiek XXI z pewnością potwierdzi, że analiza jest integralną częścią reform rządowych, w tym również reform sektora publicznego. Aby właściwie spożytkować informacje uzyskane dzięki ewaluacji (np. w procesie podejmowania decyzji opartych na dobrze ugruntowanych przesłankach; odpowiednie zaprezentowanie ich opinii publicznej), potrzebne są dojrzałość, doświadczenie i odpowiednia postawa intelektualna. Jednym z głównych wyzwań współczesności jest więc tworzenie organizacji uczących się.

Bibliografia

- Politt C. and others,
„Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms”, Ministry of Finance, Helsinki, 1997. Zobacz także „Public Management Reforms”: Five Country Studies, Ministry of Finance, Helsinki, 1997.
- Trosa S.,
„La modernisation est-elle évaluable?”, *Politiques et Management Public*, Vol. 10, December 1992, pp. 65–84.
- Schick A.,
„The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change”, State Services Commission, Wellington, 1996.
- Wildavsky A.,
„Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis”, Little Brown, Toronto, 1979.
- Mintzberg H.,
„The Nature of Managerial Work”, Prentice Hall, London, 1980.
- Lindblom C. and D. Cohen,
„Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving”, Yale University Press, New Haven, 1979.
- Kessler M.C., Lascoumes P., Setbon M., Thoenig J.C.,
„L'Évaluation des Politiques Publiques”, L'Harmattan, Paris, 1998.

Reforma sektora publicznego wymaga przywództwa

Jo Brosnahan
Dyrektor Rady Regionalnej Auckland

Wprowadzenie

Niniejszy referat oparty jest na badaniach, jakie prowadziłam w Stanach Zjednoczonych w latach 1995–1996 jako członek kolegium Harkness Uniwersytetu Duke w Północnej Karolinie dzięki pomocy finansowej Funduszu Wspólnoty Nowego Jorku. Wykorzystałam w nim także rozmowy z szefami różnych działów sektora publicznego oraz własne doświadczenie zawodowe jako lidera i funkcjonariusza publicznego wysokiego szczebla.

Opracowanie to jest wynikiem moich osobistych poszukiwań. Zakładałam, że przywództwo na szczeblu kierowniczym jest czynnikiem szczególnym, umożliwiającym organizacjom stworzenie środowiska otwartego na innowacje, ukierunkowanego na osiąganie celów i odnoszącego sukcesy, w którym pracownicy z przyjemnością wykonują swoje obowiązki. Kontakty z takim środowiskiem dają powód do zadowolenia klientom, społeczności, akcjonariuszom i innym zainteresowanym. Uważałam, że dobrzy funkcjonariusze publiczni kultywują wartości przywództwa, tworząc odpowiednie ramy kulturowe dla rozwoju jednostek i efektywności całej organizacji.

Poszukiwałam sposobu na rozpoznanie najlepszych liderów, pytałam ich wprost, jak postrzegają swoją rolę i jakie szczególne cechy zapewniają im skuteczność. Skoncentrowałam się na jednostkach zajmujących wyższe stanowiska przywódcze, zakładając przy tym, że w odnoszącej sukces i prężnie działającej organizacji przywództwo musi istnieć na wszystkich poziomach.

Przeprowadziłam rozmowy z wieloma liderami ze wszystkich sektorów, uznawanymi za najlepszych swojej dziedzinie. Kontaktowałam się z organizacjami zaangażowanymi w kształcenie i rozwój zdolności przywódczych, a także z osobami uczestniczącymi w reformie sektora publicznego na szczeblu lokalnym, stanowym i federalnym w celu określenia, jak postrzegają rolę kierujących tym procesem przywódców.

Przyjąwszy założenie, że na podstawie cech i wartości reprezentowanych przez skutecznych liderów można opracować model przywództwa, postanowiłam sprawdzić, jak da się go wykorzystać dla wzmocnienia procesu reformowania sektora publicznego. Na całym świecie wdrażana jest gruntowna reforma strukturalna sektora publicznego, powstają nowe modele rządzenia i zarządzania. Dzięki tym procesom wyżsi funkcjonariusze publiczni stopniowo uwalniają się od kontroli dokonywanej *ad hoc* przez rząd, zyskując nowe możliwości w zakresie przywództwa. Chciałam określić taką formę organizacji, która w maksymalnym stopniu zachęcałaby do rozwoju przywództwa i pozwalała na osiągnięcie odpowiednich wyników w sektorze publicznym. A skoro to dobre przywództwo i dobrzy liderzy składają się na sukces organizacji, chciałam poznać sposoby rozpoznawania i kształtowania takich jednostek oraz warunki, dzięki którym mogą pełnić rolę przywódczą w sektorze publicznym. Jakimi sposobami możemy kreować liderów i tworzyć przyjazne im otoczenie?

Jako funkcjonariusz publiczny wysokiego szczebla, miałam możliwość przeprowadzenia badań nad zagadnieniem przywództwa i otoczenia służącego jego rozwojowi z punktu widzenia praktyka. Jednocześnie mogłam przełożyć zdobytą wiedzę teoretyczną na praktyczne działania mojej organizacji. Szybko doszłam do przekonania, że nowy świat potrzebuje nowego rodzaju organizacji, które umożliwią nową formę przywództwa. Pozostałe organizacje skazane są na porażkę.

W niniejszym referacie przeanalizowałam zapotrzebowanie na przywództwo w świecie, w którym zasadniczo zmienia się paradygmat organizacji. Omówiłam niezwykle ważny emocjonalny i duchowy wymiar przywództwa, jak również rolę i cechy charakterystyczne dobrego lidera. Przeanalizowałam wpływ sytuacji, w jakiej pracuje lider, na charakter przywództwa. Omówiłam różnice między przywództwem a kierownictwem oraz przyjrzałam się metodom kształtowania nowych przywódców. Wreszcie – wskazałam, w jaki sposób można pobudzać umiejętności przywódcze, aby służyły reformie sektora publicznego.

Dlaczego potrzebujemy przywództwa?

Dlaczego potrzebujemy przywództwa? Przywództwo jest właściwe każdej strukturze – społecznej, kościelnej, politycznej. Tymczasem w odniesieniu do pracowników szczebla kierowniczego spółek, organizacji typu *non-profit* czy sektora publicznego częściej mówimy o ich funkcjach kierowniczych niż przywódczych, przez co podkreślamy jedynie część roli, jaką jednostki te winny odgrywać.

John Kotter w książce „The New Rules” (1995) bardzo szczegółowo analizuje znaczenie przywództwa w dzisiejszym postkorporacyjnym świecie. Zauważa, że podczas gdy zarządzanie było kluczowym zadaniem w wielkich strukturach hie-

rarchicznych, przywództwo jest niezbędne przy wprowadzaniu zmian w nowych, mniej stabilnych sieciach. Stwierdza on: „Sukces na stanowiskach kierowniczych w coraz większym stopniu wymaga cech przywódczych, a nie tylko kierowniczych. Nawet na niższych poziomach brak zdolności przywódczych ma ujemny wpływ zarówno na wyniki całej firmy, jak i na kariery poszczególnych osób. Organizacje, które tłumią cechy przywódcze pracowników, nie odnoszą już zwycięstw”.

Sytuacja na świecie szybko się zmienia. Globalna konkurencja oznacza, że obecne standardy muszą spełniać wyższe wymogi niż w przeszłości. Szybka komunikacja we współczesnym świecie prowadzi do rozproszenia procesów decyzyjnych. Stare struktury hierarchiczne są obecnie zbyt ociężałe, by móc dotrzymać kroku nowym technologiom. Przywódca hierarchiczny, niezależnie od technicznych umiejętności kierowniczych, nie będzie dziś w stanie stworzyć wzorowej organizacji. Samo zarządzanie już nie wystarcza. Peter Drucker (1989) omawia przyszłe „organizacje oparte na informacji”, które będą zatrudniać niewielki ułamek obecnej kadry kierowniczej. Porównuje je do orkiestry symfonicznej lub szpitala. Drucker jest przekonany, że nadchodzi era wykształconych specjalistów odpowiedzialnych za osiągnięte wyniki, korzystających z informacji zwrotnych otrzymywanych od współpracowników i klientów. Struktura organizacji ulegnie spłaszczeniu, a wiedzę będą musieli zdobywać wszyscy pracownicy. Taka struktura wymaga od jednostek samodyscypliny i kładzie nacisk na indywidualną odpowiedzialność. Wzorowa organizacja to organizacja, w której wzorowe są wszystkie elementy.

Zmiany w paradygmacie organizacyjnym w nowym świecie, w którym przyjdzie działać przywódcom, zostały wymienione przez Matthew Kiernana (1996). Oto niektóre z nich:

Zmiany w paradygmatach organizacji

XX wiek	XXI wiek
Stabilność	Ciągła zmiana
Wielkość i skala	Szybkość i wrażliwość
Sztywność	Elastyczność
Ukierunkowanie na proces	Ukierunkowanie na rezultaty
Integracja pionowa	Integracja pozioma
Konsensus	Konstruktywny spór
Hierarchia	Przywódtwo od wewnątrz

Powszechne uznanie wartości kapitału ludzkiego w organizacji przyczynia się do powstawania coraz większej ilości organizacji egalitarnych, w których docenia się wkład poszczególnych jednostek. Pojawia się także tendencja do przekazywania zespołowi uprawnień decyzyjnych. Same jednostki też oczekują wyrazów uznania; stają się bardziej mobilne i należy sądzić, że jeśli nie będą czuły się usatysfakcjonowane zajmowanym stanowiskiem, poszukają alternatywnego zajęcia. Wraz z odchodzeniem od hierarchiczności, w której istniało podporządkowanie jednej jednostki drugiej, pojawia się dążenie do wzajemnego zrozumienia i odpowiedzialności. Takie podejście z kolei wymaga nowych struktur organizacyjnych (raczej sieci niż piramidy) i nowej formy przywództwa. Peter Drucker w wywiadzie z T. George'em Harrisem (1993) stwierdził: „Musimy nauczyć się zarządzania w sytuacjach, w których nie jesteśmy władni wydawać polecenia, w których nie kontrolujemy ani nie jesteśmy kontrolowani. To fundamentalna zmiana”.

Przywództwo to zabieranie innych w podróż zmierzającą do samorealizacji i zbiorowych osiągnięć. Być może należałoby raczej postawić pytanie: jak sobie radzić bez przywództwa?

Przywódca w działaniu – przypadek Harry'ego Nurkina

Co charakteryzuje przywódcę zdolnego do podjęcia wyzwań przyszłości? W rozmowach, jakie przeprowadziłam z różnymi liderami na temat cech, które ich zdaniem umożliwiły im odniesienie sukcesu, udało mi się wyodrębnić pewne elementy wspólne. Przedstawię takie cechy na przykładzie doktora Harry'ego Nurkina. Harry, przewodniczący Rady i dyrektor wykonawczy szpitala Charlotte-Mecklenburg w Charlotte w Północnej Karolinie, stanowi przykład wzorowego lidera, wykazującego wiele cech skutecznego przywódcy wymienianych przez moich rozmówców. Przeprowadził on ogromną organizację typu *non-profit* przez znaczące zmiany i odniósł całkowity sukces.

Rada Szpitala Charlotte-Mecklenburg ma w swojej gestii lokalny system opieki medycznej. Jest pionowo zintegrowaną organizacją, na którą składają się: akademickie centrum kształcenia medycznego (działające przy szpitalu), dziesięć szpitali urazowych i specjalistycznych, dwa domy opieki społecznej, ośrodek pomocy dla emerytów, agencja domowej opieki medycznej, sieć podstawowej opieki zdrowotnej zatrudniająca ponad trzystu lekarzy, ambulatoria diagnostyczne i gabinety zabiegowe. Społeczność, którą obsługuje, jest stosunkowo biedna; ponad połowę jej wydatków na leczenie pokrywają Medicare i Medicaid (fundusze rządu federalnego). Harry Nurkin został mianowany na stanowisko szesnaście lat temu. Posiadał dobre przygotowanie akademickie do pracy w administracji służby zdrowia. Jest odpowiedzialny przed zarządem szpitala.

Z chwilą objęcia stanowiska stanął na czele przeciążonego i niewydajnego centrum medycznego, które wymagało natychmiastowego uzdrowienia. Harry

Nurkin mówi, że kiedy przybył do szpitala, „odniósł wrażenie, iż ma do czynienia z wielotysięczną kadrą zdemoralizowanych pracowników”. Wizja Harry’ego zakładała zmianę kultury organizacji, tak by personel posiadał niezbędną wiedzę, umiejętności i informacje oraz czerpał satysfakcję z pracy, a dzięki temu mógł świadczyć wysokiej jakości usługi.

Pierwszym jego celem było uaktywnienie personelu. Harry opierał się na przeświadczeniu, że większość ludzi chce pracować, ale wykorzystuje jedynie 60–70 procent swoich możliwości. Pragnął, by personel był zadowolony z wykonywanej pracy, czuł się dobrze w swoim środowisku, a jednocześnie pracował z zaangażowaniem i w pełni wykorzystywał swój potencjał. Dlatego też uznał, że jego rolą jest zainspirowanie pracowników oraz wprowadzenie zmian w ich środowisku pracy.

Zamierzał stworzyć atrakcyjne i funkcjonalne budynki, które służyłyby wszystkim przez długi czas. Ponieważ uważał, że ani pacjenci, ani personel nie powinni przebywać w ponurym otoczeniu, unowocześnił wnętrza poprzez zmianę kolorystyki, wymianę podłóg i wprowadzenie elementów zieleni, ze szczególnym wyeksponowaniem okien. Za pożyczone pieniądze wymienił sprzęt. W pierwszej kolejności dokonywał zmian, jakie sugerował sam personel. Nowy wystrój wnętrza symbolizował zmianę, która przy współpracy oddanego personelu zhumanizowała całe otoczenie pracowników służby zdrowia. Wewnętrzny zespół projektantów wypracował następnie tzw. zasadę teściowej, zgodnie z którą pracownicy traktują swoje otoczenie tak, jakby „zaraz miała wpaść z wizytą teściowa”. Harry Nurkin zajął się z systemem finansowym: wynajął młodych księgowych do prowadzenia rachunków, dzięki czemu personel medyczny mógł w pełni poświęcić się opiece nad pacjentem.

W początkowym okresie Harry spędzał większość czasu poza biurem, na rozmowach oraz wysłuchiwanie opinii innych pracowników, tak że przez cały czas znajdował się w zasięgu ich wzroku. Uważał, że tradycyjnie już menedżerom z trudem przychodzi słuchanie innych, ponieważ przeszkadza im w tym własne *ego*, gdy tymczasem najlepsze pomysły pochodzą od innych. Sądził, że powinien być obecny w podległych mu placówkach o najróżniejszych porach dnia i nocy, również na izbie przyjęć we wczesnych godzinach rannych, aby mieć kontakt z personelem pracującym zarówno na dzienną, jak i nocną zmianę. Takie działania przysporzyły mu wielu zwolenników.

Harry zadbał również o komunikację między personelem a pacjentami. Twierdzi, że personel szpitala sam zainicjował dalszą obserwację pacjentów przez pracowników izby przyjęć czy to na oddziałach szpitalnych, czy w domu, oraz zwyczaj kontaktu telefonicznego pielęgniarek z oddziałów intensywnej opieki medycznej z pacjentami już po wypisie do domu. Zwyczaj ten, zaproponowany podczas lunchu przez grupę pielęgniarek, niespodziewanie zaowocował 28-procentowym spadkiem liczby pozwów sądowych, 33-procentowym wzrostem uregulo-

wanych odpłatności oraz spadkiem rotacji personelu. Harry zachęcał też do zacieśniania więzi wśród personelu.

