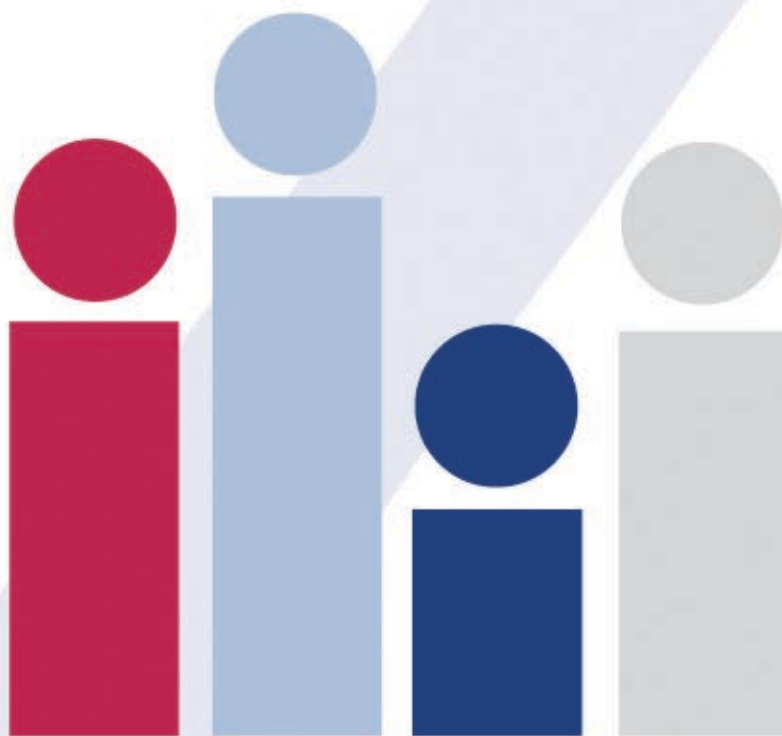


Redakcja  
Jacek Czaputowicz

# Zarządzanie zmianą w administracji publicznej



KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## **Zarządzanie zmianą w administracji publicznej**

materiały z konferencji  
Warszawa, 16-17 grudnia 2010 r.

Wspólny projekt  
Krajowej Szkoły Administracji Publicznej  
i École Nationale d'Administration we Francji

Pod redakcją  
dr. hab. Jacka Czaputowicza

Warszawa 2012

Opracowanie graficzne i skład:

Bogusław Spurgjasz

Tłumaczenie:

Elżbieta Borkowska

Anna Ciecwerska-Drużdżel

Angélique Matynia

Emeline Millet-Tarkowski

**ISBN 978-83-61713-41-8**

Materiały opublikowane dzięki sfinansowaniu  
Międzynarodowej Organizacji Frankofonii



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej  
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Printed in Poland by

KONTRAST

ul. Skaryszewska 12

03-802 Warszawa

(22) 818 27 14 w. 405; 0-601 912 821

e-mail: [kontrast@ekspert.net.pl](mailto:kontrast@ekspert.net.pl)

## Spis treści

<i>Jacek Czaputowicz</i>	
Wstęp	5
<b>CZĘŚĆ I Strategie reform w administracji publicznej</b>	
<i>Pierre Calame</i>	
Proces reformy w administracji publicznej	11
<i>Jocelyne Bourgon</i>	
Obywatel w centrum reform sektora publicznego	23
<i>Michel Bouvier</i>	
Nowe zarządzanie finansami publicznymi i strategii reform administracji we Francji	40
<i>Grzegorz Rydlewski</i>	
Zarządzanie zmianą w Polsce - reforma rządowego centrum	62
<i>Andrzej Trzęsiara</i>	
„Sprawne państwo” jako obszar strategii rozwoju Polski na lata 2010–2020	71
<i>Barbara Kożuch</i>	
Wdrażanie innowacji organizacyjnych w administracji samorządowej	79

**CZĘŚĆ II Zarządzanie zmianą w administracji publicznej***Jocelyne Bourgon*

Zarządzanie zmianą. Jak przygotować administrację publiczną do wyzwań XXI wieku 101

*David Autissier*

Zarządzanie zmianą we francuskiej służbie cywilnej. Projekt RGPP 111

*Witold Mikułowski*

Specyfika zarządzania zmianą w administracji publicznej 125

*Stanisław Stebelski*

Zarządzanie zmianą w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP 160

*Adam Niedzielski*

Problemy i metody zarządzania zmianą w administracji publicznej na przykładzie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych 172

**CZĘŚĆ III Zarządzanie zmianą w korporacjach prywatnych***Anne-Marie Coffin-Płomińska*

Czy sektor publiczny może czerpać z doświadczeń zdobytych przez sektor prywatny? 183

*Michał Kurtyka*

Zarządzanie zmianą w przedsiębiorstwie 185

*Roland Dubois*

France Telecom: przykład zmiany 192

*Michel Marbot*

Problemy i metody zarządzania zmianą w korporacjach prywatnych 197

Jacek Czaputowicz

## Wstęp

Cykl konferencji organizowanych od 2008 r. przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej i École Nationale d'Administration na temat modernizacji administracji i rozwoju zarządzania w administracji publicznej stanowi szczególne forum współpracy. Biorą w nich udział słuchacze Krajowej Szkoły i przedstawiciele służby cywilnej. Celem tych konferencji jest zapoznanie uczestników z mechanizmami zarządzania procesami modernizacji i z reformami administracji we Francji i w innych państwach kultury francuskiej. Porównanie podejść i doświadczeń tych państw w dziedzinie praktyki zarządzania daje Polsce możliwość weryfikacji własnych rozwiązań.

Pierwsza konferencja była poświęcona budżetowi zadaniowemu i decentralizacji. Tematem drugiej stały się wyzwania rozwoju zasobów ludzkich w administracji publicznej w dobie kryzysu finansowego, ekonomicznego; skupiono się na tym, jak działać lepiej, mając mniej<sup>0</sup>. Tematem przewodnim konferencji, której poświęcona jest ta właśnie publikacja, było zarządzanie zmianą w administracji publicznej, w szczególności wdrażanie strategii, programów reform i modernizacji administracji.

---

<sup>0</sup> Zob. *Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacja*, W. Mikułowski, A. Jezierska (red.), [www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/Glowne\\_kierunki\\_modernizacji\\_panstwa.pdf](http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/Glowne_kierunki_modernizacji_panstwa.pdf); *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego*, W. Mikułowski, A. Jezierska (red.), [www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/zasobyludzkie.pdf](http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/publikacje/zasobyludzkie.pdf) [10.12.2011 r.].

Przedmiotem obrad były procesy podejmowania decyzji dotyczących strategii, znaczenie woli politycznej przeprowadzenia zmiany w administracji publicznej, istotność ram prawnych i instytucjonalnych, a także rola koniecznych zasobów ludzkich i finansowych, którymi należy dysponować, by można było zmobilizować administrację publiczną do wprowadzenia koniecznych zmian. Jedną z sesji poświęconą została możliwości i użyteczności stosowania metod z sektora prywatnego; głos zabrali wybitni menedżerowie działających w Polsce francuskich przedsiębiorstwach, którzy starali się porównać zarządzanie zmianą w sektorze publicznym i sektorze prywatnym. Jeszcze przed konferencją gościliśmy w KSAP Jocelyne Bourgon, wybitnego kanadyjskiego praktyka z zakresu służby cywilnej i zarządzania publicznego, której wykład pt. „Zarządzanie zmianą. Jak przygotować administrację publiczną do wyzwań XXI wieku” został włączony do publikacji.