Harry Nurkin uważa, że jego zadaniem jest inspirowanie innych, aby podążali we właściwym kierunku, oraz określanie ram ich działania. Ludzie ci uczestniczą ponadto w tworzeniu wizji i przedstawiają własne propozycje zmian. Harry stara się unikać formalnych procedur w rodzaju różnych pism służbowych, a jednocześnie zachęca personel do bezpośredniego przekazywania wszelkich uwag, ustnie bądź w formie *e-maila* lub krótkich notatek.

Harry dołożył wszelkich starań, aby stworzyć kulturę innowacji, zachęcał pracowników do samodzielnego rozwiązywania problemów, a w razie potrzeby służył im pomocą. Kiedy jednostce lub zespołowi uda się samodzielnie uporać z określonym problemem, Harry stara się w jakiś sposób uczcić sukces. Uważa bowiem, że okazanie uznania pracownikom ma duże znaczenie. Rada szpitala jako organizacja stale podejmuje ryzyko, jest jednak przekonana o swojej zdolności do pomyślnego wdrażania innowacji.

Na szczeblu centralnym przepisy formalne ograniczone zostały do zakresu wymaganego przez prawo licencyjne Północnej Karoliny. Centrum nie podpisuje kontraktów na wykonanie konkretnych zadań. Raz do roku Harry Nurkin oraz podlegli mu dyrektorzy i kierownicy wytyczają cele indywidualne i organizacyjne, które poddawane są zbiorowej dyskusji. Cztery razy w roku kierownictwo odbywa spotkanie na temat stopnia zaawansowania poszczególnych przedsięwzięć. Zadania stawiane poszczególnym wydziałom, z wyjątkiem wydziału finansów, nie dotyczą kwestii materialnych. Rada nie korzysta z żadnego strukturalnego pakietu jakości, jak np. TQM; zdaniem Harry'ego kultura organizacji jest na tyle wysoka, że nie ma potrzeby wprowadzania takiego systemu.

Harry co roku przedstawia zarządowi postępy z realizacji założonych celów. Twierdzi, że zdołał przekonać zarząd, iż można administrować służbą zdrowia, zwracając większą uwagę na jakość świadczonych usług niż na oszczędności.

Obecnie Rada Szpitala znajduje się w dobrej kondycji. W okresie prezesury Harry'ego jej dochody wzrosły 15-krotnie, osiągając wartość 1,3 miliarda dolarów, a zyski reinwestowane są w system opieki zdrowotnej. Szpital wyróżnia się na tle innych amerykańskich placówek tego typu i jest w stanie sprostać konkurencji dzięki obniżeniu kosztów i niskiemu wskaźnikowi ponownych przyjęć do szpitala. Odnotowuje się też wysoki poziom zadowolenia pacjentów. Jednak Harry nie zamierza spocząć na laurach. Jego celem, stanowiącym część przyszłej wizji zatrudniającej go organizacji, jest dorównanie najlepszym szpitalom na terenie całych Stanów Zjednoczonych.

Harry twierdzi, że jego rola przywódcza sprowadza się do znalezienia właściwych ludzi i przekazania im odpowiedzialności i władzy w zakresie realizacji bieżących i przyszłych zadań. Uważa, że w służbie zdrowia nie jest trudno o do-

brych pracowników, ale ich działania muszą iść w parze z kulturą całej organizacji. Jego zadanie polega też na określeniu ram działania pracowników, tworzeniu potencjału (wizji) w zakresie jakości, kosztów i rozwoju oraz przekazu odpowiednich informacji, a także na wysłuchiowaniu innych i inspirowaniu ich do osiągnięcia zakładanych celów oraz zapewnianiu niezbędnych środków. Harry mówi, iż sam podejmuje niewiele decyzji, większość z nich pochodzi od innych pracowników. Sam widzi się przede wszystkim w roli doradcy i konsultanta. „Codziennie – wyjaśnia – muszę uczyć się, jak współpracować z ludźmi i zachęcać ich do działania. W mojej organizacji jest wielu liderów. Moim zadaniem jest umożliwienie im wykorzystywania umiejętności przywódczych w praktyce. Muszą mieć prawo do popełniania błędów. Wielu pracowników organizacji nawet nie wyobrażało sobie, że mogą zostać liderami, ale dzięki poparciu opiekuna, zapewniającego im pomoc i szkolenia, mogą się nimi stać”.

Harry posiada wiele cech, które, moim zdaniem, wyróżniają dobrego lidera, a co szczególnie ważne, potrafi nadać przywództwu wymiar emocjonalny i duchowy. Jest to wymiar, który wznosi innych pracowników organizacji (tzw. naśladowców) na nowy poziom, na którym mogą w pełni wykorzystać własny potencjał, czerpać przyjemność z pracy oraz osiągać satysfakcję zawodową. Mogą też nauczyć się, jak zostać liderem. Takie podejście do przywództwa umożliwia odróżnienie dobrych liderów od pozostałych pracowników.

Emocjonalny i duchowy wymiar przywództwa

W trakcie spotkań się z różnymi liderami w całych Stanach Zjednoczonych zwróciłam uwagę na łączące ich głębokie uwrażliwienie na potrzeby ludzi, z którymi pracują i którym służą. Używali takich terminów, jak *troska*, *empatia*, *szacunek*, *współczucie*, a nawet *miłość*. Mówili o tworzeniu takich miejsc pracy, do których ludzie lubią przychodzić, w których lubią przebywać i mają poczucie osobistej satysfakcji. Wspominali o tym, że zawsze są gotowi postawić się w czyimś położeniu, a także o *wewnętrznej sile* i *wyższych prawdach*. Wymieniali *sprawiedliwość* jako szczególnie ważny aspekt stosunków międzyludzkich. Ale najczęściej mówili o *prawości* i o *zauwaniu*. Wszystko to wskazuje na szczególną zdolność liderów do nawiązywania kontaktu ze współpracownikami i budowania pełnowartościowych, opartych na wrażliwości i uczciwości stosunków międzyludzkich.

- Nieżyjący już amerykański senator, były gubernator Północnej Karoliny i rektor Uniwersytetu Duke, Terry Sanford, twierdził, że przywódca winien zawsze dbać o dobre samopoczucie innych; nauczył się tego jeszcze na kolanach matki.
- Frank Fairbanks, burmistrz Phoenix w Arizonie, uważa, że przywódca musi zajmować się emocjonalną stroną poszczególnych zagadnień, a nie sku-

piąć na detalach. Zaangażowanie emocjonalne jest niezbędnym warunkiem pełnej poświęcenia postawy na rzecz inicjowania i wdrażania zmian. Zdaniem Fairbanka na przywództwo składa się przede wszystkim czynnik duchowy i emocjonalny, który należy stale rozwijać.

- Don Keough, były prezes Coca-Coli, mówił o „liderach, zafascynowanych kondycją człowieka. Taki człowiek musi mieć poczucie tworzenia, które jest punktem wyjścia do dalszych działań”.
- Nan Koehane, rektor Uniwersytetu Duke, zauważył, że „duże znaczenie ma zdolność do pozyskiwania i podtrzymywania zaufania. Wsparcie i zaufanie współpracowników stanowią wartość podstawową, natomiast brak zaufania jest siłą niszczącą. W czasach, w których żyjemy, kwestie zaufania nabierają coraz większej wagi”.

Temu aspektowi przywództwa nie poświęcono dotąd zbyt wiele uwagi w badaniach akademickich. Opisał go jednak dość dokładnie Robert Greenleaf, Max de Pree, John Gardner, Larry Spears, Peter Senge, Stephen Covey i Rushworth Kidder. Stanowi on ludzki wymiar przywództwa, który bywa różnie definiowany, np. jako przywództwo służebne, moralne, etyczne czy też przywództwo oparte na wartościach lub zasadach.

Larry Spears (1995) w książce zatytułowanej „Reflections on Leadership”, na którą składa się dziesięć esejów poświęconych przywództwu służebnemu, wymienił dziesięć podstawowych cech charakteryzujących zdefiniowane przez Roberta Greenleafa przywództwo oparte na służbie. Są to: empatia, uzdrawianie, świadomość, perswazja, konceptualizm, przewidywanie, służenie, zaangażowanie w sprawy ludzkiego rozwoju oraz świadomość potrzeby budowania społeczności. W tego typu relacjach najmniej ważne jest słowo „ja”, gdyż to dopiero naśladowcy umożliwiają prawdziwe osiągnięcia.

Przywództwo służebne zostało przyjęte jako model instytucjonalny przez część korporacji i organizacji w Stanach Zjednoczonych. Tradycyjna struktura organizacji hierarchicznej została zastąpiona przez podejście zespołowe, które kładzie szczególny nacisk na współpracę, perswazję i porozumienie. Podstawowym celem organizacji gospodarczej winna być raczej służba pracownikom, klientom i społeczności niż generowanie zysków (które i tak zwykle są osiągane). Szpital Charlotte-Mecklenberg i sam Harry Nurkin świetnie pasują do tego modelu; Harry postrzega własną rolę jako występowanie w interesie innych ludzi – pracowników i pacjentów.

W książce „Leadership jazz” Max De Pree zawarł wspaniały opis zespołu jazzowego jako uosobienia służebnego modelu przywództwa. „Lider grupy jazzowej znakomicie odzwierciedla cechy przywódcy służącego innym. Ma on cudowną możliwość wydobycia ze swoich muzyków tego, co najlepsze. Możemy się wiele

nauczyć się od liderów zespołów jazzowych, gdyż podobnie jak przywództwo, jazz łączy w sobie nieprzewidywalność przyszłości z talentem jednostek”.

Znaczenie wartości

Wartości stanowią podstawę każdego przywództwa. Jednostki hołdują wartościom i zachowaniom, które ich zdaniem są ważne. Organizacje również posiadają pewne wartości, zwykle narzucone przez liderów. Wartości mają wpływ na ocenę sytuacji i stosowane rozwiązania. Wpływają również na relacje interpersonalne na poziomie jednostek i grup, postrzeganie sukcesów, rozróżnianie dobra i zła (zachowań etycznych i nieetycznych) oraz na postawy wobec wewnętrznych napięć i zadań organizacji. Brak fundamentalnych wartości, takich jak uczciwość i prawość, nie wróży liderom długiej kariery. Wartości te są bowiem podstawą trwałych stosunków międzyludzkich, które z kolei stanowią zasadniczy wymóg w zakresie przywództwa.

Koncepcja przywództwa opartego na wartościach zakłada zrozumienie relacji pomiędzy liderem a społecznością. Skuteczne przywództwo jest osadzone w zdrowych społecznościach, wyznających wspólne wartości (John Gardner, 1991). Dobrzy przywódcy wykorzystują siłę i trwałość takich społeczności, a następnie sami okazują im wsparcie. Społeczności takie można spotkać w ramach korporacji, rządów, organizacji typu *non-profit* lub w społeczeństwie jako całości.

Czym zajmują się dobrzy przywódcy?

Liderzy, z którymi rozmawiałam, mieli doświadczenie w pracy w różnych środowiskach. Wszyscy zaznaczali, że styl przywództwa zależy od sytuacji i rodzaju organizacji, w której działają. Mimo iż każdy z nich przedstawiał własną filozofię przywództwa oraz opinię na temat najważniejszych cech lidera, zaintrygowały mnie pewne elementy wspólne w ich wypowiedziach. Niektóre z opisywanych przez nich cech określały rolę lidera, inne charakteryzowały samego przywódcę.

Zdaniem liderów rola przywódcy wymaga następujących cech:

- Przywódca musi zawsze stawiać wyzwania rzeczywistości i kwestionować sposób jej pojmowania. Musi być *katalizatorem przemian*, jako że właśnie zmiana stanowi sens przywództwa. Jak stwierdził były prezes Coca-Coli Don Keough, „przywódcę musi cechować ciągły niepokój, człowiek taki musi nieustannie dokładać starań, aby to, co robi dziś, było lepsze od tego, czego dokonał wczoraj, i zastanawiać się, jak działać i rozwijać się, żeby przetrwać jutro. [...] Musi umieć poprowadzić ludzi w nieznaną”. Kreatywność wymagana do wprowadzenia zmian zostanie prawdopodobnie odkryta u jego naśladowców.

- Poczucie *misji*. Frances Hesselbein, prezes Fundacji Druckera ds. Zarządzania w Organizacjach *Non-Profit*, podkreśliła, że zarządzanie w oparciu o poczucie misji jest kluczową kwestią dobrego przywództwa. „Jasne i przekonujące oświadczenie na temat misji obejmującej całość organizacji ma duże znaczenie motywacyjne”. Jeszcze jako przewodnicząca amerykańskiej dziewczęcej organizacji harcerskiej (CEO), Frances Hesselbein całkowicie zmieniła tę staroświecką strukturę poprzez skierowanie uwagi na znaczenie misji i gotowość do przeprowadzenia odważnych zmian.
- Umiejętność *strategicznego myślenia* i wyznaczania wizji oraz konkretnych sposobów jej realizacji. Brian McNulty z Wydziału Edukacji Stanu Kolorado zaangażował rodziców i personel w przygotowanie strategii swego departamentu, a następnie w jej wdrażanie, zaznaczając przy tym, że jego rolą jest zapewnienie, aby takie strategie służyły pożądanym zmianom.
- *Kierowanie na zasadzie dobrego przykładu* jest jednym z zasadniczych składników przywództwa, prowadzącym do wcielania słów w czyn. Zakłada ono posiadanie zasadniczej wiedzy na temat realizowanych zadań.
- Przywódca jest *strażnikiem wartości* organizacji, podstawowych przekonań wyznaczających kierunek jej działań. Ważne jest też poczucie wspólnoty wyznawanych wartości, gdyż stanowi ono o kulturze danej organizacji. Dzięki silnej kulturze wewnętrznej organizacja może zmierzyć się z różnymi przeciwnościami. Prezes i dyrektor wykonawczy firmy Verifone, Hatim Tyabji, opublikował filozofię swojej organizacji w formie broszury, wydanej w siedmiu językach i rozprowadzanej wśród pracowników na całym świecie. Broszura ta zawiera „system koncepcji i zasad motywacyjnych, system wartości, którymi człowiek kieruje się w życiu”. Co ciekawe, rozsiane po całym świecie oddziały firmy wyznają te same wartości.
- Przywódca musi być gotów do ponoszenia osobistej *odpowiedzialności* za wszelkie zdarzenia oraz zachęcać do podobnej postawy wszystkich, którym przewodzi. Rebecca Taylor, dyrektor Vocational Foundation Inc. of New York, stwierdziła, że lider musi przede wszystkim wierzyć w słuszność własnych poglądów, „musi być przygotowany do podejmowania decyzji i ponoszenie ich konsekwencji”.

Pewne cechy osobowości są właściwe jednostkom szczególnym

- Umiejętność inspirowania innych, aby dostrzegli *wizję* obejmującą aspiracje i cele, jakim dana organizacja ma służyć. Wymaga to umiejętności ogólnego patrzenia, postrzegania spraw jakby z lotu ptaka, z uwzględnieniem globalnej przyszłości. Przywódca musi być gotów do podjęcia ryzyka związanego z realizacją własnej wizji.