Warto przy tej okazji wspomnieć o innych formach współpracy polsko-francuskiej. W ramach programu realizowanego przez EFS słuchacze uczestniczą w wyjazdach studyjnych do Paryża i Berlina. Część francuska przygotowywana jest we współpracy z ENA, a niemiecka – z BAKöV (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung). 12 września 2011 r. ENA wraz z KSAP oraz BAKöV zorganizowała w Paryżu seminarium upamiętniające dwudziestolecie trójkąta weimarskiego. W spotkaniu wzięli udział decydenci polityczni, wysocy urzędnicy i dyplomaci, a także naukowcy i dziennikarze z trzech państw. Ścisłą współpracą między KSAP i ENA odbywa się również w ramach spotkań dyrektorów szkół administracji publicznej w Europie, zwanych siecią DISPA. Uzupełnieniem manifestu ze Strasburga, przyjętego przez członków DISPA w 2008 r., stała się rezolucja budapeszteńsko-warszawska, przyjęta podczas ostatniego spotkania sieci w październiku 2011 r. w Warszawie.

Prezentowana publikacja dotyczy zarządzania zmianą w administracji publicznej, który to temat doczekał się wielu modeli teoretycznych. Jednym z pierwszych był model Lewina, według którego każda zmiana przebiega w trzech etapach. Pierwszy z nich to rozmrożenie, które wiąże się z właściwymi zmianie zagrożeniami oraz potrzebą motywowania osób. Następnym etapem jest sama zmiana, a ostatnim – zamrożenie, czyli wprowadzenie nowych sposobów reakcji do osobowości pracowników.

Inny charakter ma model Beera, Eisenstata i Spectora, dla którego punktem wyjścia jest uznanie, że zachowanie jednostek zależy od ról, jakie odgrywają. Badacze wyróżniają następujące etapy: wzbudzenie zaangażowania w zmianę przez wspólną analizę problemu, stworzenie wspólnej wizji organizacji zarządzającej do osiągnięcia takich celów, jak np. konkurencyjność, uzyskanie konsensusu w sprawie nowej wizji, wy-

kształcenie kompetencji wymaganych do jej wprowadzenia i wypracowanie spójności w celu jej kontynuowania, stworzenie we wszystkich działach atmosfery odnowy oraz instytucjonalizacja odnowy przez formalne strategie, systemy i struktury.

\* \* \*

Książka podzielona jest na trzy części, poświęcone odpowiednio strategii reform w administracji publicznej, zarządzaniu zmianą w administracji publicznej oraz zarządzaniu zmianą w korporacjach prywatnych.

Część pierwszą otwiera tekst Pierre'a Calame'a na temat procesu reform w administracji publicznej. Następnie Jocelyn Bourgon omawia ważny aspekt reform sektora publicznego, a mianowicie to, jaką rolę przy ich przeprowadzaniu odgrywa obywatel. Z kolei Michel Bouvier opisuje strategię reformy administracji publicznej we Francji, natomiast Grzegorz Rydlewski przedstawia reformę rządowego centrum w Polsce. W kolejnych tekstach Andrzej Trzęsiera prezentuje strategię „Sprawne państwo” na lata 2010-2020, a Barbara Kożuch omawia wdrażanie innowacji organizacyjnych w administracji samorządowej.

Część drugą, poświęconą zarządzaniu zmianą w administracji publicznej, rozpoczyna wykład Jocelyn Bourgon na temat przygotowania tejże administracji do wyzwań XXI w. w warunkach podwyższonej kompleksowości i niepewności. Następnie David Autissier opisuje zarządzanie zmianami we francuskiej służbie cywilnej, a Witold Mikułowski ogólnie przedstawia specyfikę zarządzania zmianą w administracji publicznej. Stanisław Stebelski omawia zarządzanie zmianą w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Adam Niedzielski zaś prezentuje taki sam proces z perspektywy przekształceń w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

Referaty w części trzeciej, dotyczącej zarządzania zmianą w korporacjach prywatnych, poprzedzone są wprowadzeniem prowadzącej panel Anne-Marie Coffin-Płomińskiej. Michał Kurtyka przedstawia proces zarządzania zmianą w przedsiębiorstwach, Roland Dubois - proces zarządzania z perspektywy firmy France Telecom, a Michel Marbot pokazuje problemy i metody zarządzania zmianą w firmie Malma.





**STRATEGIE REFORM  
W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**



Pierre Calame\*

## Proces reformy w administracji publicznej

Chciałbym poruszyć ogólny temat kierowania procesem reformy w administracji publicznej, podkreślając na początku, że zarówno w tej dziedzinie, jak i w innych nie można oddzielić pytania: „dokąd zmierzamy?”, od: „jak chcemy się tam dostać?”. Proces zmiany w obydwu tych wymiarach należy rozpatrywać łącznie.

Moje stanowisko, gdy wypowiadam się na temat przemian w administracji, opiera się na dwudziestoletnim doświadczeniu w sferze francuskiej służby cywilnej, a problem wydaje mi się na tyle ważny, że powrócę do niego później; otóż jestem głęboko przekonany, że **teoretyzowanie jest możliwe wyłącznie na podstawie działań praktycznych**. Właśnie na podstawie analizy codziennych zdarzeń, a nie nauk administracyjnych, możemy zrozumieć, czym jest w rzeczywistości działanie publiczne. Moje drugie przekonanie można nazwać „porównawczym”: uważam za pewnik, iż do sformułowania opinii wynikającej z mojego działania w międzynarodowej fundacji, opinii o decydującym znaczeniu podejścia komparatywnego: innego spojrzenia na własne działania, na własne uprzedzenia koncepcyjne, konieczne było spojrzenie z innej perspektywy. Wyzbywając się przekonań dotyczących rządzenia, państwa, samorządów terytorialnych na różnych kontynentach, w różnych kulturach, byłem w stanie stopniowo sformułować ogólniejszą wizję zasad sprawowania rządów.

---

\* Przewodniczący Fundacji Charles Léopold Mayer.

Stąd też moje refleksje będą się czasem odnosiły do francuskich realiów, a czasem do ogólniejszych kwestii związanych ze sprawowaniem rządów. Chciałbym przyjrzeć się nieustającym zmaganiom tego, co wewnętrzne, z tym, co zewnętrzne. Nie jestem obserwatorem obiektywnym, lecz pełnym pasji, często unoszącym się gniewem. Obserwatorem pasjonującym się tematem służby publicznej i wspólnej Europy. Nie ma nic szlachetniejszego, bardziej ekscytującego niż służenie społeczeństwu i wspólnemu dobru. Jestem również pasjonatem Europy, wierzę bowiem, że jest ona główną strukturą geopolityczną drugiej połowy XX w. Często zaś jestem rozgniewany, ponieważ widzę intelektualne i polityczne ubóstwo większości reform administracji publicznej, a ewolucja sprawowania rządów w Europie wydaje mi się katastrofalna. Nie jest zatem moim zamiarem przedstawienie miłego, spokojnego wywodu; pragnę wyrazić swoje stanowisko jako zaangażowany intelektualista.