- Zdolność do *zainspirowania* innych celami organizacji i *przekazania im władzy*. Aby ją osiągnąć, przywódca i jego naśladowcy winni okazywać sobie szacunek; ich stosunki musi charakteryzować wzajemna wiarygodność, dostępność i troskliwość. Nie wszystkim moim rozmówcom podobał się termin „umocowanie”, zakładający gotowość do oddania władzy. Wszyscy jednak byli zgodni co do tego, że przywódca musi wykazywać chęć do przekazania innym uprawnień decyzyjnych. Peter Drucker (1993) nazwał ten proces „zamianą władzy na odpowiedzialność”.
- Zdolność do *wspierania i zachęcania innych*. Barbara Brown Zigmund, prezes Seminarium Hartford w Connecticut, stwierdziła, że istotą aktywnego wsparcia jest zapewnienie celowości działania całej organizacji.
- *Pasja uczenia się i nauczania*. To właśnie na przywódcach spoczywa odpowiedzialność za zapewnienie ustawicznego kształcenia. Przywódca musi wspierać *kreatywność i inwencję*, gdyż te właśnie cechy decydować będą o przyszłości. Powinien zagwarantować innym odpowiednie możliwości i środki, swobodę działania oraz prawo do popełniania błędów.
- Umiejętność *porozumiewania się*. Obejmuje ona budowanie *zaufania* opartej na elementarnej uczciwości w obcowaniu z innymi ludźmi. Wymaga obecności oraz zdolności bycia dostrzeganym. Frank Fairbanks podał przykład bezpośrednich rozmów, jakie musiał odbyć z zespołami pracowników w sprawie zwolnień grupowych. Jak wykazało przeprowadzone później badanie, dzięki uczciwemu i szczeremu postawieniu sprawy morale pracowników nie uległo obniżeniu, mimo że sytuacja, w jakiej się znaleźli, była nader stresująca. Sekretarz ds. Zdrowia i Opieki Społecznej w Waszyngtonie, Donna Shalala, bezpośrednio poinformowała wszystkich spośród 65 tysięcy pracowników, których objęły cięcia w budżecie federalnym w 1995 roku, o zaistniałej sytuacji. Wystosowała do nich indywidualnie listy i ulotki, a następnie zorganizowała spotkanie wszystkich menedżerów i poleciła im, aby osobiście wykonali telefon do każdego z członków załogi.
- Umiejętność porozumiewania się obejmuje także umiejętność *stłuchania*, gdyż – jak stwierdził senator Terry Sanford – „inne osoby mają zwykle lepsze pomysły”.
- Zdolność do *podejmowania ryzyka*. Przywódcy muszą być przygotowani na popełnianie błędów, gdyż ich decyzje często opierają się na niepełnych informacjach. Muszą też pozwolić innym na podejmowanie ryzyka i ewentualne pomyłki. Jolie Bain Pillsbury, była komisarz, która brała udział w realizacji reformy w Departamencie Opieki Społecznej stanu Massachusetts, mówiła o kulturze poniedziałkowych spotkań sprawozdawczych i „uczeniu się na błędach”.

- Przywódca musi też posiadać *energję* i *rozmach* niezbędne do utrzymania roli lidera i gotowości do wprowadzania zmian. Pozostali pracownicy powinni działać z podobną energią i rozmachem, osiągając znaczące rezultaty przy zachowaniu wysokich standardów jakości. Donna Shalala powiedziała, że „zdolny przywódca nie pozwala innym dysponować swoją osobą”, dzięki czemu chroni własną umiejętność podejmowania słusznych decyzji.
- Przywódca musi również z *oddaniem* poświęcić się realizowanym zadaniom; pasja, jaką przy tym wykaże, może udzielić się innym. Karen Davis, prezes Funduszu Wspólnoty, stwierdziła, że „perspektywa pójścia w ślady liderów winna napawać naśladowców entuzjazmem”.
- Przywódca musi wykazywać się *prawością*. Zdaniem Barbary Brown Zigmund prawość postępowania musi dawać poczucie spełnienia, ale nie powinna prowadzić do zachowań uniformistycznych. Powinna też zawierać element wiarygodności, czynienia rzeczy słusznych i wyjaśniania sensu takich działań.
- Przywódca musi *cenić współpracowników* i traktować ich z oddaniem, gdyż właściwe stosunki międzyludzkie stanowią klucz do przywództwa. Robert Burkhardt, dyrektor eksperymentalnej szkoły średniej w Eagle Rock dla uczniów nieprzystosowanych z rejonu Colorado Rockies, podkreślał istotę życzliwości i pielęgnowania indywidualności w ramach wartości organizacji. Przywódca musi wykazywać szczerą troskę o swoich naśladowców i umieć wczuć się ich sytuację; w przeciwnym wypadku wzajemne relacje zostaną zubożone i zarysują się pewne granice, których naśladowcy nie będą chcieli przekroczyć.
- *Umiejętność oceny* stanowi kolejny wymóg o zasadniczym znaczeniu w sprawowaniu przywództwa. Lidera musi też cechować niezachwiany optymizm, bowiem jedynie osoby o pozytywnym nastawieniu mogą pociągać za sobą innych. Niekorzystnym aspektem przywództwa politycznego jest zawarty w nim element negatywny wynikający z koncepcji „opozycji”. Tymczasem pozytywne nastawienie jest koniecznym warunkiem przywództwa.

Zaciekawił mnie także fakt, że jedyny kontekst, w którym moi rozmówcy wspominali o władzy, dotyczył jej użycia dla dostarczenia motywacji niechętnie nastawionym współpracownikom. Moim zdaniem ten ludzki wymiar przywództwa oraz zawarte w nim poczucie humoru wyróżnia osoby, które potrafią poruszać uczucia i inspirować innych ludzi. Wielu z istotnych aspektów przywództwa można się nauczyć, można też zdobyć wiedzę na temat pożądanych cech osobowości, ale to właśnie wymienione wyżej wartości stanowią o prawdziwym przywództwie.

Kim jest lider i jaka jest jego rola w sprawowaniu przywództwa?

Uważam, że zarówno Harry Nurkin, jak i moi pozostali rozmówcy są bardzo skutecznymi liderami. Stwierdzenie takie skłania do zastanowienia się, kim naprawdę jest lider i w jaka jest jego rola w sprawowaniu przywództwa. Zwłaszcza w ostatnim dziesięcioleciu kwestie przywództwa cieszyły się sporym zainteresowaniem, dlatego też dysponujemy bogatą literaturą, w której przedstawiono liczne modele przywództwa oraz koncepcje dotyczące czynników składających się na wizerunek skutecznego lidera. Warren Bennis i Burt Nanus (1985) stwierdzili, że kilkadziesiąt lat badań naukowych zaowocowało ponad 350 definicjami przywództwa. Kolejne powstały w ciągu ostatnich piętnastu lat. Mimo to nadal nie sformułowano takiej teorii przywództwa, która łączyłaby w sobie wyniki badań prowadzonych z różnych punktów widzenia. Ludzkie zachowania okazują się zbyt trudne do przewidzenia.

Definicje przywódcy i przywództwa różnią się w zależności od autora i od przedmiotu definiowania. W kwestii tej wypowiedzieli się m.in. John Gardner, James MacGregor Burns, John Kotter, Peter Drucker, Ronald Heifetz, Michael Maccoby, Max De Pree, Warren Bennis, Robert Greenleaf oraz wielu innych autorów. Niektórzy, np. Robert Kelley i Joseph Rost, wskazywali na istotną rolę naśladowców, bez których liderzy nie mogliby zaistnieć. Inni, jak Peter Block, nie mówią o przywództwie, lecz o „obsłudze”, sprowadzającej się do „wysokiego stopnia odpowiedzialności za wyniki instytucji, z wyjątkiem działań służących określaniu celów, sprawowaniu kontroli oraz funkcji opiekuńczych wobec innych osób” (Block, 1993).

Tradycyjna, choć nie do końca słuszna definicja przedstawia lidera jako osobę o paternalistycznym i autokratycznym nastawieniu, człowieka mądrego, posiadającego odpowiednią wiedzę, zdolnego do podejmowania trudnych decyzji, wytyczenia właściwego kierunku i poprowadzenia za sobą innych. Podejrzewam, że większość opinii publicznej w poszukiwaniu przywódców kieruje się właśnie takim nastawieniem. Nie jest to jednak wizerunek lidera czy model przywództwa, za którym opowiadają się przytoczeni wyżej autorzy.

Frances Hesselbein zdefiniowała *przywództwo* jako określony zestaw cech osobowości. Jej zdaniem „przywództwo nie jest workiem pełnym sztuczek i chwytów. Stanowią o nim zalety charakteru i odwaga osoby pełniącej funkcję lidera. Jest kwestią etosu i morale tej osoby oraz jej gotowości do zachowania wysokiego stopnia wrażliwości”.

Senator Terry Sanford określił przywództwo jako „nakłanianie ludzi do podążania w kierunku, który służy osiągnięciu zakładanego celu, do doskonalenia sytuacji zastanej”.

Co mówią teoretycy niesprawujący przywództwa w praktyce?

John Gardner zdefiniował przywództwo jako „proces perswazji lub przykładu, dzięki któremu jednostce (lub zespołowi przywódców) udaje się skłonić grupę do realizacji celów wyznaczonych przez samego lidera bądź podzielanych przez lidera i jego naśladowców” (Gardner, 1990).

Ron Heifetz z Harvardu, który zajmował się w większym stopniu procesem przywództwa niż osobą lidera, zdefiniował przywództwo jako mobilizację ludzi w celu zmierzenia się z problemami rzeczywistości oraz określenia i rozwiązania tych problemów (Inc. Magazines, 1988).

Ciekawe, że kiedy przechodzimy do próby określenia, kim jest sam lider, okazuje się, że nie dysponujemy zbyt wieloma terminami. Zakłada się, że pojęcie to jest zawarte w definicji procesu przywództwa. Ale jeśli przyjmiemy, że lider to osoba zaangażowana w proces sprawowania przywództwa, skupiająca uwagę na grupowym wysiłku służącym wspólnej sprawie, musimy spróbować określić zakres jej odpowiedzialności.

Max de Pree, przewodniczący Herman Miller Inc., stwierdził w swojej książce „Leadership is An Art”, że „pierwszym obowiązkiem przywódcy jest zdefiniowanie rzeczywistości, a ostatnim powiedzenie «dziękuję»”. W międzyczasie musi pełnić funkcje służącego i dłużnika. I właściwie do tego sprowadza się rola zdolnego lidera”.

Robert Greenleaf w książce „The Servant as Leader” (1991) określił lidera jako osobę, która przede wszystkim pełni funkcje usługowe i dba o zaspokojenie najważniejszych potrzeb ludzi, którym służy. Jednostki korzystające z usług lidera rozwijają własną osobowość, „stają się bardziej odporne, mądrzejsze i niezależne, dzięki czemu wzrasta prawdopodobieństwo, że same zaczną pełnić funkcje służebne”. Przy takim założeniu potrzeba służenia innym jest ważniejsza od potrzeby przewodzenia; należy jednak zauważyć, że jest to podejście długofalowe.

Przywództwo a sytuacja

Podstawowym czynnikiem sukcesu przywódcy jest sytuacja, w której działa. Zgodnie z przedstawionym wyżej modelem, efektywny przywódca powinien posiadać taką samą swobodę działania, jaką ma następnie przekazać naśladowcom, tj. swobodę rozwijania szczerej, uczciwej współpracy z pozostałymi pracownikami, opartej na wzajemnej trosce i zaufaniu. Musi też mieć swobodę w wypracowywaniu wizji, inspirowaniu innych, dzieleniu się władzą, podejmowaniu ryzyka, utrzymywaniu kontaktów i przyjmowaniu osobistej odpowiedzialności. Przywódcy winni wykazywać kreatywność i samodzielność w rozwiązywaniu problemów. Oznacza to, że muszą być niezależni i posiadać możliwości przewodzenia innym bez biurokratycznych ograniczeń.

Z tego względu duże znaczenie ma charakter stosunków między liderem a osobami zarządzającymi daną organizacją. Organ rządzący – niezależnie od tego, czy jest nim zarząd, jak w organizacjach typu *non-profit*, komercyjnych lub pozarządowych, czy też gabinet, minister czy rada w przypadku organizacji należących do sektora publicznego – musi jasno sprecyzować misję lidera. Jeżeli zawarta została umowa o wykonanie zadania, istotną kwestią jest oczywiście jasne określenie odpowiedzialności za poszczególne wyniki osiągnięte przez organizację. Brak precyzyjnego wyznaczenia zakresu obowiązków uniemożliwia bowiem skuteczne egzekwowanie odpowiedzialności za ich wykonanie. Z tego względu organy polityczne czy zarząd nie powinny angażować się w doraźne kierowanie podległą im organizacją; mogłoby to utrudnić rozliczanie pracowników z powierzonych im zadań.

Istnieje również niebezpieczeństwo, że w organizacjach sektora publicznego odgórnie narzucone cele krótkoterminowe mogą przeszkodzić w osiągnięciu rezultatu końcowego. Ich niedopracowanie może też zniechęcić lidera do wdrażania nowatorskich metod służących realizacji długofalowych założeń.

Warto zwrócić uwagę na sytuację, która umożliwiła Harry'emu Nurkinowi realizację funkcji przywódczych. Profesjonalny, sprawny zarząd posiadał jasno określone zadania. Zdaniem Harry'ego rola zarządu sprowadzała się właściwie do zatrudniania urzędników wykonawczych wyższego szczebla, rozpatrywania jego zaleceń i wręczania wymówień. Co najważniejsze, zarząd docenił jego umiejętności i pozostawił mu swobodę w przewodzeniu organizacją, nie przestraszył się ryzyka i zaakceptował taką koncepcję działania, w której najważniejsi są ludzie, a nie finanse. Jestem skłonna zaryzykować tezę, że właśnie takie podejście zarządu, w połączeniu z niezależnością, na jaką mogą pozwolić sobie organizacje typu *non-profit*, zapewniło Harry'emu doskonałe warunki do realizacji funkcji przywódczych.

Różnica między przywództwem a zarządzaniem

Przywódtwo nie jest jedynie składnikiem zarządzania; stanowi wypadkową szczególnego połączenia predyspozycji, takich jak wrodzona uczciwość, umiejętność przewidywania przyszłości i inspirowania, samoświadomość, inwencja oraz zdolność do obiektywnej oceny. Przywódcę musi też cechować niezachwiany optymizm, sprawność intelektualna umożliwiająca rozwiązywanie problemów oraz wrażliwość na potrzeby osób, którym przewodzi. Przywództwo nie może być identyfikowane z konkretnym stanowiskiem, bowiem osób o wymienionych wyżej predyspozycjach można i należy szukać na wszystkich szczeblach organizacji.

Tymczasem zarządzanie opiera się na systemach i procedurach, planowaniu, określaniu wydatków, kontroli i obsadzaniu stanowisk. Przywództwo i zarządzanie nie wykluczają się wzajemnie i są sobie nawzajem potrzebne. W dal-

szej części niniejszego referatu wykażę, że organizacje, które umożliwiają przywództwo, posiadają odpowiednie systemy zarządzania.