Aby zrozumieć proces reformy działań publicznych i trudności, jakie napotyka jej przeprowadzenie, należy mieć na uwadze właściwie jeden czynnik: czas, „czasowość”. Mówimy o procesach charakteryzujących się ogromną inercją. W naszych społeczeństwach, a Polska jest tego przykładem, zachodzą niezwykle szybkie zmiany ekonomiczne, technologiczne, a nawet polityczne. Dlatego też często wydaje się nam, że samo społeczeństwo bardzo szybko się zmienia. Pod wieloma względami jest to przekonanie słuszne, lecz zapominamy, że systemy myśli, wielkie systemy instytucjonalne oraz niektóre obszary kultury ewoluują bardzo powoli.

Przystępując do analizy życia międzynarodowego, należy zdawać sobie sprawę, w jakim stopniu nasz model demokracji jest zakotwiczony w realiach XVIII w. Nasze rozumienie demokracji parlamentarnej przyjmuje za podstawę stan społeczeństwa właśnie we wspomnianym stuleciu. To jest jej model, który ośmieliliśmy się narzucić gdzie indziej i który uznaliśmy za absolut. Tymczasem odpowiada on rzeczywistości społecznej tamtej epoki. Natomiast nasza koncepcja państwa powstała w XVII w., po kongresie westfalskim (państwo westfalskie). To samo można powiedzieć o naszym uniwersytecie, którego model zawdzięczamy uniwersytetowi założonemu z inicjatywy von Humboldta w 1812 r. w Berlinie. Te ramy filozoficzne i instytucjonalne wciąż warunkują strukturę naszego myślenia i naszych instytucji. Jeśli zaś chodzi o nasze wyobrażenia o władzy, o stosunku państwa do społeczeństwa oraz władzy publicznej do społeczeństwa, widać w nim wyraźnie od dawna istniejące tendencje. Nie przypadkiem przecież, mówiąc o Francji, często używa się terminu „monarchia republikańska”, ponieważ pod wieloma względami stosunek francuskiego społeczeństwa do władzy można by nazwać monarchistycznym.

Poruszając kwestię transformacji państwa lub administracji, mówimy o transformacji rzeczy trwających w czasie. Jakie są tego konsekwencje? Na ogół myślimy o przyszłych problemach, posługując się dzisiejszymi pojęciami, i chcemy rządzić społeczeństwem przyszłości za pomocą przedwczorajszych instytucji. Tak to właśnie działa i ten mechanizm należy przeanalizować, przystępując do działań reformatorskich. Wynika z tego ważny wniosek: rozpatrując kwestię reformy państwa, nie należy przyjmować za punkt wyjścia właśnie państwa, lecz znacznie ogólniejszą kwestię sprawowania rządów. I nie chodzi tu o ideologiczne rozumienie tego terminu jako „dobre sprawowanie rządów”, w pewnym okresie promowane przez międzynarodowe instytucje i Bank Światowy w ramach tzw. konsensusu waszyngtońskiego, z pomniejszoną rolą państwa, lecz o znacznie szersze podejście antropologiczne, historyczne. Sprawowanie rządów to sztuka samorządzenia się społeczeństw, kompleksowe zjawisko społeczne. Aby zachować dystans wobec wyzwań, jakie stawia przed nami transformacja działań publicznych, powinniśmy w ramach refleksji nad sprawowaniem rządów i dostosowaniem aktualnego sposobu rządzenia do przyszłych wyzwań społecznych zadać pytanie nie o to, w jaki sposób zmienia się państwo, lecz o to, w jaki sposób zmienia się działanie publiczne. Samo postawienie problemu inercji pociąga za sobą zupełnie inne działania niż majstrowanie przy reformie administracyjnej.

Drugą konsekwencją inercji jest jej wpływ na czas niezbędny do głębokiej transformacji państwa. Powrócę do tego tematu, przedstawiając problemy, jakie napotkała reforma państwa we Francji. Strategia reformy nie może obejmować okresu krótszego niż 15 lat, w przeciwnym wypadku jest to tylko majsterkowanie, zmiana schematów organizacyjnych. Mając do czynienia z inercją, musimy zadać sobie trzy pytania: czy ramy koncepcyjne, przez które postrzegamy reformę, są odpowiednie? Czy instytucje, które powołamy, rzeczywiście są zgodne z potrzebami i sytuacją społeczeństwa? W jaki sposób przekształcić trwale kulturę administracyjną?

Wychodząc od tych rozważań ogólnych, podzielę mój wykład na trzy części. W pierwszej zastanowię się nad tym, czym jest strategia zmiany, rozpatrywana w szerszym kontekście niż szczególny przypadek reformy państwa. Następnie zilustruję te rozważania przykładem reformy państwa we Francji. Na zakończenie skupię się na kwestii sprawowania rządów w Europie.

Cale lata zajęła mi próba zrozumienia, dlaczego zmiana jest rzeczą tak skomplikowaną, trudną i dlaczego większość zjawisk nazywanych zmianą to iluzja. Próba zrozumienia, na czym polega problem strategii zmiany, jest niezwykle ważna w chwili, gdy w skali globalnej nasze społeczeństwa przechodzą ogromne, gruntowne przemiany.

Przemiany te zachodzą przy jednoczesnej rozbieżności między naszymi wzorcami rozwoju i zdolnością planety do ich asymilacji; przy rozbieżności między naszymi aspiracjami i aspiracjami innych regionów świata do osiągnięcia takiego samego dobrostanu, rozbieżności budzącej w nas taki sprzeciw, że rozpoczynamy proces gigantycznych przemian. Do tego właśnie powinniśmy się przygotować.

Dlaczego zmiana okazuje się taka trudna? Po 40 latach doszedłem do wniosku, że powodem jest fakt, iż **wiele warunków musi zostać spełnionych jednocześnie**, aby wywołać rzeczywistą zmianę. Każdy z tych warunków wydaje się dosyć prosty; w gruncie rzeczy mówimy sobie, że to nie powinno być zbyt skomplikowane, tymczasem spełnienie jednocześnie tych zróżnicowanych wymagań jest naprawdę trudne. To raczej zdolność do jednoczesnego spełnienia ogółu warunków sprawia trudności, a nie spełnienie każdego warunku z osobna.

Skoncentruję się na ośmiu warunkach: czterech dotyczących podmiotów - jakie podmioty należy zmobilizować, aby wywołać zmianę - i czterech dotyczących etapów tego procesu - jaką drogę obrać, aby spowodować i pomyślnie przeprowadzić zmianę merytoryczną. Chciałbym jeszcze raz podkreślić, że nie mówię o zmianie kosmetycznej czy o zmianie schematu organizacyjnego. Interesuje mnie chwila, w której społeczeństwo zostaje postawione wobec pewnej liczby spraw niemożliwych do rozwiązania bez zmian strukturalnych.

Najpierw sprawa **czterech podmiotów**. Po pierwsze, potrzebni są **innowatorzy**. Zmiana nie zachodzi w układzie pionowym, od góry do dołu, potrzebuje prób, pomysłów realizowanych w terenie. Ten pierwszy warunek nie jest oczywisty w kontekście działania publicznego, ponieważ innowacja w działaniach publicznych często oznacza znalezienie się na marginesie legalności. Jeśli chcemy, aby państwo miało zdolności adaptacyjne, trzeba zwrócić uwagę na tych, którzy wprowadzają innowacje w terenie. Innowator to buntownik walczący z absurdem. Sam tego doznałem, wykonując swój zawód; w czasie 20 lat pracy w służbie cywilnej poznałem wyłącznie dwie sytuacje: „zostać wyrzuconym ze stanowiska” lub „trzasnąć drzwiami”. Pierwszą rzeczą, jaką należy uwzględnić w działaniach publicznych, gdzie na ogół kandydaci myślą przede wszystkim o bezpieczeństwie, jest wypracowanie kultury ryzyka. Jeśli nie ma innowatorów, zmiana będzie wprowadzana od góry i nie dotrze na sam dół; „woda spływająca ze skały nie popłynie do jej podstawy”.