W książce „Becoming a Leader” (1989) Warren Bennis twierdzi, że różnica między liderem a menedżerem to „różnica między osobą panującą nad kontekstem a osobą, która mu ulega”. Wymienia on również inne znaczące różnice:

- menedżer administruje, lider wprowadza innowacje;
- menedżer jest kopią, lider oryginałem;
- menedżer utrzymuje stan zastany, lider ulepsza i rozwija;
- menedżer koncentruje się na systemach i strukturze, lider – na ludziach;
- menedżer skupia uwagę na kontrolowaniu, lider pozyskuje zaufanie;
- menedżer ma wąskie pole widzenia, lider widzi szeroką perspektywę;
- menedżer pyta: jak i gdzie, lider pyta: co i dlaczego;
- menedżer naśladuje, lider tworzy coś oryginalnego;
- menedżer akceptuje stan zastany, dla lidera stanowi on wyzwanie;
- menedżer jest klasycznym typem dobrego żołnierza, lider kieruje się własną osobowością;
- menedżer działa w sposób standardowy, lider usprawnia działania.

Definicje te – choć nieco przesadzone i uproszczone – podkreślają jednak fakt, że zarządzanie jest procesem bezpiecznym w porównaniu z przywództwem, które dotyczy inspiracji, innowacji i ludzi.

Z myślą o zdefiniowaniu umiejętności, zadań i cech przywódcy i menedżera sformułowano szereg modeli. W większości z nich autokratyczne i demokratyczne zachowania przywódcze uznane zostały za skrajne, przy czym przywództwo autokratyczne (i taki model zarządzania) przypisuje się głównie scentralizowanym systemom o wysokim stopniu zhierarchizowania oraz koncentracji władzy. Z kolei przywództwo demokratyczne kojarzone jest ze zdecentralizowanym, pozbawionym formalnych struktur systemem o rozproszonych funkcjach i licznych ośrodkach władzy. Zdaniem Richarda Burtona i Borge’a Obela (1995) w autokratycznych modelach zachowań przywódczych i zarządzania występuje większa skłonność do angażowania się w sprawy niewielkiej wagi niż w zachowaniach demokratycznych. Można powiedzieć, że w opisanym wyżej modelu proces autokratyczny w dużym stopniu odpowiada przyjętemu przez Bennis’a modelowi menedżera, natomiast jego model lidera w zasadzie jest zgodny z demokratycznym modelem przywództwa.

Należy jednak uważać, by nie wpaść w pułapkę myślenia, że przywództwo jest dobre, a zarządzanie złe. Przywództwo i zarządzanie są funkcjami uzupełniającymi się i niezbędnymi z punktu widzenia sukcesu organizacji. Inspirujące środowisko, w którym ludzie mogą samodzielnie podejmować decyzje i darzą się wzajemnym zaufaniem, wymaga zaawansowanych systemów zarządzania.

Czy poszczególne sektory wymagają zróżnicowanego przywództwa?

Czy istnieją różnice między cechami charakterystycznymi przywództwa a wartościami, jakie powinni wyznawać liderzy w sektorze prywatnym i publicznym? Udało mi się określić wiele cech wspólnych, które wskazałam w części dotyczącej podstawowej roli i charakterystyki przywództwa oraz jego wymiaru emocjonalnego i duchowego. Mogłoby się wydawać, że liderzy działający w sektorze publicznym wykazują większą troskę o swoje społeczności i ludzi, którym służą, i że właśnie z tego względu zdecydowali się na karierę w służbie publicznej.

Tymczasem znakomici liderzy, z którymi miałam okazję rozmawiać, działali w ten sam sposób niezależnie sektora. Do podobnego wniosku doprowadziły badania prowadzone przez wielu naukowców, m.in. Bennis, Levinsona oraz przez Centrum Kreatywnego Przywództwa (Kotter, 1998) wśród funkcjonariuszy średniego i wyższego szczebla zatrudnionych w sektorze prywatnym i publicznym. Okazało się, że wszyscy oni mieli wypracowaną wizję oraz strategię jej realizacji, korzystali z sieci kooperantów oraz pomocy dobrze umotywowanego zespołu pracowników gotowych zmienić wizję w rzeczywistość.

Porównanie ról przywódców w sektorze prywatnym i publicznym wskazuje jednak, że w sektorze prywatnym są one mniej skomplikowane. Misja organizacji sektora prywatnego jest zazwyczaj wąsko zdefiniowana, a ustalenie liczby udziałowców nie stanowi problemu, zwłaszcza że jest ona ograniczona. Odwrotnie jest w sektorze publicznym, w którym liderzy muszą radzić sobie z ciągle zmieniającą się misją, narzuconą z góry, często mglistą wizją oraz niezliczoną liczbą „udziałowców”, obejmującą wręcz całość społeczeństwa. Przywódcze role liderów politycznych i funkcjonariuszy publicznych bywają często mylone. Zakłada się, że to przywódca polityczny posiada wizję, natomiast funkcjonariusze odpowiadają za jej interpretację i osiągnięcie zamierzonych wyników. Wytyczne, którymi muszą kierować się urzędnicy publiczni wysokiego szczebla, ograniczają ich w daleko większym stopniu niż funkcjonariuszy zatrudnionych w innych sektorach. Znajdują się oni bowiem pod stałym obstrzałem opinii publicznej i prędzej zostaną zganieni za drobne nawet błędy, niż dostaną pochwałę za odniesione sukcesy. Z tego względu w organizacjach publicznych utrzymuje się naturalna tendencja do unikania ryzyka, która z kolei wywołuje niechęć do innowacji i odważnych działań. Środowisko, w jakim obecnie pracują wyżsi rangą urzędnicy publiczni, generalnie nie sprzyja przywództwu.

Biurokratyczne, zhierarchizowane systemy stanowią zatem atrakcyjną opcję dla urzędników publicznych, zapewniając im ochronę przed koniecznością bezpośredniego rozliczania się z wykonywanych zadań. Nie wróży to jednak sukcesu organizacji. Stąd pilna potrzeba stworzenia w sektorze publicznym środowiska sprzyjającego rozwojowi przywództwa oraz zwiększeniu aktywności organizacji, ich innowacyjności i uwrażliwienia na potrzeby społeczne.

Nieżyjący już dyrektor nowojorskiej firmy Morgan Stanley Co. Inc., Jim Gantsoudes, przedstawiając opinię sektora prywatnego na temat urzędników publicznych, stwierdził, że w Stanach Zjednoczonych liderzy działający w sektorze publicznym cieszą się mniejszym prestiżem niż przywódcy w sektorze prywatnym. Jego zdaniem „zatrudnienie w sektorze publicznym uważane jest za lichy żywot, dobrych pracowników nie interesuje rządowa posada”. Jest to niestety dość powszechne przeświadczenie w reprezentowanych przez nas krajach. Mimo że w niektórych państwach opinia ta mogła się nieco zmienić w wyniku stopniowego wprowadzania systemów kontraktacji usług w sektorze publicznym i związanych z nim wymogów w zakresie odpowiedzialności i jej egzekwowania, powszechnie utrzymuje się przekonanie o wyższości sektora publicznego. Poziom płac w sektorze publicznym, który zwykle jest zdecydowanie niższy niż w sektorze prywatnym, nie służy zmianie tych wyobrażeń. Tymczasem właśnie w sektorze publicznym role przywódcze często bywają o wiele trudniejsze i bardziej złożone, mają też zazwyczaj dużo większe znaczenie społeczne. Funkcjonariusze, którzy przeszli do służby publicznej z firm prywatnych, nierzadko z trudem radzą sobie z nowymi rolami, jakie przyszło im pełnić. Być może w przeszłości oczekiwania wobec sektora publicznego nie były tak wysokie jak wobec sektora prywatnego ze względu na wymogi konkurencji. Obecnie jednak, w wyniku ogólnoświatowej reformy sektora publicznego, sytuacja ta uległa zmianie.

Poszczególne role przywódcze nie zawsze są w pełni rozumiane i doceniane w sektorze publicznym. Liderom zwykle przypisuje się funkcje polityczne, a nie wykonawcze. Poza tym mało kto docenia znaczenie profesjonalnego przywództwa. Mark Abramson, przewodniczący Leadership Incorporated w Waszyngtonie, przez wiele lat zaangażowany w szkolenie liderów w ramach reformy sektora publicznego, twierdzi, że poziom tych szkoleń w amerykańskich służbach publicznych, może jedynie z wyjątkiem służb mundurowych, pozostawia wiele do życzenia. Na odpowiednie przygotowanie ludzi do pełnienia ról przywódczych, zarówno w sferze politycznej, jak i wykonawczej, przeznaczają się zbyt mało czasu i pieniędzy. Zakres planowania sukcesyjnego, jakie przeprowadza się w dużych korporacjach z myślą o wyłonieniu młodych liderów i zapewnieniu im warunków rozwoju, jest bardzo ograniczony. Problem ten nie dotyczy jedynie Stanów Zjednoczonych. Mimo że na całym świecie istnieje potrzeba przywództwa, jesteśmy wciąż nieprzygotowani, by inwestować w jego rozwój. Jak podkreślają Peter Drucker i John Gardener, dobrze funkcjonujący sektor publiczny ma zasadnicze znaczenie

dla zdrowia wolnych społeczeństw i zapewnienia równowagi różnych interesów. Aby go stworzyć, musimy wyłonić, wykształcić i wspierać nowych liderów.

Kształcenie przyszłych przywódców

Prawdziwe przywództwo jest dobrem rzadkim, ale nader pożądanym na wszystkich szczeblach wszystkich organizacji publicznych. Jak zatem należy kreować liderów?

Wiele się ostatnio dyskutuje o tym, czy można nauczyć się przywództwa. Panuje powszechne przekonanie, że tradycyjne, szkolne metody są nieskuteczne w kształceniu liderów. Można ich jednak nauczyć, jakie role i wartości wiążą się ze sprawowaniem przywództwa, wzmocnić świadomość jego znaczenia oraz wpoić przeświadczenie, że należy kierować się troską o innych i dzielić uprawnieniami.

Rozwój cech przywódczych może być wspomagany przez podnoszenie samoświadomości liderów oraz takie działania, jak organizowanie staży, stawianie kandydatów w różnych sytuacjach wymagających zachowań przywódczych, narzucanie im pewnych ról społecznych i objęcie indywidualną opieką (tzw. mentoring). Działania te mają umacniać w przyszłym liderze przekonanie o znaczeniu relacji interpersonalnych w różnych okolicznościach i umożliwiać mu uczenie się w działaniu. Można go też nauczyć konkretnych umiejętności wymaganych przy sprawowaniu przywództwa. Przyszli liderzy mogą poszerzyć swoją wiedzę na temat własnej osobowości i wartości, wariantów podejścia do różnych kwestii, by wykorzystać ją do lepszego zrozumienia siebie i innych.

Najlepszym sposobem przygotowania liderów jest stawianie ich takich sytuacjach, które umożliwiają im zdobycie różnorodnych doświadczeń i zmuszają do własnych przemyśleń. Mogą to być: odpowiedzialne obowiązki już w młodym wieku, konieczność poradzenia sobie z osobistym dramatem lub kryzysem, a także praca w charakterze wolontariusza czy wyjazdy związane z nowymi doświadczeniami. Powszechne staje się przekonanie, że bogactwo doświadczeń ukazuje kandydatom szeroki wachlarz wartości i perspektyw. Kształcenie tego typu przynosi przyszłym liderom większe korzyści niż tradycyjna specjalizacja w poszczególnych dziedzinach już na początku zawodowej kariery. Warto zwrócić uwagę na przedstawione przez Daniela Golemana definicje inteligencji emocjonalnej i możliwości ich wykorzystania w poszukiwaniu kandydatów na przywódców. Wśród predyspozycji osobowościowych umożliwiających skuteczne przywództwo Goleman (1998) wymienia samoświadomość, samoregulację, motywację, empatię i zacięcie społeczne. W książce „Working with Emotional Intelligence” Goleman klasyfikuje 21 cech charakteryzujących najlepszych pracowników zajmujących 286 stanowisk kierowniczych w organizacjach na całym świecie. Osiemdziesiąt procent tych cech odnosi się do inteligencji emocjonalnej. Badanie takich wła-

śnie predyspozycji wśród osób podejmujących nowe role przywódcze nabiera obecnie coraz większego znaczenia.

Ważne jest również, aby przywódcy odnosili się ze zrozumieniem i empatią do społeczeństwa i współpracowników. Muszą też uświadamiać sobie różnorodność potrzeb społecznych oraz fakt, że zdrowe społeczeństwo wymaga równowagi. Przywódca nie może pozwolić sobie na dogmatyzm i bezkompromisowość w kierowaniu się własną ideologią. James O'Toole w książce „Executive's Compass” (1993) opisuje rozwój wartości społecznych od czasów Platona i Arystotelesa do chwili obecnej. Książka ta, powstała na podstawie materiałów szkolenia w zakresie przywództwa wykonawczego przeprowadzonego w amerykańskim Aspen Institute, przedstawia owe wartości w formie „kompasu”. Pojęcie „wolności” zostało w nim umieszczone naprzeciwko „jakości”. Na przeciwległych końcach drugiej osi znalazły się „wydajność” i „społeczność”. Zrozumienie, że wartości społeczne nie muszą być postrzegane w kategoriach dobra i zła, wzmacnia poczucie tolerancji wobec alternatywnych punktów widzenia oraz inspirowanie przywódców do dążenia ku nowym i nowatorskim celom.

Organizacje winny zapewnić pracownikom wszystkich szczebli możliwość uczestniczenia w szkoleniach w zakresie przywództwa, umożliwić im zdobywanie różnorodnych doświadczeń oraz monitorować rozwój zdolności przywódczych personelu. Wykaz kompetencji przywódczych (LPI), opublikowany przez Jamesa M. Kouzesa i Baare'ego Z. Posnera (1993), stanowi jedno z narzędzi umożliwiających organizacjom ocenę zdolności przywódczych poszczególnych jednostek. Może być ono stosowane przez pracowników do oceny kierujących nimi liderów oraz porównania uzyskanych wyników z rezultatami samooceny. W modelu tym najlepsi liderzy muszą spełniać następujące kryteria: szukać możliwości zmiany istniejących procedur za pomocą eksperymentalnych i odważnych działań; upowszechniać wspólną wizję poprzez przewidywanie przyszłości i zabieganie o poparcie pozostałych członków organizacji; zachęcać innych do działania poprzez nawiązywanie współpracy i dodawanie im sił; wskazywać drogę postępowania, dając przykład innym i wyznaczając łatwiejsze do osiągnięcia cele częściowe; wzmacniać morale zespołu poprzez docenianie osiągnięć i nagradzanie sukcesów. Mimo iż kryteria te są dość ograniczone, umożliwiają one organizacjom dostrzeżenie praktyk przywódczych i monitorowanie postępów w tym zakresie.

Przy stosowaniu powyższych kryteriów organizacje mogą jednak wpaść w pułapkę, promując niektórych pracowników na podstawie niewłaściwych przesłanek. Są ludzie, którzy sprawdzają się jako liderzy w wyspecjalizowanych dziedzinach, lecz nie posiadają predyspozycji do przewodzenia innym. Mimo to są awansowani na stanowiska przywódcze. Zbyt często nagradza się też zachowania poprawne i bezpieczne. Natomiast utalentowane, pełne inwencji i nieunikające ryzyka jednostki otrzymują nagany i upomnienia albo – w najlepszym razie – bywają zniechęcane do dalszych działań. Wzrost świadomości dobrych praktyk przy-

wódczych, ewolucja tych praktyk, powszechny dostęp do szkoleń w tym zakresie, objęcie młodych, zdolnych liderów systemem *mentoringu* oraz stworzenie im odpowiednich szans i możliwości mogą doprowadzić do zmiany obrazu przywództwa w organizacjach.

W kształceniu przyszłych liderów duże znaczenie ma również przedstawienie pracownikom dobrych przywódców i okazanie im uznania; nadanie im rangi przykładu godnego naśladowania. Każdy pracownik powinien chcieć zostać liderem i wziąć na siebie związaną z tą rolą odpowiedzialność. Stany Zjednoczone wyróżniają i szanują dobrych liderów, nagradzając ich na wszystkich poziomach społecznych, począwszy od społeczności szkolnych, poprzez organizacje stopnia podstawowego, aż po szczybel stanowy i ogólnokrajowy. Przywództwo wykorzystywane jest tam w najróżniejszych kontekstach, wszędzie jednak traktowane jest jako klucz otwierający drogę do zmian. W krajach o egalitarnej strukturze, takich jak mój, istnieje potrzeba, aby wznieść się ponad tendencję do powszechnej równości i dostrzec ogromne korzyści płynące z promowania i nagradzania przywództwa. Liderzy, których celem jest służenie innym, z samej definicji nie obejmują funkcji przywódczych w celu zyskania poklasku, natomiast role, jakie pełnią, wymagają szczególnego uznania i wsparcia.

Przywództwo w zreformowanym sektorze publicznym

Styl przywództwa opisany w niniejszym opracowaniu byłby niezwykle trudny do zrealizowania w ogromnej, scentralizowanej, regulowanej, zhierarchizowanej i zbiurokratyzowanej organizacji, charakterystycznej dla tradycyjnego modelu sektora publicznego. Jednakże wdrażana na całym świecie reforma tego sektora umożliwia pojawienie się nowego typu lidera, przywódcy emocjonalnego i duchowego, takiego jak Harry Nurkin.

W ciągu ostatnich czternastu lat wiele krajów, często w wyniku kryzysu finansowego, podjęło reformy sektora publicznego prowadzące do znacznych zmian strukturalnych. Mimo radykalnego charakteru w większości przypadków zakończyły się one sukcesem. Wdrażane reformy przeważnie opierały się na modelu, który Christopher Hood z London School of Economics and Politics nazwał „nowym zarządzaniem publicznym”. Odwoływały się one do dwóch koncepcji filozoficznych: koncepcji gospodarki instytucjonalnej, która przyczyniła się do upowszechnienia systemów kontraktacji, oraz koncepcji menedżeryzmu, która zawocowała przeniesieniem wielu sposobów zarządzania z sektora prywatnego do publicznego. Modele te zazwyczaj uzupełniały się, oba zresztą kładą nacisk na twardą, „kontraktową” stronę zarządzania, przy jednoczesnym niedocenianiu czynnika ludzkiego.

W Nowej Zelandii wprowadzenie modelu opartego na kontraktacji oznaczało oddzielenie polityki od świadczenia usług, a podpisywane kontrakty służyły okre-

śleniu zadań i ocenie zgodności ich wykonania z uzgodnionymi warunkami. Podstawę tego modelu stanowiły umowy zawierane między dyrektorami wykonawczymi a ministrami. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z podziałem na władze polityczne i wykonawcze dyrektorzy nie są mianowani z „klucza partyjnego”. W następstwie reform znacznie zwiększył się natomiast zakres ich odpowiedzialności za wyniki kierowanych przez nich organizacji. Przyznana im większa swoboda działania sprzyja tworzeniu w organizacji autonomicznego środowiska inspirowanego rozwój przywództwa.

Na całym świecie przedsiębiorstwa państwowe i różne jednostki samorządów lokalnych, zwłaszcza w sferze świadczenia usług, zaczęły się przybliżać do sektora prywatnego, osiągając większą wydajność i efektywność oraz minimalizując koszty. Odnotowano powszechną tendencję do kontraktowania usług u podmiotów zewnętrznych i przekazywania wielu funkcji niezależnym agencjom.

Reforma sektora publicznego zazwyczaj towarzyszyła poważnym zmianom w sektorze prywatnym, próbującym sprostać wyzwaniom globalizacji. W Nowej Zelandii np. firmy zostały nagle uzależnione od kaprysów rynku międzynarodowego. W trakcie reform obejmujących wszystkie sektory zwracano uwagę na umiejętności menedżerskie, zwłaszcza że wiele organizacji prywatnych i państwowych walczyło wówczas o przetrwanie i osiągnięcie zdolności konkurencyjnej w warunkach ograniczonego handlu i funduszy. Rozpoczęło się powszechne poszukiwanie dobrego zarządzania, które doprowadziło do reformy sektora publicznego. Znalazła się też grupa utalentowanych liderów, jednak większość z nich preferowała tradycyjny, zhierarchizowany model przywództwa. Taki zubożony model menedżerski został w zasadzie odwzorowany w sektorze publicznym.

Istnieją dwa podstawowe aspekty reform: zmiany strukturalne oraz wdrożenie nowej polityki i zmienionego systemu w celu osiągnięcia lepszych wyników. Wprowadzenie samych zmian w zakresie struktury jest niewystarczające. Podobnie, tradycyjny model menedżerski nie spełnia wszystkich oczekiwań. Skuteczne przywództwo wykonawcze jest niezbędne we wszystkich obszarach służby publicznej. Jego zadaniem jest zapewnienie postępów w przekształcaniu tradycyjnych, zbiurokratyzowanych organizacji w nowe, mniej sformalizowane i bardziej niezależne struktury. Te nowe organizacje mają określić nowe priorytety, zmienić system wartości, pomóc społeczeństwu w dostosowaniu się do zmian, sprostać konkurencji podmiotów zewnętrznych świadczących usługi kontraktowe, zwiększyć wydajność oraz rozwiązać problemy wynikające z przemieszczania się ludności.

Stary model zarządzania i hierarchiczne przywództwo nie były w stanie sprostać tym wyzwaniom. Wszyscy domagają się, aby ich interesy były brane pod uwagę, co w przypadku organizacji sektora publicznego oznacza konieczność wsłuchiwania się w „głos ludu”. Od wysokich rangą urzędników publicznych

wymaga się przedstawienia wizji wszystkim beneficjentom łącznie z opinią publiczną. Oczekuje się od nich inspiracji, instrukcji, zachęty i wsparcia. Jednocześnie winni oni określać cele, wprowadzać innowacyjne rozwiązania, pozostawać w kontakcie z innymi oraz dzielić się uprawnieniami. W sektorze publicznym istnieje zatem zapotrzebowanie na odpowiednio przygotowanych liderów, potrafiących sprostać wszystkim wymienionym wyzwaniom, tj. zapotrzebowanie na przywództwo oparte na służbie.

Wysocy urzędnicy nowozelandzkiego sektora publicznego otrzymali więcej uprawnień w zakresie zarządzania niż ich odpowiednicy w innych krajach. W zamian za to wymagano od nich dotrzymania warunków zawartych w podpisanych z nimi umowach. Urzędnicy ci wzięli odpowiedzialność za całość struktury i funkcjonowanie swych organizacji. Taki podział obowiązków stwarza znakomite warunki do rozwoju postaw przywódczych. Jednakże umowy podpisywane przez ministra z szefami różnych departamentów i agencjami podległymi Koronie zwykle nakładają na funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialność za realizację raczej krótkoterminowych celów, szczególnie w dziedzinie finansów, podczas gdy minister, jako „nabywca” ich usług, odpowiada za rezultaty o bardziej długofalowym charakterze. Dlatego mimo iż kontrakcja usług wiele wniosła do reformy administracji publicznej w Nowej Zelandii, gdyż jasno precyzowała cele i zakres odpowiedzialności oraz zapewniała wysokiej jakości informacje, to jednak niekiedy uniemożliwiała elastyczne działanie. Kontrakty bowiem nagradzały zarządzanie, a nie przywództwo, natomiast sama „wizja” narzucana była przez agencje szczebla centralnego. W rezultacie powstała sytuacja, w której menedżerowie pracowali zgodnie z podpisanym kontraktem, podczas gdy ich podwładni, a także cała społeczność, odczuwali głębokie niezadowolenie. Bodźce stymulujące osiągnięcie celów krótkoterminowych nie sprzyjały działaniom na rzecz długotrwałej poprawy kondycji ani organizacji, ani społeczeństwa. Tymczasem należałoby się zastanowić nad problemami wykraczającymi poza kwestie finansów. Czy organizacja odpowiednio reaguje na potrzeby społeczne? Czy zostało jej zapewnione przywództwo?

Allen Schick z Brooklyń Institution w Waszyngtonie (1995) przeprowadził badania nad reformami sektora publicznego w Nowej Zelandii i doszedł do wniosku, że osiągnięcie odpowiednich rezultatów „wymaga szerszej perspektywy, bardziej strategicznej wizji oraz umiejętności odniesienia wydarzeń roku bieżącego do ram długoterminowych”. Ostrzegł przed zawieraniem umów obejmujących krótkoterminową perspektywę i zalecał przeprowadzenie zmian służących osiągnięciu długotrwałych efektów.

W czasie późniejszej dyskusji uznał, że model reformy oparty na kontrakcji usług zazwyczaj zaniedbuje kwestie przywództwa. Wartości przywódcze nie są zależne od wyników organizacji, to zaś oznacza, że ani przywództwu, ani in-

westowaniu w rozwój liderów nie poświęcano dotychczas uwagi. Tymczasem właśnie takie inwestycje mają zasadnicze znaczenie dla powodzenia reformy.

Dlatego też kontrakty zawierane przez urzędników publicznych muszą precyzyjnie określać zakładane wyniki oraz ich wpływ na rezultat końcowy, a także zapewniać równowagę między informacją na temat planów i dokonań, zaufanie i elastyczność umożliwiającą skuteczne sprawowanie funkcji przywódczych i stosowanie nietuzinkowych rozwiązań. Ważne jest również, aby stale mieć na uwadze zakładane rezultaty końcowe i inwestować w badanie ich wpływu na społeczeństwo. Funkcjonariusz publiczny winien mobilizować się nie tylko do poprawy jakości usług w swojej dziedzinie, ale również do działań na rzecz całego społeczeństwa. Powinien dbać o to, żeby realizowane cele cząstkowe w maksymalnym stopniu przyczyniały się do osiągnięcia rezultatu końcowego. Słowem, lider powinien pełnić podwójną rolę, sprawując po części przywództwo polityczne, po części wykonawcze.

Tworzenie środowiska przyjaznego przywództwu

Wraz ze wzrostem świadomości znaczenia nowego typu przywództwa pojawiło się zapotrzebowanie na nowy typ organizacji sprzyjających rozwojowi zdolności przywódczych. Ich powstanie pociągnie za sobą zmianę sposobu funkcjonowania sektora publicznego.

Podstawowym wymogiem w tym względzie jest dokładne określenie ról w zakresie rządzenia i zarządzania oraz odpowiednio ról przywódców politycznych i wykonawczych. W sytuacji idealnej powinny łączyć ich relacje partnerskie, w których każdy typ przywódcy miałby precyzyjny zakres odpowiedzialności za osiągnięte wyniki.

Organizacja powinna być zorientowana na osiągnięcie rezultatu końcowego oraz posiadać strategię określania pożądanych wyników i sposobów ich osiągnięcia, zarówno na poziomie politycznym, jak i wykonawczym. Należy w tym celu stworzyć przejrzyste, wynikające z zawartej umowy zasady podziału obowiązków i odpowiedzialności między liderami reprezentującymi oba poziomy. Nawet przez chwilę nie zakładałam, że będzie to łatwy proces, zwłaszcza że utrudni on podejmowanie decyzji *ad hoc* oraz składanie populistycznych obietnic.

Istotne wydaje się stworzenie elastycznej, partnerskiej organizacji, która będzie w stanie wyłonić liderów spośród własnych pracowników. Przywództwo – w przyjętym przez nas znaczeniu – nie może rozwijać się w tradycyjnych, zhierarchizowanych organizacjach sektora publicznego. Wymaga ono destratyfikacji struktur organizacyjnych oraz dzielenia się obowiązkami i odpowiedzialnością w celu osiągnięcia jasno określonych celów cząstkowych oraz rezultatu końcowego. Hierarchiczność tłumi przywództwo.

Nowe organizacje wymagają wymiany informacji za pośrednictwem wyspecjalizowanych systemów komputerowych typu SAP. Potrzebują odpowiedniej komunikacji wewnętrznej wykorzystującej pocztę elektroniczną, Internet, biuletyny informacyjne, przede wszystkim kontakty osobiste. Wymagają zaleceń co do pożądaných standardów postępowania, umożliwiających menedżerom zarządzanie, a także odpowiednich procesów kontroli finansowej i monitoringu. Nowe organizacje kładą szczególny nacisk na ustawiczne doskonalenie umiejętności, prowadzenie szkoleń i pomoc pracownikom. Zachęcają i wspierają liderów, obejmując ich systemem indywidualnej opieki (mentoringu) i szkoleń. Wspierają pełne inwencji, odważne postawy oraz dopuszczają możliwość popełnienia błędu. Przede wszystkim jednak nagradzają umiejętności przywódcze oraz dobre wyniki. Są to organizacje, które stymulują i promują zaufanie; miejsca, do których ludzie chętnie przychodzą i w których dobrze pracują.

Plan Zarządzania Strategicznego pomaga w tworzeniu organizacji tego typu. Może się ona opierać na takich programach, jak Kaplan's Balance Scorecard, lub na kryteriach nagradzania Malcolma Baldrige'a. Oba kładą nacisk na kwestie przywództwa i kapitału ludzkiego. Moja własna organizacja – Rada Regionalna Auckland – przeszła ostatnio poważne zmiany zmierzające w opisanym przeze mnie kierunku. Zdołała zdobyć zaufanie społeczności i zaczyna już osiągać sukcesy. I co być może najważniejsze – praca w niej jest teraz prawdziwą przyjemnością.

Krótko mówiąc, nowe organizacje sektora publicznego kładą taki nacisk na umiejętności przywódcze, jaki kładziono dotychczas na sprawy systemów i procedur.

Zalecane metody wspierania przywództwa w sektorze publicznym

Skoro uważamy, że przywództwo jest koniecznym warunkiem powstania dynamicznych organizacji w sektorze publicznym, musimy zastanowić się, w jaki sposób możemy je zapewnić. Chciałabym przedstawić parę zaleceń.

1. W trakcie doboru funkcjonariuszy na wyższe stanowiska w sektorze publicznym i jego odgałęzieniach należy zwracać uwagę na zdolności przywódcze kandydatów. Same, nawet najwyższe kwalifikacje specjalistyczne nie są wystarczające na tych stanowiskach, choć to właśnie takie umiejętności dość łatwo jest zmierzyć. Natomiast określenie zdolności przywódczych stanowi sporą trudność. Należy szukać kompetencji wykraczających poza tradycyjnie cenione kwalifikacje. Trzeba odejść od starego, zubożonego modelu przywództwa i uznać fakt, że ma ono wymiar emocjonalny i duchowy. Trzeba poszukiwać takich cech szczególnych, które umożliwiają liderom umiejętne postępowanie z ludźmi oraz wpojenie im wizji i celu. Organizacje winny przeprowadzać ewaluację inteligencji emocjo-

nalnej kandydatów, zgodnie z modelem zaproponowanym przez Daniela Golemana, w celu sprawdzenia, czy menedżerowie i kandydaci na menedżerów przejawiają opisane przez niego cechy.