Drugą kategorią podmiotów są **teoretycy**. To ludzie, którzy potrafią wpłynąć na nasz sposób myślenia. Skoro systemy koncepcyjne ewoluują tak wolno, prawdopodobieństwo, że jakiś modny system koncepcyjny

nie został dostosowany do realiów, jest - statystycznie rzecz biorąc - poważne. Tymczasem z wielu powodów, które absolutnie należy zrozumieć, o teoretyków działań publicznych jest bardzo trudno. Jako młody urzędnik wysokiego szczebla uczestniczyłem w wielu konferencjach. Otóż zauważyłem bardzo prosty fakt. Gdy moi koledzy zabierali głos na mównicy, okazywali się nudziarzami, gdy zaś plotkowali w czasie przerwy na kawę, potrafili porwać słuchacza. Dlaczego? Dopóki byli w sytuacji oficjalnej, rozmywali swoje działania w słowach, związkach znaczeniowych przyswojonych z zewnątrz, nieprzystających do ich rzeczywistości. Przekładanie praktyki na teorię sprawia urzędnikom ogromne trudności. I to jest wytłumaczenie faktu, że szkolenia prowadzą praktycy, traktujący swoje działania dosłownie, lub teoretycy, którzy nigdy nie realizowali swoich teorii w praktyce. Kwestia reformy administracyjnej stawia przed nami prawdziwy problem pedagogiczny.

Dodajmy jeszcze, że na ogół urzędnicy nie potrafią mówić o władzy, bo w naszych demokracjach jest to temat tabu; urzędnicy nie mówią o władzy, władza jest przywilejem sfery politycznej. Urzędnik oczywiście wie, że ma władzę, ale nie może jej opisać, bo naruszyłby tabu. Widać to bardzo wyraźnie na przykładzie samorządów terytorialnych: dlaczego nasze analizy dotyczące zarządzania obszarami miejskimi są takie ubogie, dlaczego dobre opracowania trafiają się tak rzadko? Dlatego że powinny zostać napisane od wewnątrz, natomiast ludzie będący wewnątrz wzbraniają się przed opisywaniem rzeczywistych stosunków władzy.

I jeszcze jedno: do układania teorii niezbędna jest wolność myślenia. Istnieje powiedzenie anglosaskie *thinking out of the box* (myślenie poza schematami). Na tym właśnie polega sprzeczność zachowań naszych instytucji, zarówno publicznych, jak i prywatnych: z jednej strony wymagają lojalności, pewnego konformizmu, z drugiej - wycofują się z tego wymogu, gdy pojawia się możliwość zmiany, możliwość przetarcia nowych szlaków. Konformistyczne środowisko na ogół ma kłopoty z formułowaniem poglądów opartych na innych założeniach.

Trzecim powodem niedostatku teoretyków jest niedoinwestowanie intelektualne w sferze zarządzania publicznego. Skąd się bierze to niedoinwestowanie? Przenalizowałem owo zagadnienie na przykładzie Francji i odkryłem, że zjawisko to dotyczy całej Europy: rewolucja francuska i powstała w jej wyniku republika uświęciły funkcje pochodzące z wyboru, wymyśliły administrację jako ciało dosyć bierne, powiedziałbym - niezdolne do myślenia, którego jedynym zadaniem jest wykonywanie rozporządzeń władzy politycznej, wyłącznie władza polityczna jest bowiem przedstawicielem ludu. W związku z tym, i to wydaje się fascynujące, w życiu politycznym Francji dziś jeszcze w pewien sposób stale przecenia



się rolę woli politycznej, natomiast – są to zjawiska współzależne – nie docenia się siły logiki instytucjonalnej. Instytucja, centrum tego, co nazywam inżynierią instytucjonalną – jej zadania, koncepcja, tryb funkcjonowania, zarządzanie czasem, sposób rozwiązywania problemów, z góry określa strukturę podejmowanych przez nią działań. Często posługuję się w tym miejscu trzema przykładami wziętymi z życia: obrazami krzesła, okularów i śrubokrętu.

**Krzesło.** Mój kolega André Talmant, z którym wspólnie napisaliśmy książkę o reformie państwa, używał sformułowania, które bardzo lubię: „Nie chcę, żeby moje krzesło myślało za mnie”. O co mu chodziło? O to, że nasza pozycja instytucjonalna ma silny wpływ na nasze rozumienie rzeczywistości. Jako praktyk często pozwalałem sobie na małe ćwiczenie polegające na spojrzeniu na miasto – zajmowałem się zagospodarowaniem przestrzeni miejskiej – i wyobrażaniu sobie odbicia na powierzchni gruntu wszystkich instytucji, które je stworzyły, wszystkich typów logiki administracyjnej lub finansowej, które ostatecznie wymodelowały tę przestrzeń. Logika instytucji stymuluje obawę, jaką działanie publiczne żywi wobec samej rzeczywistości społecznej. Inżynieria instytucjonalna, sposób, w jaki postrzegamy instytucję, ma zatem decydujące znaczenie.

**Okulary.** Często cytuję powiedzenie filozofa Martina Heideggera: „W życiu najtrudniej jest zobaczyć własne okulary, ponieważ przez nie patrzymy na świat”. Wciąż fascynuje mnie sposób, w jaki to, czego nas nauczono w szkole o tym, czym powinna być administracja, modeluje nasze rozumienie rzeczywistości: to, co nazywamy interesem ogólnym, charakter powiazań, jakie ustanawiamy z innymi podmiotami społecznymi, kłopoty z nawiązywaniem z nimi partnerskich stosunków to skutek patrzenia na społeczeństwo przez okulary.

**Śrubokręt.** Omówię później na przykładzie Europy to, o czym teraz tylko wspomnę. Bardzo często w celu wbicia gwoźdźcia posługujemy się śrubokrętem. To znaczy, że zbyt mało uwagi poświęcamy związkowi między instytucją i tym, za co jest odpowiedzialna. Ponieważ nie kwestionujemy naszych kategorii myślowych, a z historycznego punktu widzenia istnieje ogromne niedoinwestowanie intelektualne w sferze zarządzania publicznego, można wyraźnie zaobserwować pewną liczbę odstępstw. Zacytuję dwie aporie, dwa filozoficzne impasy działania publicznego, związane ze sposobem, w jaki postrzegamy problem.

Po pierwsze, w naszych demokracjach ogromną trudność sprawia nam zrozumienie różnicy między legitymizacją a legalnością. Są to zasadniczo różne pojęcia. Legitymizacja to poczucie, że rządzący dobrze sprawują swoje rządy, że ludzie sprawujący władzę w społeczeństwie są na

właściwym miejscu. Legalność to fakt, że władza jest sprawowana zgodnie z pewnymi regułami. Dlaczego w demokracji występuje aporia? Dlatego że historyczne rozumowanie jest następujące: demokracja polega na wolnym wyborze rządzących; skoro ich wybraliśmy, powinniśmy im ufać. Jak zatem wytłumaczyć fakt, że wszystkie międzynarodowe badania wskazują aparat polityczny jako instytucję, do której społeczeństwo ma najmniej zaufania, również w systemach demokratycznych? Oto impas filozoficzny, ponieważ nie rozumiemy, że stosowanie prawa nie gwarantuje ludziom poczucia właściwego sprawowania rządów, że legitymizacja jest odrębnym wymiarem przemyśleń na temat rządzenia, niedającym się sprowadzić do legalności.