2. Liderzy sektora publicznego winni szczególnie dobrze rozumieć wartości, jakimi kieruje się otaczająca ich społeczność, oraz potrzebę utrzymania równowagi pomiędzy tymi wartościami. Z tego względu szczególnego znaczenia nabiera kształcenie liderów w zakresie wartości. Podobny efekt można osiągnąć przy pomocy specjalnych programów i współpracy z organizacjami typu *non-profit*, a także z sektorem produkcyjnym. Tego rodzaju programy partnerskiej współpracy winny być przedmiotem dalszej analizy w ramach sektora publicznego.
3. Istnieje potrzeba dokonania uważnego przeglądu ról politycznych i wykonawczych celem ich wyraźnego rozróżnienia oraz ustanowienia partnerstwa przywódców z obu sfer. Mimo iż role te mogą się znacznie różnić w poszczególnych krajach, muszą zostać jasno określone pod względem zakresu obowiązków i odpowiedzialności za osiągnięcie zakładanych celów.
4. Istnieje również potrzeba dokonania oceny systemów, w których działają funkcjonariusze publiczni, aby ocenić, czy stwarzają one warunki do pełnienia przez nich ról przywódczych. Pod tym samym kątem należy ocenić podpisywane z nimi kontrakty. Kontrakty takie muszą zapewniać funkcjonariuszom publicznym dostateczny stopień elastyczności, aby mogli skupić uwagę na realizacji długofalowych zadań i na rezultacie końcowym oraz na znaczeniu ich działań dla dobra całego kraju. Powinny również odzwierciedlać stopień zaufania pomiędzy ministrem i funkcjonariuszem, a nie jedynie aspekty komercyjne, które często prowadzą do wrogości w stosunkach pracowniczych. Należy również określić, w jakim stopniu przywódcy polityczni i wykonawczy będą dzielić odpowiedzialność za realizację zakładanych rezultatów. Tacy liderzy jak Harry Nurkin powinni mieć zapewnione przyjazne środowisko, umożliwiające im wprowadzanie innowacji, inspirowanie współpracowników oraz stworzenie sytuacji, w której inicjatywa i wizja nie służą jedynie krótkofalowym celom.

Osobiście nie do końca zgadzam się z praktyką mianowania polityków na tradycyjnie wykonawcze stanowiska, która jest obecnie stosowana w sektorze publicznym w wielu krajach. Praktyka taka może jednak na dłuższą metę okazać się skuteczna, pod warunkiem że – jak napisałam wyżej – role polityczne i wykonawcze zostaną precyzyjnie rozróżnione. Niewykluczone, że liderzy tacy wniosą do organizacji nowe wartości przywódcze oraz nową perspektywę, które z kolei mogą zaowocować nowym sposobem działania i zmianą priorytetów organizacji.

5. Kolejną kwestią o zasadniczym znaczeniu jest zapewnienie liderom odpowiedniej ilości czasu. Wielu wyższych funkcjonariuszy publicznych poświęca się działalności bieżącej w takim stopniu, że nie starcza im czasu na sprawowanie ważniejszych przecież ról przywódczych. Czasem wyraźne oddzielenie roli przywódcy i menedżera jest uzasadnione, szczególnie w przypadku dużych organizacji, w których sprawowanie tych ról wymaga wyjątkowego poświęcenia. Sytuacja taka ma miejsce np. w Republice Południowej Afryki. Przeprowadzenie organizacji i całego narodu przez gruntowną reformę kultury wymaga poważnego wysiłku przywódczego, a jednocześnie nadal konieczne jest przestrzeganie tradycyjnych, biurokratycznych procedur. Wypełnienie obu tych ról przekracza możliwości jednego człowieka. Dlatego koncepcja przekazywania obowiązków w zakresie bieżącego zarządzania organizacją jednemu z menedżerów, co umożliwi liderowi skoncentrowanie się na strategicznej roli przewodzenia zmianom, wydaje się być atrakcyjnym rozwiązaniem.
6. Nagrody, szczególnie w formie premii, powinny być przyznawane raczej za długofalowe rezultaty niż za efekty cząstkowe. W nowym modelu przywódczym jednostka odpowiada nawet za te działania częściowe, nad którymi nie posiada kontroli.
7. Na całym świecie zasady wynagradzania funkcjonariuszy publicznych wymagają zmiany. Ich pensje rzadko są porównywalne do zarobków w sektorze prywatnym. Tymczasem niewielu jest liderów wielkiego formatu, potrafiących stworzyć sprawnie funkcjonujące organizacje publiczne, i z całą pewnością istnieje na nich duże zapotrzebowanie w sektorze prywatnym, który także próbuje przystosować się do nowego modelu przywództwa. Ogólne, niewymierne korzyści związane z zatrudnieniem w sektorze publicznym mogą nie stanowić dostatecznej przeciwwagi dla wyższych zarobków oferowanych w sektorze prywatnym.
8. Szkolenie liderów musi być uznane za ważny aspekt kształcenia obejmującego cały sektor publiczny. Nie może ono ograniczać się do kształcenia wybijających się jednostek; musi obejmować wszystkich pracowników, którzy w różnych okresach mogą pełnić niewielkie nawet role przywódcze. Szkolenie powinno również obejmować zadania i umiejętności naśladowców, bowiem na różnych etapach życia wszyscy z nas pełnią jedną z tych wzajemnie uzupełniających się ról.
9. Istnieje również potrzeba stałej ewaluacji przywództwa w ramach organizacji. Wspominałam wcześniej o „Wykazie umiejętności przywódczych” Kouzesa i Posnera jako o narzędziu umożliwiającym to zadanie.
10. W ramach sektora publicznego, jego odgałęzień oraz samorządów lokalnych konieczne jest prowadzenie planowania sukcesyjnego. Ma ono na

celu wyłonienie osób zdolnych do pełnienia ról przywódczych w przyszłości oraz zapewnienie im odpowiedniego doświadczenia w sprawowaniu różnych funkcji w poszczególnych sektorach usług publicznych, w ramach zespołów międzywydziałowych, a nawet w sektorze prywatnym. Wysokie kwalifikacje, doświadczenia zagraniczne i zaangażowanie w działalność społeczną służą rozwojowi lidera, podobnie jak formalne wykształcenie w zakresie przywództwa. James Collins i Jerry Poros w książce „Built to Last” (1994) wskazali, że większość przywódców w spółkach posiadających wizje, które przebadali w Stanach Zjednoczonych, została wyłoniona spośród pracowników tych organizacji.

11. W połączeniu z planowaniem sukcesyjnym formalny system mentoringu umożliwi osobom, które posiadają szczególnie duże doświadczenia i umiejętności przywódcze, wspieranie młodych liderów. Mentoring jest być może najważniejszą bezpośrednią formą pomocy służącą rozwojowi cech przywódczych. Programy mentoringu mogą być prowadzone w ramach organizacji, sektora lub pomiędzy poszczególnymi osobami. Wszyscy przywódcy ponoszą odpowiedzialność za kształtowanie nowych, młodych liderów.
12. Oprócz planowania i rozwoju, o których była mowa powyżej, sektor publiczny powinien ściśle współpracować z uniwersytetami oraz innymi instytucjami w celu zapewnienia formalnych szkoleń, właściwych dla danego sektora. Chodzi tu zarówno o kształcenie w celu uzyskania niezbędnych kwalifikacji, jak również o szkolenie w trakcie rozwoju zawodowej kariery.
13. Zachęcanie do bezpośredniego porównywania z sektorem prywatnym będzie pomocne w przeprowadzaniu benchmarkingu oraz przyczyni się do poprawy wizerunku sektora publicznego. Z kolei dostępne we wszystkich sektorach wyróżnienia za przywództwo oraz uczestnictwo sektora publicznego w systemie ogólnokrajowego nagradzania jakości będą służyć powszechnemu uznaniu wartości przywództwa.
14. Kolejnym ważnym zadaniem jest tworzenie zachęt do rotacji pomiędzy sektorami – publicznym, prywatnym i typu *non-profit*, która umożliwi pracownikom poznanie ich specyfiki. Kwestia ta nabiera coraz większego znaczenia w miarę odnotowywanego na całym świecie wzajemnego zbliżania się poszczególnych sektorów. Taka rotacja może mieć formę wymiany, oddelegowania, uczestnictwa w seminariach czy grupach roboczych, organizowania sieci lub innych rozwiązań służących zacieśnianiu wzajemnych więzów. Jej rozwojowi powinny służyć instytucje szczebla krajowego, tworzone z myślą o obejmującym wszystkie sektory szkoleniu i przygotowaniu liderów.

15. Sektor publiczny powinien dołożyć starań, aby utworzyć system stypendiów umożliwiający potencjalnym, młodym liderom roczną współpracę z sekretariatami Rady Ministrów lub ich odpowiednikami. Poza zapoznaniem ich na wczesnym etapie kariery z funkcjonowaniem procesów politycznych i sensem służby publicznej, system taki da reprezentującym różne sektory liderom okazję do zbudowania sieci i rozwijania zdolności przywódczych.
16. Utworzenie programu mentorskiego pozwalającego młodym ludziom, uważanym na terenie szkoły bądź uniwersytetu za potencjalnych liderów, na utrzymywanie ścisłego kontaktu z uznanymi przywódcami sektora publicznego, z pewnością również przyniesie korzystne efekty. Z jednej strony przyczyni się do lepszego zrozumienia sektora publicznego, z drugiej – umożliwi nawiązanie więzi z mentorem.
17. Na koniec chciałabym zaapelować do uczestników sympozjum, aby odnowili i „uwolnili” własne organizacje. Aby zrezygnowali z hierarchiczności, zmienili zakres obowiązków i sposób egzekwowania odpowiedzialności, przeanalizowali istniejące procedury z punktu widzenia interesów zdecentralizowanej i skoncentrowanej na realizacji celów organizacji. Tylko w ten sposób zdołamy wyzwolić inwencję i zapał i stworzymy przyjazne przywództwu środowisko.

Wymieniłam tylko część kroków, jakie możemy podjąć w celu wyłonienia i przygotowania nowych liderów i zachęcenia ich do działania. Dzięki dobremu przywództwu możemy stworzyć nowe, tętniące życiem organizacje, wychowywać lepsze społeczności i osiągnąć wymierne, długofalowe rezultaty. Brak przywództwa natomiast sprawi, że nasze organizacje osłabną i popadną w stagnację. To wyzwanie dla nas. Nie mamy większego wyboru.

Bibliografia

- Behn, Robert D. (1991),
Leadership Counts, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Behn, Robert D. (1994),
Bottom Line Government, The Governor's Center, Terry Sanford Institute of Public Policy, Duke University, Durham, NC.
- Behn, Robert D. (1995),
Do Goals Help Create Innovative Organisations? [referat przygotowany na Trzecią Konferencję ws. Badań nad Zarządzaniem Publicznym, 5-7 października 1995]; The Governor's Center, Terry Sanford Institute of Public Policy, Duke University, Durham, NC.
- Behn, Robert D. (1995),
To Improve Public Management, Fix the Managers [referat przygotowany na 17. Doroczną Konferencję Naukową Association for Public Policy Analysis and Management, 2-4 listopada 1995]; The Governor's Center, Terry Sanford Institute of Public Policy, Duke University, Durham, NC.
- Bennis, Warren (1989),
On Becoming a Leader, Addison-Wesley Publishing Company, Wilmington, MA.
- Bennis, Warren (1995),
„The Artform of Leadership” in *The Leader's Companion*, ed.: J. Thomas Wren, Simon and Schuster, New York.
- Bennis, Warren (1996),
„The Leader as Storyteller”, in *Harvard Business Review*, January-February 1996.
- Bennis, Warren and Burt Nanus (1985),
Leaders: The Strategies for Taking Charge, Harper Collins Publishers, New York.
„Beyond the Millenium: CEO's Size Up the Future”, in *Chief Executive*, January-February 1995.
- Block, Peter,
Stewardship, Berrett Koehler Publishers Inc., San Francisco.
- Bolman, Lee G. and Terrence E. Deal (1995),
Leading With Soul, Jossey Bass Inc., San Francisco.
- Borins, Sanford (1996),
„The New Public Management is Here to Stay”, in *Canadian Public Administration*, No 1 (Spring), pp. 122-132.

- Boston Jonathan, John Martin, June Pallot and Pat Walsh (1996),
Public Management: The New Zeland Model, Oxford University Press, Australia.
- Brown, Tony (1996),
Leadership Development Notebook [wersja robocza, nieopublikowane].
- Burns, James MacGregor and James A. Ogilvy (1984),
Leadership and Values, VALS Report No 54 [Program badań nad wartościami i stylami życia], California.
- Burton, Richard and George Obel (1995),
Strategic Organizational Diagnosis and Design, Kluwer Academic Publishers, Norwell, Massachusetts.
- Collins, James C. and Jerry I. Porras (1994),
Built to Last: Successful Habits of Visionary Companies, Harpers Collins Publishers, New York.
- Covey, Stephen (1990),
The Seven Habits of Highly Effective People, Simon and Schuster, New York.
- Covey, Stephen (1991),
Principle Centered Leadership, Simon and Schuster, New York.
- Daly, Kristin and Herminia Ibarra (1995),
Gender Differences in Managerial Behaviour: The Ongoing Debate, Harvard Business School Publishing, Boston, MA.
- De Pree, Max (1992),
Leadership Jazz, Bantam Doubleday Dell Publishing Group, New York.
- De Pree, Max (1989),
Leadership is an Art, Bantam Doubleday Dell Publishing Group, New York.
- Dreher, Diane (1996),
The Tao of Personal Leadership, Harper Collins Publishers, New York.
- Drucker, Peter F. (1989),
The New Realities, Harper Collins Publishers, New York.
- Drucker, Peter F. (1990),
Managing the Non-Profit Organization, Harper Collins Publishers, New York.
- Drucker, Peter F. (1993),
The Five Most Important Questions You Will Ever Ask About Your Nonprofit Organization [zeszyt uczestnika], The Drucker Foundation Self-Assessment Tool for Non Profit Organizations, Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- Drucker, Peter F. (1994),
„The Age of Social Transformation”, in *The Atlantic Monthly*, November 1994.
- Drucker, Peter F. (1995),
„The Network Society”, in *The Wall Street Journal*, March 29, 1995, New York.
- Drucker, Peter F. (1995),
„Really Reinventing Government”, in *The Atlantic Monthly*, February 1995.
- Drucker, Peter F. (1995),
„Infoliteracy”, in *Management Technology Briefing*, March 1995.
- Drucker, Peter F. (1998),
On the Profession of Management, Harvard Business School Publishing, Boston, Massachusetts.

- Drucker, Peter F. and Peter Schwartz (1993),
„From Labour and Capital to Knowledge: The Management Revolution”, in *The Deeper News*, May 1993, Global Business Network, Emeryville, California.
- Fancy, Howard and Alex Matheson (1995),
Future Directions in Public Sector Management in New Zealand: Towards Strategic Management [referat przedstawiony na Konwencji Sektora Publicznego 1995 r.], Palmerston North, New Zealand.
- Flower, Joe (1995),
„Leadership Without Easy Answers”, in *The Healthcare Forum Journal*, Vol. 38, No 4, July–August 1995.
- Fraker, Anne T. and Larry C. Spears (1996),
Seeker and Servant Reflections on Religious Leadership, Jossey–Bass Inc., Publishers, San Francisco, California.
- Frick, Don and Larry C. Spears (1996),
On Becoming a Servant Leader, Jossey–Bass Inc., Publishers, San Francisco, California.
- Gardner, John W. (1990),
On Leadership, The Free Press, division of Macmillan, Inc., New York.
- Gardner, John W. (1991),
Building Community, Independent Sector, Washington.
- Gardner, John W. (1995),
„We Need to Strike A Spark”, in *Governing*, July 1995.
- Gardner, John W. (1995),
Renewal of the American Spirit [referat wygłoszony na 1995 Emerging Issues Forum], North Carolina State University.
- de Geus, Arie (1997),
The Living Company, Nicholas Brealey Publishing, London.
- Goleman, Daniel (1995),
Emotional Intelligence, Bantam Doubleday Dell Publishing Group Inc., New York.
- Goleman, Daniel (1995),
„What Makes a Leader?”, in *Harvard Business Review*, November–December 1998.
- Goleman, Daniel (1998),
Working With Emotional Intelligence, Bantam Doubleday Dell Publishing Group Inc., New York.
- Gore, Al (1993),
Creating a Government that Works Better and Costs Less, Penguin Books USA Inc., New York.
- Gouillart, Francis J. and James N. Kelly (1995),
Transforming the Organization, McGraw-Hill Inc., New York.
- Greenleaf, Robert K. (1997),
Servant Leadership, Paulist Press, New Jersey.
- Handy, Charles (1994),
The Age of Paradox, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.

- Harris, T. George (1993),
 „The Post-Capitalist Executive: An Interview with Peter Drucker”, in *Harvard Business Review*, May–June 1993.
- Heifetz, Ronald (1988),
 Interview in *Inc. Magazine*, October 1988.
- Heifetz, Ronald A. and Riley M. Sinder (1988),
 „Political Leadership: Managing the Public's Problem Solving”, in *The Power of Public Ideas*, ed.: Robert Reich, Ballinger Publishing Co., Cambridge, Massachusetts.
- Heifetz, Ronald A. (1994),
Leadership Without Easy Answers, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Helgeson, Sally (1990),
The Female Advantage: Women's Ways of Leadership, Bantam Doubleday Dell Publishing Group Inc., New York.
- Hesselbein, Frances (1996),
 „The How To Be Leader”, in *Leader of the Future*, pp. 121–124, Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- Hughes, Richard, Rober C. Ginnett and Gordon Curphy (1993),
Leadership: Enhancing the Lessons of Experience, Richard D. Irwin Inc., Massachusetts.
- Johnson, Curtis (1995),
 „Renewing Community”, in *Governing*, July 1995.
- Kelley, Robert E. (1988),
Leadership Secrets from Exemplary Followers.
- Kelley, Robert E.,
 „In Praise of Followers”, in *Harvard Business Review*, November–December 1988, Boston, Massachusetts.
- Keohane, Nannerl (1985),
 „Collaboration and Leadership: Are They In Conflict?”. in *A Community Worthy of the Name*, Massachusetts.
- Keough, Donald (1996),
The Nature of True Leadership [nieopublikowany referat].
- Kidder, Rushworth M. (1995),
 „Universal Human Values: Finding an Ethical Common Ground”, in *The Leader's Companion*, ed.: J. Thomas Wren, Simon and Schuster, New York.
- Kiernan, Matthew (1996),
The Eleven Commandments of 21st Century Management, Prentice Hall, Career and Personal Development, New Jersey.
- Kotter, John P. (1988),
The Leadership Factor, The Free Press, New York.
- Kotter, John P. (1995),
The New Rules, The Free Press, Simon and Schuster Inc., New York.
- Kotter, John P. (1996),

- Leading Change*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.
- Kouzes, James M. and Barry Z. Posner (1987),
The Leadership Challenge, Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- KPMG Peat Marwick (1995),
What Makes an Effective Manager, KPMG, Wellington, New Zealand.
- Levison, Harry (1980),
„Criteria for Choosing Chief Executives”, in *Harvard Business Review*, July–August 1980.
- Lynn, Laurance E., Jr. (1994),
„Government Lite”, in *The American Prospect*, Winter, 1994.
- Maccoby, Michael (1981),
The Leader, Simon and Schuster, New York.
- McFarland, Lynne Joy, Larry E. Senn, John R. Childress (1993),
21st Century Leadership: Dialogues With 100 Top Leaders, The Leadership Press Inc., New York.
- Mahoney, Margaret E. (1984),
Leaders, The President's Report, [przedruk za:] 1984 Annual Report of the Commonwealth Fund, New York.
- Mahoney, Margaret E. (1983),
Mentors, The President's Report, [przedruk za:] 1983 Annual Report of the Commonwealth Fund, New York.
- Mahoney, Margaret E. (1990),
Communicators, The President's Report, [przedruk za:] 1990 Annual Report of the Commonwealth Fund, New York.
- Matheson, Alex (1995),
The Impact of Contracts On Public Management in New Zealand [nieopublikowany referat], Wellington, New Zealand.
- Mazany, Peter (1995),
Team Think NZ, VisionPlus Development Ltd., Auckland, New Zealand.
- Melendez, Sarah E. (1996),
„An Outsider's View of Leadership”, in *Leaders of the Future*, pp. 293–302, Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- Nanus, Burt (1989),
The Leader's Edge, Contemporary Books Inc., Chicago, Illinois.
- The National Assembly of National Voluntary Health and Social Welfare Organizations [Krajowe Zgromadzenie Krajowych Organizacji Wolontariatu Sektora Opieki Zdrowia i Pomocy Społecznej] 1989,
A Study in Excellence, The National Assembly, Washington.
- Office of the Auditor General of Canada [Urząd Generalnego Kontrolera Kanady] 1995,
Towards Better Governance: Public Sector Reform in New Zealand (1984–94) and its Relevance to Canada, Minister of Supply and Services, Canada 1995.
- Osborne, David and Ted Gaebler (1993),
Reinventing Government, Penguin Books USA Inc., New York.
- O'Toole, James (1993),

- The Executive Compass*, Oxford University Press Inc., New York.
- Peck, M. Scott (1978).
The Road Less Traveled, Simon and Schuster, New York.
- Posner, Bruce G. and Lawrence Rothstein (1994),
„Reinventing the Business of Government: An Interview With Change Catalyst David Osborne”, in *Harvard Business Review*, May–July 1994.
- Prebble, Richard (1996),
I've Been Thinking, Seaview Publishing, Auckland, New Zealand.
- Prohl, Marga, ed. (1997),
International Strategies and Techniques for Future Local Government: Practical Aspects Towards Innovation and Reform, Bertelsmann Foundation Publishers, Gutersloh.
- Renesch, John, ed. (1992),
New Traditions in Business: Spirit and Leadership in the 21st Century, Berrett-Koehler Publishers Inc., San Francisco.
- Schall, Ellen (1995),
„Learning to Love the Swamp: Reshaping Education for the Public Service”, in *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 14, No 2, pp. 202–220, John Wiley and Sons Inc., New York.
- Schick, Allen (1995),
International Developments and the Relevance of New Zealand's Pursuit of Further Innovation [wystąpienie na Konwencji Sektora Publicznego w 1995 r.: „Pursuing Further Innovation in Public Sector Management”, nieopublikowane], Wellington, New Zealand.
- Senge, Peter M. (1990),
„The Leaders New Work: Building Learning Organizations”, in *Sloan Management Review*, Fall 1990, Cambridge, Massachusetts.
- Sherman, Stratford (1995),
„How Tomorrow's Leaders Are Learning Their Stuff”, in *Fortune*, November 27, 1995.
- Spears, Larry C., ed. (1995),
Reflections on Leadership, John Wiley and Sons, Inc., New York.
- Spears, Larry C., ed. (1998),
Insights on Leadership, John Wiley and Sons, Inc., New York.
- State Services Commission (1995),
New Zealand's Reformed State Sector, State Services Commission, Wellington, New Zealand.
- State Services Commission (1995),
Building to Last [sprawozdanie z seminariów z udziałem prof. Jerry'ego Porrasa i wyższego szczebla kierowników nowozelandzkiej służby cywilnej], State Services Commission, Wellington, New Zealand.
- Sullivan, Margie (1996),
„The Quest for a 90s Leader”, in *NZ Business*, February 1996, Auckland, New Zealand.

- Walsh, Kieron (1995),
Public Services and Market Mechanisms, St. Martin's Press, New York.
- Watkins, Wes (1995),
Value-Driven Leadership Promoted by Flemming Institute Program [nieopublikowany artykuł].
- Yarwood, Vaughn (1993),
„The New Style of Leaders”, in *Management*, pp. 32–38, September 1993, Profile Publishing Ltd., Auckland, New Zealand.
- Yarwood, Vaughn (1995),
„The Future of Management is Your Future Too”, in *Management*, pp. 54–63, September 1995, Profile Publishing Ltd., Auckland, NZ.
- Yukl, Gary (1989),
„Managerial Leadership: A Review of Theory and Research”, in *Journal of Management*, Vol. 15, No 2, pp. 251–289, New York.

Więcej niż szkolenie: wychowywanie liderów sektora publicznego

Kevin Bacon
PricewaterhouseCoopers LLP

Wprowadzenie

Doświadczenie uczy nas, że dokonanie istotnych zmian w dowolnej organizacji wymaga energicznego i skutecznego przywództwa. Zarówno w sektorze prywatnym, jak w sektorze publicznym szeroką akceptacją cieszy się teza, że czynnik przywództwa jest ważnym składnikiem każdej strategii mającej na celu stworzenie efektywnej organizacji, reagującej na potrzeby otoczenia i zdolnej do tworzenia wartości. Świadectwem uznania znaczenia przywódców w sektorze prywatnym są kosztowne pakiety wynagrodzeń dla kadry kierowniczej przedsiębiorstw, duże nakłady przedsiębiorstw na programy formowania przywódców oraz rosnąca liczba publikacji na temat sposobów rozwijania umiejętności przywódczych. W sektorze prywatnym docenia się też fakt, że sprawne funkcjonowanie organizacji wymaga zapewnienia przewidywalnych i pewnych źródeł dopływu liderów, którzy stymulować będą ich rozwój w przyszłości (por. Tichy).

Świadomość znaczenia czynnika przywódczego w transformacji rządu zgodnie z wymogami XXI wieku rozwinęła się również w sektorze publicznym. Sektor ten staje wobec konieczności określenia takich metod wychowywania liderów, które będą odpowiadać szczególnym uwarunkowaniom funkcji zarządzania zasobami ludzkimi w administracji. Do uwarunkowań tych należą twarde limity płacowe dla najwyższego kierownictwa i kadry menedżerskiej, systemy rekrutacji i ścieżki kariery zawodowej w służbie cywilnej, a także ograniczenia, jakie liderzy polityczni mogą narzucić zawodowej służbie cywilnej odnośnie do wybo-ru i przygotowania przyszłych kandydatów na stanowiska kierownicze.

Nie ulega wątpliwości, że zagadnienie formowania liderów wymaga podejścia holistycznego. Strategia taka powinna obejmować cały proces zarządzania zasobami ludzkimi, w tym rekrutację, politykę płacową, zabezpieczenie emerytalne, system promocji, ocenę wyników pracy i doskonalenie zawodowe przez

cały okres kariery pracownika. Być może najważniejszą barierą utrudniającą przyszłą rekrutację i zatrzymanie w służbie cywilnej wysoko wykwalifikowanych liderów jest rosnąca dysproporcja między uposażeniem oferowanym wyższej kadry menedżerskiej i kierowniczej w sektorze prywatnym a płacami w sektorze publicznym. Jednak omówienie kwestii wynagradzania i przyszłej struktury służby cywilnej zdecydowanie wykracza poza ramy krótkiego referatu. Skoncentrujemy się zatem na przedstawieniu praktycznych działań, jakie instytucje sektora publicznego mogą podejmować w celu wychowania potencjalnych liderów w ramach istniejącej kadry pracowniczej. W tej dziedzinie istnieje wiele możliwości usprawnień, a sugerowane działania praktyczne pozwolą zrekompensować niektóre problemy ekonomiczne i strukturalne, z jakimi liderzy polityczni borykają się w instytucjach publicznych.

Pożądane atrybuty przyszłych liderów

Zanim omówimy działania mające na celu wychowanie przyszłych liderów sektora publicznego, warto określić atrybuty, które będą warunkować sukces przyszłych przywódców rządu w XXI wieku. Amerykańskie Biuro Zarządzania Kadrami (Office of Personnel Management – OPM) wyodrębniło pięć podstawowych kwalifikacji, jakie powinni posiadać członkowie Służby Wyższych Kadr Kierowniczych (Senior Executive Service – SES), czyli najwyższego szczebla w federalnej służbie cywilnej. Trafnie charakteryzują one cechy, które będą w przyszłości potrzebne liderom sektora publicznego. Wskazane atrybuty to:

- przewodzenie zmianom w organizacji;
- przewodzenie ludziom;
- zorientowanie na wyniki;
- przedsiębiorczość;
- budowanie koalicji i umiejętność nawiązywania kontaktu.

Dzisiejsi wyżsi kierownicy administracji posiadają cechy bardzo zbliżone do tych, jakie powinni posiadać przyszli liderzy sektora publicznego. Fundacja PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government opublikowała niedawno wyniki sondażu przeprowadzonego w amerykańskiej Służbie Wyższych Kadr Kierowniczych. Badani mieli wymienić najistotniejsze cechy, którymi powinni charakteryzować się kandydaci na kierowników wyższego szczebla. Wskazane atrybuty były bardzo zbliżone do cech przedstawionych powyżej. (Omówienie wyników zamieszczono w aneksie).

Warto odnotować, że ankietowani wyżej ocenili tzw. „miękkie” atrybuty, takie jak elastyczność, wyobraźnia czy zorientowanie na klienta, niż „twarde” typu umiejętności technicznych czy zarządzania systemami informatycznymi. Kształ-

cenie liderów posiadających te atrybuty będzie się odbywać przede wszystkim w środowisku pracy, a nie na kursach szkoleniowych lub akademickich.

Formowanie liderów w ramach ograniczeń obecnego systemu

Biorąc pod uwagę powyższy obraz cech przyszłych liderów, należy zastanowić się, jakie kroki można będzie podjąć w ramach ograniczeń obecnych struktur służby cywilnej, aby zwiększyć dopływ nowych przywódców do instytucji sektora publicznego. Na podstawie doświadczeń autora i innych badaczy można wskazać na sześć posunięć, które umożliwią zwiększenie liczby potencjalnych liderów w instytucjach sektora publicznego:

1. Zaangażowanie najwyższego kierownictwa w przygotowanie przyszłych liderów.
2. Rozwijanie umiejętności przywódczych poprzez przydzielanie pracownikom różnorodnych zadań i funkcji.
3. Rozwijanie świadomości umiejętności przywódczych poprzez usprawnienie obiegu informacji zwrotnych i stwarzanie okazji do zdobywania doświadczeń.
4. Stymulowanie i monitorowanie „rozszerzania zakresu obowiązków”.
5. Wykorzystanie etosu służby publicznej.
6. Prowadzenie systematycznych „audytów przywództwa” wewnątrz instytucji.

Zaangażowanie najwyższego kierownictwa w przygotowanie przyszłych liderów

Wstępnym etapem wychowywania liderów jest uświadomienie sobie przez najwyższe kierownictwo konieczności poświęcania takim działaniom czasu i uwagi w znacznie większym stopniu, niż ma to miejsce obecnie. Jednym z najlepszych rozwiązań jest przyjęta w wiodących firmach prywatnych praktyka przeznaczania do 25 procent czasu pracy menedżerów wyższego szczebla na przygotowanie liderów. Takie zaangażowanie nie ogranicza się do udziału w kursach szkoleniowych. Obejmuje także stymulowanie rotacji stanowisk, włączanie takich instrumentów, jak tzw. ocena 360° (tj. wieloźródłowej informacji zwrotnej), do systemów ocen pracowniczych oraz monitorowanie postępów młodszych pracowników w ramach specjalnych zespołów zadaniowych i wywiązywania się przez nich z zadań rozwijających umiejętności przywódcze. Szerokie zaangażowanie wyższej kadry kierowniczej może stanowić wyraźny sygnał dotyczący cech, jakich dana

instytucja wymaga od własnych liderów, oraz znaczenia, jakie przywiązuje do rozwijania tych cech u pracowników.