Druą aporia, nasza wizja demokratycznej kontroli nad rządzącymi, również prowadzi do impasu. Doświadczyłem tego bardzo mocno przy okazji decentralizacji „na francuską modłę”. Zresztą podałem się do dymisji, ponieważ nie zgadzałem się z Gastonem Defferre’em, ministrem przeprowadzającym tę reformę. Przeżyłem więc tę debatę bardzo osobiście. Na czym polega klasyczne rozumowanie? Na powiedzeniu: do funkcjonowania demokracji niezbędna jest możliwość osądzania rządzących przez społeczeństwo i wyrażania owego sądu w głosowaniu. To pierwszy etap tego rozumowania. Drugi etap: aby móc osądzić rządzących, trzeba wiedzieć, za co odpowiadają. Trzeci etap: żeby jasno wiedzieć, za co odpowiadają, należy określić obszary zastrzeżone do ich wyłącznej kompetencji. Mer powinien mieć własne kompetencje, prezydent aglomeracji również i tak dalej... Do tego miejsca rozumowanie wydaje się słuszne. Niestety pozostaje w sprzeczności z realiami; czy ktokolwiek pokusiłby się o wskazanie we współczesnym społeczeństwie chociaż jednej kwestii, która da się prawidłowo rozwiązać tylko na jednym szczeblu?...

Inaczej mówiąc, efektywność rządzenia opiera się dziś na zdolności współpracy wszystkich poszczególnych szczebli regulacji. Dopiero w 2009 r. europejski Komitet Regionów, publikując białą księgę wielopoziomowego sprawowania rządów, jako pierwsza instytucja publiczna uznał wagę tego stwierdzenia. W codziennych działaniach między teorią polityczną, która chciałaby przyznać każdemu szczeblowi regulacji wyłączne kompetencje, a rzucającą się w oczy rzeczywistością istnieje stałe napięcie, które wymaga rozwiązywania problemów jednocześnie na różnych poziomach.

Oto, jak ogromne znaczenie ma praca teoretyczna i jakie są dramatyczne konsekwencje niedoinwestowania intelektualnego w tych dziedzinach. W latach 80. poczucie takiego niedoinwestowania skłoniło administrację francuską do wprowadzenia w administracji, w sposób niezwykle naiwny, metod zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym. Nie rozumiano bowiem ogromnej różnicy między tymi dwiema rzeczywistościami.

Pragnąc wspomóc efektywność, zniszczono dużą część sensu działania publicznego.

Trzecia kategoria podmiotów to **generalizatorzy**. Kto jest w stanie przekształcić wynalazek, innowację w coś szerszego, ogólniejszego? Z historycznego punktu widzenia przedsiębiorstwo - i jest to jeden z czynników stanowiących o jego sile - zbudowało swoją strukturę wokół przejścia od prototypu do produkcji seryjnej, wokół związku między badaniami i rozwojem a uogólnieniem, wprowadzeniem na rynek.

W działaniu publicznym mechanizmy uogólniające okazały się na ogół niedostosowane z dwóch powodów. Pierwszy - mam tu na myśli głównie administrację francuską - to iluzja laboratoryjna. Od końca lat 60., kiedy rozpocząłem działalność zawodową, zdawałem sobie sprawę, że jest to okres eksperymentowania: w dziedzinie edukacji, polityki mieszkaniowej, zdrowia itd. Mówiono, że jeśli się uda, państwo znormalizuje metodę, aby uogólnić jej efekty. Jednakże problem polega na tym, że na ogół **innowacja jest procesem dostosowanym do specyficznych realiów**. Próba przekazania nie procesu, lecz procedury, wynaturza sam proces. Oto przykład: prowadziłem ocenę polityki rewitalizacji mieszkań socjalnych we Francji. Widać było wyraźnie, że zaledwie na szczeblu lokalnym osiągnięto jakiś postęp w wyniku nowego podejścia lokalnych podmiotów do wzajemnej współpracy i szukania wspólnych rozwiązań; administracja centralna, w trosce o wykazanie swojej użyteczności, chciała uogólniać innowację, normalizując je. Taka próba uogólnienia prowadzi do zniszczenia. Zauważyłem ten sam sposób postępowania na poziomie międzynarodowym, gdzie wprowadzono mistyfikację „najlepszych praktyk”. W przypadku innowacji będącej procesem uważa się, że wystarczy przekazać przepis, żeby ją uogólnić. Tymczasem najlepszym sposobem uogólniania jest tworzenie sieci podmiotów wymieniających się doświadczeniami oraz stosowanie metod wzajemnego szkolenia. Jednakże w efekcie takiego podejścia administracja centralna, również na szczeblu politycznym, uważałaby się nie za źródło wytycznych i procedur, lecz za animatora sieci. To gruntowna zmiana kulturowa.

Wreszcie - czwarta kategoria podmiotów: **regulatorzy**, to znaczy osoby mogące zmieniać reguły gry. Posłużę się prostym przykładem. Kwestia rewitalizacji dzielnic nieformalnego miasta lub dzielnic biedoty pojawia się na szczeblu globalnym. Nasza fundacja przeprowadziła międzynarodową analizę warunków skuteczności działań publicznych w tej dziedzinie. Trzeba zauważyć, że było to ogromne wyzwanie ze względu na znaczny dystans społeczny między działaniem publicznym a mieszkańcami. Warunkiem efektywności działania publicznego w tej dziedzinie jest **pogodzenie rytmu życia społecznego z rytmem działań administracyjnych**

**i politycznych.** A czym jest rytm życia społecznego? Z jednej strony chodzi tutaj o krytyczną sytuację wymagającą natychmiastowego działania, z drugiej - o bardzo długi czas potrzebny do pełnej integracji społecznej rodziny. Rytm działań administracyjnych i politycznych sytuuje się pomiędzy tymi dwoma czynnikami. Dopóki nie zadamy o zmianę reguł działania publicznego, żeby umożliwić administracji dostosowanie się do prawdziwego rytmu życia społecznego, nie uda się nam spełnić potrzeb społecznych, bez względu na dobrą wolę urzędników i pochodzących z wyboru władz.

Wymienione cztery podmioty należy zmobilizować do działania w celu zreformowania działań publicznych, lecz bardzo rzadko udaje się je zmobilizować w tym samym czasie.

Brak długoterminowej wizji jest kolejnym poważnym problemem, jaki napotyka reforma państwa. W swojej książce *Państwo w sercu (L'Etat au coeur)* opisuję francuski aparat polityczny, z punktu widzenia jego stosunku do reformy administracyjnej, jako strażaka-piromana, czyli kogoś, kto swoimi czynami uniemożliwia działania, do których sam wzywa słowami. Często rozmawiałem na ten temat z francuskimi ministrami, mówiąc: „Panie ministrze, to, co pan robi, nie ma sensu, bo transformację kulturową należy planować w okresie piętnastoletnim”. I bez względu na to, czy był to minister prawicowy, czy lewicowy, odpowiedź była zawsze taka sama: „Ależ panie Calame, ja nie mam czasu, mam dwa lata na to, żeby coś po sobie zostawić, więc tworzę prawo”. Prawo jest postrzegane nie jako czynnik zmian, lecz jako substytut rzeczywistej zmiany, niemożliwej do osiągnięcia w sferze politycznej, a to prowadzi nas do drugiej części procesu zmiany, do jej etapów.