Rozwijanie umiejętności przywódczych poprzez przydzielanie pracownikom różnorodnych zadań i funkcji

Cech, które będą potrzebne liderom w przyszłości, nie można nabyć na sali wykładowej. Wykształcenie tych atrybutów może nastąpić jedynie poprzez gromadzenie różnorodnych doświadczeń w trakcie rozwiązywania rzeczywistych problemów rzeczywistych instytucji. Przygotowywanie przywódców dla służby cywilnej musi się zatem opierać na świadomym stymulowaniu mobilności zawodowej kadr. Mobilność zawodowa umożliwi pracownikom lepsze zrozumienie misji, procesów, problemów, potrzeb beneficjentów w instytucjach sektora publicznego. Różnorodne doświadczenia stanowią okazję do sprawdzenia się oraz doskonalenia własnej elastyczności i umiejętności adaptacji do nowych okoliczności. Pomagają również w zrozumieniu problemów strategicznych, idealnych koncepcji („wizji”), które można zrealizować w agencjach publicznych, oraz roli nieformalnych więzi i sojuszy w procesie reform.

Stymulowaniu mobilności zawodowej i wzbogacaniu zakresu doświadczeń kadry może służyć szereg narzędzi, już teraz dostępnych przywódcom wyższego szczebla w sektorze publicznym. Świadome stosowanie tych narzędzi otwiera przed kierownictwem możliwość faktycznego zwiększenia „podaży” nowych liderów w ich instytucjach. Są to m.in.:

- przeniesienia służbowe na podobne stanowiska w ramach dużych urzędów lub pomiędzy różnymi urzędami, które umożliwiają zetknięcie się z różnymi zadaniami, środowiskami pracy i problemami zarządzania w trakcie kariery zawodowej;
- świadome wyznaczanie pracowników do udziału w specjalnych projektach lub zespołach roboczych, które umożliwiają im rozwijanie umiejętności i zdolności poprzez rozwiązywanie problemów występujących w ich instytucjach;
- rotacja kluczowych stanowisk kierowniczych pomiędzy obiecującymi przedstawicielami kadry menedżerskiej i pionu kierowniczego, jako świadome działanie mające na celu wzbogacenie ich doświadczeń zawodowych oraz sprawdzian zdolności w zakresie adaptacji do nowych okoliczności, zarządzania różnymi zespołami i zaspokajania potrzeb nowych grup beneficjentów.

Jak wynika z badań prowadzonych przez autora od początku lat osiemdziesiątych, tego typu narzędzia są systematycznie stosowane m.in. w siłach zbrojnych USA, w Departamencie Stanu i wielu departamentach administracji stanowych. Instytucje te dysponują na ogół dużo liczniejszą grupą menedżerów

i funkcjonariuszy o wysoko rozwiniętych umiejętnościach przywódczych niż urzędy preferujące pasywne strategie formowania liderów. Rezultaty takie osiągnięto mimo ograniczeń narzuconych przez sformalizowany system zarządzania kadrami, obowiązujący w administracji rządowej.

Rozwijanie świadomości umiejętności przywódczych poprzez usprawnienie obiegu informacji zwrotnych i stwarzanie okazji do zdobywania doświadczeń

Badania prowadzone przez prof. Warnera Burke'a z Uniwersytetu Columbia wykazują, że odnoszących sukcesy liderów cechuje zazwyczaj wyższy stopień „samoświadomości” niż ich kolegów, którzy legitymują się mniejszymi osiągnięciami. Aby rozwijać w liderach świadomość własnego potencjału, powinniśmy umożliwić im dostęp do informacji zwrotnej na temat posiadanych kwalifikacji menedżerskich i przywódczych w postaci systemu oceniania wyników ich pracy. Cennym narzędziem jest tu tzw. ocena 360°. Ten wielokierunkowy obieg informacji zwrotnych polega na systematycznym odbieraniu sygnałów od podwładnych, kolegów i zwierzchników. Dzięki tym informacjom jednostka ocenić własną komunikatywność, umiejętność pracy w zespole i przewodzenia innym oraz stosowane style zarządzania. Konkretnie pytania, na które takie oceny zwrotne powinny odpowiadać, można dostosować do określonych kompetencji przywódczych i wartości reprezentowanych przez konkretny urząd administracji. Instytucje, którym autentycznie zależy na wykształceniu licznej i efektywnej kadry przywódczej, zdecydowały się na wdrożenie mechanizmów oceny 360°. System ten będzie zapewne początkowo postrzegany jako zagrożenie dla tradycyjnie pojmowanych relacji między zwierzchnikami a podwładnymi. Jego powodzenie wymaga osobistego wsparcia i współudziału ze strony najwyższego kierownictwa każdego urzędu. Rozwiązanie takie umożliwia również uzyskanie konkretnych informacji na temat faktycznego udziału instytucji i jej menedżerów w realizacji wartości i podstawowych założeń „wizji” i strategii reformy.

System informacji zwrotnych pozwala wskazać dziedziny, w których opanowanie przez początkujących liderów umiejętności interpersonalnych będzie wymagać pomocy. Umiejętności takie obejmują przekazywanie i odbieranie informacji zwrotnych na temat wyników pracy, rozwiązywanie konfliktów, tworzenie zespołów i współpracę z grupą, a także stosowanie różnych stylów zarządzania zależnie od potrzeb poszczególnych grup pracowników. Tego typu kwalifikacje można rozwinać jedynie w trakcie pracy. Szkolenia mogą jednak wzbogacić liderów o podstawowe narzędzia i wiedzę służące rozwojowi ich zdolności przywódczych. Najwyższe kierownictwo jednostek administracji powinno dostarczyć przyszłym liderom takich możliwości.

Stymulowanie i monitorowanie „rozszerzania zakresu obowiązków”

Menedżerowie i funkcjonariusze publiczni mogą też wykorzystać praktykę „rozszerzania zakresu obowiązków”, która – systematycznie stosowana – jest bardzo skuteczna w przygotowywaniu liderów. Pracownicy rozwiną swoje potencjalne możliwości, jeśli wskaże im się potrzebę i stworzy szansę „rozciągnięcia” posiadanych kwalifikacji poza obszar obecnych zajęć. Niestety, menedżerowie i kierownicy często polecają takie zadania, jak rozwiązanie sytuacji kryzysowej, ustalenie obsady zespołu zadaniowego czy wskazanie lidera międzyresortowej grupy roboczej wciąż tym samym, sprawdzonym osobom. Kierownictwo zapewnia sobie wprawdzie czyste sumienie, ale pozbawia mniej doświadczonych pracowników okazji do sprawdzenia i rozwijania swoich zdolności przywódczych. Działania agencji sektora publicznego winny opierać się na dwojakim założeniu: po pierwsze, że w sektorze publicznym istnieje deficyt przywództwa, i po drugie – że umiejętności przywódczych nie da się „zakupić” na zewnętrznym rynku pracy. Dlatego aby zapewnić wzrost liczby efektywnych liderów w organizacjach publicznych, należy wykorzystać wszelkie praktyczne możliwości rozwijania cech przywódczych wśród istniejącej kadry.

Opory wobec „rozszerzania zakresu obowiązków” młodszej kadry wynikają zazwyczaj z niepewności, czy będzie ona w stanie podjąć nowe zadania. W świetle licznych doświadczeń sektora publicznego, wątpliwości te wydają się cokolwiek nieszczerze. Praktyką stosowaną w czasie wojny w siłach zbrojnych wielu państw jest przydzielanie ważnych zadań organizacyjnych mężczyznom i kobietom w wieku dwudziestu paru lat. Inny przykład to wyznaczenie młodszej kadry do rozwiązania skomplikowanego problemu w sytuacji kryzysowej w trakcie wyprawy Apollo 13 na Księżyc. Wiosną 1970 r. trzech astronautów znalazło się w niebezpieczeństwie w wyniku eksplozji na pokładzie ich pojazdu kosmicznego, znajdującego się ponad 150 tysięcy km od Ziemi. Techniczne rozwiązanie tej awarii, które umożliwiło bezpieczne sprowadzenie astronautów na Ziemię, zostało opracowane w ciągu 72 godzin. Przeciętny wiek zespołu, który uporał się z tym zadaniem, wynosił nieco poniżej 27 lat.

Wykorzystanie etosu służby publicznej

Osiągający dobre wyniki funkcjonariusze publiczni mogliby zazwyczaj o wiele lepiej zarabiać, gdyby zdecydowali się na pracę w firmach prywatnych (tak jest np. w Stanach Zjednoczonych). Ogromna większość tych osób deklaruje jednak, że głównym powodem, dla którego wstąpili do służby cywilnej i kontynuują w niej karierę (mimo niskich zarobków), jest prestiż, społeczne znaczenie i satysfakcja zawodowa. Pod względem oferowanego wynagrodzenia sektor publiczny prawdopodobnie nigdy nie będzie konkurencyjny wobec firm prywatnych, dlatego musi wykorzystać swój główny atut, czyli specyfikę działalności. W swoich działaniach dotyczących rekrutacji, przygotowania i wychowywania przyszłych

liderów sektor publiczny powinien świadomie dążyć do stwarzania obiecującym pracownikom okazji do sprawdzania i rozwijania własnych umiejętności przywódczych w pracy nad najbardziej złożonymi i istotnymi problemami administracji publicznej. W miarę rozwoju umiejętności przywódczych i osiągnięć zawodowych będzie wzrastać poczucie identyfikacji tych osób ze służbą publiczną, co zmniejszy ryzyko ich przejścia do sektora prywatnego.

Prowadzenie systematycznych „audytów przywództwa” wewnątrz instytucji

Skoro przygotowanie liderów ma stać się priorytetowym zadaniem kierownictwa wysokiego szczebla, konieczne będzie monitorowanie jego działań w tym zakresie oraz wprowadzenie niezbędnych korekt. Prosty zestaw mierników efektywności w tej dziedzinie mógłby obejmować:

- monitorowanie liczby i rozmieszczenia pracowników objętych aktualnie rotacją stanowisk lub skierowanych czasowo do innych zadań;
- zobowiązanie wyższych urzędników i menedżerów do wyznaczenia następców na wypadek przejścia na emeryturę lub czasowej przerwy w pracy (choć wewnętrzne przepisy służby cywilnej mogą wykluczać urzędową nominację następców w tym trybie, sama praca nad planem sukcesyjnym zmusza do dyskusji na temat kwalifikacji poszczególnych osób i ogólnej kondycji potencjału przywódczego w danej organizacji);
- dokonanie przeglądu wyników kwestionariuszy oceny 360° w celu określenia tych kompetencji przywódczych, których brakuje w danej organizacji. Tego typu informacje mogą być wykorzystane w poradnictwie zawodowym, programach szkoleniowych i przy podejmowaniu decyzji personalnych, z możliwością uzupełnienia brakujących kwalifikacji;
- monitorowanie ilości czasu, który wyżsi urzędnicy poświęcają na przygotowanie przyszłych liderów, oraz ich roli w przydzielaniu nowych obowiązków młodszej kadrze.

Wnioski

W licznych publikacjach na temat przewidywanego kształtu przyszłych organizacji sugeruje się, że ich struktura będzie bardziej „spłaszczona”, tzn. zawierać będzie mniejszą liczbę poziomów organizacyjnych niż obecnie. Takie „odwarstwienie” struktur instytucji sektora publicznego zwiększy zapotrzebowanie na umiejętności przywódcze (elastyczność, przedsiębiorczość, zorientowanie na klienta itd.) we wszystkich częściach organizacji. Tendencja ta ulegnie dalszemu przyspieszeniu wskutek błyskawicznego rozwoju Internetu i „elektronicznej działalności gospodarczej”, które eliminują bariery utrudniające przepływ informacji pomiędzy i wewnątrz jednostek administracji. W tej sytuacji najwyższe kierownictwo urzędów publicznych musi uznać wychowywanie liderów za prio-

rytet. Szefowie tych urzędów nie mogą już traktować działań w tej sferze jako nieobowiązkowego dodatku do podstawowych zadań.

„Spłaszczenie” struktury aparatu rządowego stwarza pilną potrzebę rozwijania możliwości przywódczych kadry, a jednocześnie – znakomitą sposobność do kształtowania nowych liderów na wszelkich szczeblach służby cywilnej. Trzeba wypracować od podstaw nowe metodologie w dziedzinach zarządzania podstawowymi procesami pracy, relacji z klientami i innymi beneficjentami administracji oraz sposobów przekonywania społeczeństwa o korzyściach płynących z działań rządu. Wszystkie te zadania stwarzają obecnej kadrze administracji dobrą okazję do rozwijania i wykorzystywania właśnie takich umiejętności przywódczych, jakie będą potrzebne urzędnikom służby cywilnej w przyszłości. Od najwyższego kierownictwa politycznego i administracyjnego należy oczekiwać, że wykorzysta tę szansę i spowoduje, iż podległe mu instytucje zwiększą zasób i zakres umiejętności przywódczych w sektorze publicznym.

Aneks

Wyniki sondażu w sprawie przywództwa w instytucjach rządowych z 1999 r.

Pod koniec 1998 r. fundacja PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government zleciła przeprowadzenie badania na próbie losowej członków amerykańskiej Służby Wyższych Kadr Kierowniczych (Senior Executive Service – SES). Wyniki sondażu zostały opublikowane w czerwcu 1999 r. Ankieterzy pytali o pożądane atrybuty przyszłych liderów administracji federalnej, przeszkody w rekrutacji i zatrzymaniu pracowników posiadających te cechy, a także o propozycje rozwiązań służących zapewnieniu obecności efektywnych liderów w przyszłości. Najistotniejsze cechy wraz z procentem odpowiedzi uznających je za „bardzo ważne” przedstawiają się następująco:

Atrybuty przywódcze	Procent odpowiedzi uznających daną cechę za bardzo ważną (ocena „9” lub „10” w skali 10-punktowej)
1. Zdolności adaptacyjne i elastyczność	72
2. Odpowiedzialność	69
3. Wyobraźnia i myślenie strategiczne	64
4. Zorientowanie na klienta	58
5. Oddanie służbie publicznej	55
6. Zarządzanie zasobami finansowymi	44
7. Umiejętność budowania sojuszy/więzi	41
8. Uznanie wartości różnorodności kulturowej	39
9. Zarządzanie systemami informatycznymi	37
10. Wiedza/umiejętności techniczne	23

N = 347 respondentów ankietowanych w okresie listopad 1998 – styczeń 1999

W celu uzyskania informacji na temat pełnych wyników badania należy zwrócić się do: PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government 1616 North Fort Myer Drive,

Arlington, VA 22209-3195

Telefon: 01-703-741-1753

Adres internetowy: mark.abramson@us.pwcglobal.com

Bibliografia

- Barzelay Michael,
Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing Government, University of California Press, 1992.
- Koster, John P.,
Leading Charge, Harvard Business School Press, 1996.
- Price Waterhouse,
Better Change: Best Practices for Transforming Your Organization, Irwin Professional Publishing, 1995.
- Price Waterhouse, G. William Dauphinais and Colin Price, editors,
Straight from the CEO, Simon and Schuster, 1998.
- Tichy, Noel M.,
The Leadership Engine: How Winning Companies Build Leaders at Every Level, Harper Business, 1997.