W procesie zmiany istnieją **cztery główne etapy**. Po pierwsze, trzeba pamiętać, że zmiana jest zawsze ryzykiem; pragnieniem, może dążeniem, ale zawsze ryzykiem. Żeby zatem zmiana mogła być przeprowadzona - mam na myśli zmianę zbiorową - musi być atrakcyjna i przede wszystkim możliwa. Ten wymóg określa i porządkuje etapy zmiany.

Pierwszym podstawowym etapem jest **powstanie świadomości zbiorowej**. Podkreślam: zbiorowej, nie chodzi bowiem o zauważenie problemu przez aparat polityczny, lecz o zyskanie przez same podmioty zbiorowej świadomości dysfunkcji w codziennym działaniu, niedostosowania działań do stanu społeczeństwa, aktualnego lub przyszłego. Wynika z tego potrzeba odwołania się do poczucia sensu urzędników, zdolności krytycznego osądu. W przypadku Francji, jak zresztą całej Europy, aparat polityczny na ogół niezbyt się przejmuje stanem świadomości podmiotów, co wynika z zerwania związku między sensem działania a samym działaniem.

W opracowanym na początku lat 90. raporcie na temat ewolucji państwa we Francji Christian Blanc pisał: „z jednej strony istnieje centrum, opracowujące strategię, z drugiej - komórki operacyjne, które ją wdrażają”. Tak zdefiniowanego działania publicznego nie da się przekształcić. Wciąż są to działania skierowane „z góry na dół”. Bez uświadomienia sobie problemu przez podmioty, bez uznania ich zdolności osądu, nie ma możliwości przeprowadzenia zmiany.

Przeprowadziłem w swoim czasie wiele ewaluacji polityk publicznych we Francji i w Europie i stwierdziłem, że metody ich oceny są sprzeczne ze sposobem przeprowadzania zmiany. Z jakiego powodu? Ponieważ jest to niezwykle naiwny sposób postrzegania, zgodnie z którym polityka określa kierunki, administracja realizuje, a następnie, zgodnie z logiką, którą nazywam „artyleryjską” - jeden celuje, jeden strzela, jeden sprawdza trafienia i przedstawia działo - koryguje się politykę, zupełnie jakby aparat społeczny odpowiedzialny za realizację był pozbawiony umiejętności myślenia. Lecz przecież wykazałem, że wychodząc z założenia, iż proces ewaluacji odwołuje się do pragnienia sensu każdego podmiotu, do umiejętności krytycznego myślenia, postrzegamy ewaluację jako proces autotransformacji, proces powstawania zbiorowej świadomości tego, co jest nie tak.

Drugim etapem przeprowadzania zmiany jest **wizja**. Nie zamienia się tego, co znane, na to, co nieznanne. Trzeba wiedzieć, dokąd się zmierza, nawet jeśli - jak to się zdarzyło Kolumbowi szukającemu drogi do Indii, a będącemu odkrywcą Ameryki - punkt docelowy nie okaże się tym, do którego pierwotnie chcieliśmy dotrzeć. Należy mieć określoną wizję, a w tym celu trzeba dysponować jasną tabelą kontrolną parametrów sprawowania rządów; nie mam tu na myśli tabeli kontroli parametrów reformy państwa dzień po dniu, lecz klarowną tabelę kontrolną samego procesu rządzenia.

W różnych publikacjach opisałem wiele zasad. Wyszedłem z założenia, że sprawowanie rządów jest odwiecznym problemem. Zresztą samo to określenie wydaje się stare; nie jest to żaden nowy pomysł, lecz przełożenie na obecny styl terminu używanego w średniowieczu. Wiedzieć, jak rządzić społeczeństwem, żeby pozostało, by posłużyć się określeniem cenionym przez ekologów, w swojej strefie przetrwania - obejmującej spójność wewnętrzną, bezpieczeństwo zewnętrzne, długoterminowy związek między społeczeństwem a jego środowiskiem - to kwestia stara jak świat. Pierwsze teksty pisane ludzkości są w gruncie rzeczy tekstami o rządzeniu, jest to zatem odwieczne pytanie. Natomiast konkretne sposoby wdrożenia sprawowania rządów zależą jednocześnie od stanu technicznego społeczeństwa, jego historii, uwarunkowań, kultury. Jest oczywiste, że sprawowanie rządów w świecie zdominowanym przez konfucjanizm, przez wzorce

greckie czy chrześcijańskiego Zachodu nie prowadzi do takich samych efektów. Niemniej należy pamiętać o kilku stałych zasadach, które łatwo ukazać za pomocą analizy komparatywnej.

Ja sam zapamiętałem pięć głównych zasad, stanowiących w moim przekonaniu jasną tabelę kontrolną umożliwiającą opisanie strategii reformy sprawowania rządów:

- ♦ pierwsza zasada - **legitymizacja**: na jakich warunkach społeczeństwo odnajduje siebie w sposobie sprawowania rządów?
- ♦ druga zasada - **demokracja i aktywność obywatelska**: możliwość uczestnictwa każdego obywatela w zbiorowych losach, stosowane praktyki;
- ♦ trzecia zasada - **właściwość i efektywność instytucji**: czy narzędzie, którym się dysponuje, i kultura administracyjna są odpowiednie z punktu widzenia wyzwań społecznych?
- ♦ czwarta zasada - **wspólne budowanie dobra publicznego**: działanie publiczne nie ma monopolu na tworzenie dobra publicznego; dobro publiczne jest wynikiem działania ogółu podmiotów, ich działanie zaś powinno przynosić korzyść całej społeczności;
- ♦ piąta zasada - **powiązania między szczeblami regulacji**: jaki jest stosunek szczebla lokalnego do szczebla globalnego, w jaki sposób łączą się ze sobą działania na różnych poziomach?

Inną tabelą kontrolną parametrów jest tabela kontrolna sztuki rządzenia. Sztuka ta ma dwa główne wymiary:

- 1) **Sztuka uzyskania jednocześnie większej jedności i większej różnorodności**: nie byłaby sztuką, gdybyśmy ograniczyli się do stwierdzenia, że należy wybrać pomiędzy samodzielnością, z ryzykiem anarchii, a spójnością, z ryzykiem zdławienia zhierarchizowanych inicjatyw. Sztuka rządzenia polega na zestawieniu obu elementów, należy zatem rozwijać metody umożliwiające rzeczywiste zapewnienie zarazem większej różnorodności i większej jedności.
- 2) **Sztuka zarządzania relacjami**: nasze systemy administracyjne są często podzielone na segmenty, a rzeczywistość jest całością.

Posługuję się jeszcze trzecią tabelą kontrolną parametrów, którą nazwałem zmianą potrójnej podstawy rządzenia. Zauważyłem, że w stabilnym społeczeństwie sposoby rządzenia definiuje się za pomocą trzech ele-

mentów, które określam mianem „dawnej potrójnej podstawy rządzenia”: (1) instytucje, (2) przekazywanie uprawnień tym różnym instytucjom, (3) zasady. W środowisku stabilnym ta metoda jest dość skuteczna. Jednakże w środowisku podlegającym ewolucji zbyt stabilna potrójna podstawa nie nadaża za wymogami adaptacyjnymi społeczeństwa. Należy zatem oprzeć sprawowanie rządów na innej podstawie: **wspólnych celach; wspólnej etyce** (często zapomina się o tym wymiarze wartości, podczas gdy rządzenie polega przede wszystkim na osiągnięciu porozumienia w sprawie wartości); **urządzeniach pomagających w pracy**: procesy umożliwiające wykonanie założeń zamiast zwykłych procedur formalnych.

Wielką trudnością, z jaką spotkałem się we Francji, jest brak zdolności i woli politycznej przeprowadzenia głębokiej reformy państwa; nazwałem to zjawisko, jak już wspomniałem, „zespołem strażaka-piromana”; chodzi o brak wizji wyznaczonego celu i brak wyobrażenia o tym, jakie warunki muszą być spełnione, aby mogła nastąpić zmiana. We Francji zmiany zawsze wprowadzano od góry do dołu, zawsze były to zmiany zadekretowane. Opierają się one na dwoistości sfery polityki i sfery administracji, będącej odbiciem dwoistości sfery duszy (polityka, wola narodu), wyłącznego nośnika sensu, i sfery ciała, czyli tych, którzy realizują (administracja, wola publiczna). Zawsze istnieje rozdzźwięk między refleksją a działaniem.

W przypadku Europy wystąpiło dość dramatyczne odejście od administracji skupionej na swojej misji, charakterystycznej dla początków Europy i zgodnej z tym, co Jean Monnet nazywał „twórczym chaosem”, z urzędnikami, którzy byli przede wszystkim działaczami europejskimi i popychali sprawę Europy w kierunku systemu zbiurokratyzowanego. Sytuacja w szybkim tempie zmieniła się na niekorzyść. W imię państwa prawa stworzono system oparty na buncie i, co więcej, podlegający segmentacji. Na razie szukam w Europie miejsc instytucjonalnych, gdzie byłoby możliwe tworzenie przedsięwzięć europejskich. Europa, jak niedawno powiedział mi były przewodniczący Parlamentu Europejskiego, rozwija to, co nazywa strategicznym partnerstwem, ponieważ nie ma żadnej strategii.

Jocelyne Bourgon\*

## Obywatel w centrum reform sektora publicznego

### Wprowadzenie

Obywatel jest siłą napędową instytucji demokratycznych. Perspektywa potrzeb obywateli jest niepodobna do innych i stanowi punkt wyjścia oceny efektów niedawnych reform sektora publicznego oraz określenia zmian koniecznych w przyszłości.

Administracje publiczne w poszczególnych krajach różnią się znacznie, tak samo jak wprowadzane w nich reformy, każda z nich stanowi bowiem odbicie konkretnej sytuacji, ideologii i potrzeb w zakresie roli państwa w społeczeństwie. Jednakże, od lat 80. ubiegłego wieku, pomiędzy reformami sektora publicznego w różnych krajach występują pewne ważne podobieństwa. Państwa przywiązywały wielką wagę do wydajności i efektywności, poświęciły wiele uwagi świadczeniu usług i zadowoleniu użytkowników, starały się być bardziej otwarte i inkluzywne w stosunkach z obywatelami<sup>1</sup>.

Autorka uważa, że przyszłe reformy sektora publicznego w coraz większym stopniu będą się koncentrowały na obywatelach. Przy założe-

---

\* Emerytowana przewodnicząca Szkoły Służby Cywilnej Kanady. Emerytowany współpracownik centrum innowacji w międzynarodowym sprawowaniu rządów.

<sup>1</sup> Zob. J. Bourgon, *Responsive, Responsible and Respected Government. Towards a New Public Administration Theory*, „International Institute of Administrative Sciences” 2007, t. 73, nr 1, s. 7-26.



niu, że obywatele chcą, mogą i w wielu przypadkach powinni poszerzyć swoje relacje z państwem, reformy zmieniają jego tradycyjną rolę jako dostawcy usług *dla obywateli* i regulatora ich zachowań. Wezmą pod uwagę sposób, w jaki państwo może współpracować z *obywatelami* jako twórcami wartości i elementami dynamicznymi, mając na względzie wysoką jakość i dużą wartość publiczną uzyskanych efektów. Obywatel stanie się centralnym punktem podejmowanych reform.

## **1. Przedefiniowanie wydajności: uzyskanie efektów w sferze publicznej i sferze obywatelskiej**

W społeczeństwach demokratycznych wydajność instytucji sektora publicznego wiąże się bezpośrednio z ich zdolnością uzyskiwania efektów o dużej wartości publicznej w sposób potwierdzający wartości demokratyczne<sup>2</sup>. W sektorze prywatnym organizacje działające skutecznie, wykazujące wysokie wskaźniki wydajności i wysoki poziom zadowolenia użytkowników podnoszą swoją wartość.

W sektorze publicznym te efekty są również niezbędne, ale i niewystarczające do zapewnienia wysokiej jakości działań. Pojęcia jakości i wysokiej wydajności w tym sektorze obejmują zarazem uzyskanie efektów w zakresie polityki publicznej oraz w sferze obywatelskiej. Przyjrzyjmy się obu rodzajom tych efektów.

### **Efekty w sferze polityki publicznej**

Żadna jednostka organizacyjna w państwie, żadna agencja rządowa ani żadne ministerstwo nie pracują same; podobnie żadne działanie, usługa ani program nie są samowystarczalne. W większości dziedzin polityki państwa uzyskują efekty, używając łącznie różnych instrumentów, takich jak ustawy, rozporządzenia, kredyty podatkowe, przekazywanie osobom prywatnym lub innym szczeblom regulacji, marketing społeczny<sup>3</sup>. Współpracują z dużymi sieciami podmiotów i organizacji, w tym również z obywatelami i grupami społeczeństwa obywatelskiego, zainteresowanymi uzyskaniem efektów w sferze wspólnej polityki.

Chcąc uzyskać wysoką jakość efektów, administratorzy publiczni nie powinni nigdy tracić z oczu ogólnego obrazu całości. Indywidualne

---

<sup>2</sup> Zob. W. Van Dooren, N. Thijs, G. Bouckaert, *Quality Management and the Management of Quality in European Public Administration*, w: *Improving the Quality of East and West European Public Services*, E. Löffler, M. Vintar (red.), Asgate, Aldershot-Burlington, VT 2004, s. 91-106.

<sup>3</sup> Zob. L. Salamon, *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, Oxford 2002.

efekty programów czy instytucji są ważne, ale żeby rzeczywiście zmierzyć sukces programu lub instytucji, należy określić, w jakim stopniu przyczyniły się one do poprawienia wydajności w całym systemie administracyjnym<sup>4</sup>.

Na szczeblu państwa wysoką jakość wyników zapewniają wspólne działania, przekraczające granice programów i instytucji; np. najlepszymi osiągnięciami nie zawsze może się pochwalić szkoła, która uzyskuje najlepsze wyniki indywidualne, w konkretnej placówce indywidualne wskaźniki wydajności mogą być nieco niższe, ale jej wkład w ogólną efektywność systemu edukacyjnego może być bardziej znaczący. Podobnie, wysoki poziom satysfakcji użytkowników konkretnej służby medycznej nie zawsze jest oznaką sukcesu, jeśli owe wyniki uzyskano, wykorzystując ograniczone środki, które można by przeznaczyć na inne priorytetowe działania w służbie zdrowia.

Pozytywne efekty uzyskane na szczeblu poszczególnych służb kosztem efektów na szczeblu państwa nie są oznaką skuteczności lub jakości. Oczywiście, na ogół efekty najwłaściwsze z punktu widzenia obywateli lub ich przedstawicieli pochodzących z wyboru wykraczają poza zakres jednolitych programów, poszczególnych służb lub pojedynczych organizacji. Instytucje i służby powinny mierzyć wartość własnych wyników w odniesieniu do skali wyników uzyskanych w *całym systemie administracyjnym* oraz, co jest może nawet ważniejsze, w całym społeczeństwie.

W różnych regionach naszego globu państwa zaczęły przywiązywać większą wagę do efektów uzyskanych na szczeblu systemu, a niektóre skupiły się na efektach społecznych. Te tendencje wydają się wskazywać, że efekty na szczeblu systemu i efekty społeczne zajmą ważne miejsce w reformach sektora publicznego.

Administracja publiczna i demokracja dążą zatem do wspólnego celu, jakim są efekty społeczne. Zarówno dla obywateli, jak i dla rządzących efekty te są odbiciem stanu społeczeństwa; pomagają ukierunkować zbiorowy interes obywateli, który z kolei będzie wytyczną dla działań rządu. Zorientowane na obywatela podejście do kwestii jakości i efektywności umożliwia przesunięcie programów, usług i działalności na wyższą pozycję w łańcuchu wyników z wartością dodaną. Wysocy urzędnicy mogą mieć znaczący wpływ na poprawę jakości administracji publicznej, jeśli skoncentrują się na tym, w jaki sposób ich praca przyczynia się do uzyskania efektów najwłaściwszych z punktu widzenia obywateli, oraz na sposobach poprawy efektywności całego sektora publicznego.

---

<sup>4</sup> Zob. J. Bourgon, *Performance Management. Its Results that Count*, „Asian Pacific Journal of Public Administration” 2008, t. 30, nr 1, s. 41-58.

## Efekty w sferze obywatelskiej

W społeczeństwach demokratycznych podmioty publiczne powinny w swych działaniach odwoływać się do idealnych zasad demokracji i mogą to czynić na wiele sposobów:

- ♦ dbając o jawność poprzez umożliwienie publicznej kontroli procesu decyzyjnego i procesu zarządczego;
- ♦ promując odpowiedzialność związaną ze sprawowaniem władzy przez przedstawicieli publicznych;
- ♦ rozpowszechniając informacje mające na celu podniesienie świadomości obywateli w kwestiach polityki publicznej i ułatwiające ich dostęp do organów administracji;
- ♦ zasięgając opinii obywateli i podmiotów w celu optymalizacji jakości i reaktywności;
- ♦ zachęcając obywateli do uczestnictwa w opracowywaniu polityk w celu uzyskania większego poparcia dla inicjatyw rządowych.

Wymienione zasady i wynikające z nich działania tworzą to, co Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD) nazywa „państwem otwartym i inkluzywnym”<sup>5</sup>. W ostatnich latach duży postęp dokonał się w zakresie poprawy efektów działań administracji publicznej w sferze obywatelskiej. Wszystkie kraje członkowskie OECD, z jednym wyjątkiem, uchwałyły ustawy o dostępie do informacji. Większość z nich wykorzystwała technologie komunikacyjne do poprawy obsługi obywateli i zapewnienia lepszego dostępu do świadczonych usług; regularnie prowadzi się badania ankietowe dotyczące poziomu zadowolenia użytkowników. Niektóre kraje zorganizowały wielousługowe centra obsługi obywateli, umożliwiające koordynację działań pomiędzy poszczególnymi urzędami. W wielu państwach dobrze rozwija się współpraca z komitetami obywatelskimi w zakresie udziału w podejmowaniu decyzji i innych form zaangażowania obywatelskiego.

Mimo niewątpliwych postępów należy zmienić ogólne podejście. Różnorodne inicjatywy na rzecz „państwa otwartego i inkluzywnego” wzbudziły pewne zaniepokojenie i zamieszanie<sup>6</sup>. W szczególności można

---

<sup>5</sup> Zob. Organisation for Economic Co-operation and Development, *From Open to Inclusive. Building Citizen-Centred Policy and Services*, [www.oecd.org/olis/2008doc.nsf/ENGDATA-CORPLOOK/NT00000E9A/\\$FILE/JT03243619.pdf](http://www.oecd.org/olis/2008doc.nsf/ENGDATA-CORPLOOK/NT00000E9A/$FILE/JT03243619.pdf) [02.01.2009 r.].

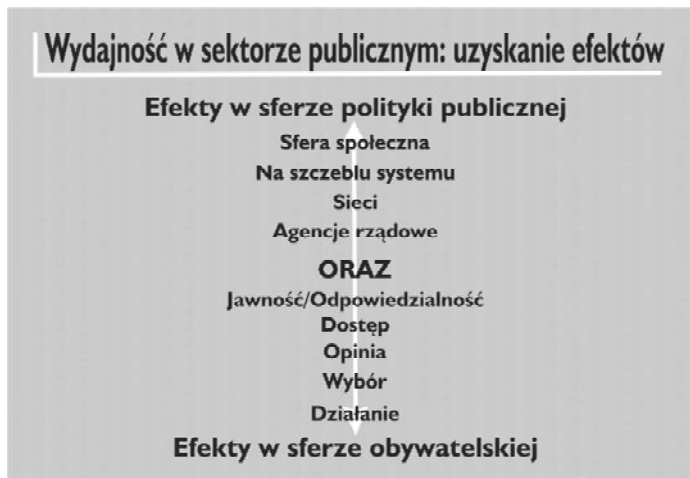
<sup>6</sup> Zob. J. Bourgon, *Why Should Government Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making? In Organisation for Economic Co-operation and Development, w: Focus on Citizens Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD, [www.oecd.org/olis/2008doc.nsf/Link-](http://www.oecd.org/olis/2008doc.nsf/Link-)

tu przytoczyć obawy, że udział obywateli i zasięganie u nich opinii mogą opóźnić proces decyzyjny i podjęcie właściwych działań<sup>7</sup>; obawy o to, że udział obywateli zmieni się w dogmat i że ów zwiększony udział będzie zawsze uważany za bardziej korzystny i stanowiący jedyny odpowiedni sposób prowadzenia spraw państwa; obawy, że procedury konsultacyjne mogą zostać wykorzystane przez grupy nacisku we własnym interesie; wreszcie - obawy o to, że urzędnicy nie będą jasno rozumieli, jakie są w stosunku do nich oczekiwania polityków i obywateli.

Celem państwa jest uzyskanie efektów w sferze polityki publicznej oraz w sferze obywatelskiej, a nie wyłącznie jednego lub jednego kosztem drugiego.

Rys. 1

### Przedefiniowanie wydajności



Efekty w sferze polityki publicznej są konieczne, aby umocnić wiarygodność państw, efekty w sferze obywatelskiej wzmacniają ich legitymizację. Wiarygodność i legitymizacja zwiększają zaufanie obywateli do państwa, do instytucji publicznych i organów sektora publicznego oraz ich zaufanie do urzędników jako osób zaufania publicznego.

Zmieniając podejście w zakresie reform mających na celu uzyskanie efektów o dużej wartości publicznej, powinniśmy ponownie ocenić związki między partycypacją obywatelską a efektami w sferze obywatelskiej.

To/NT00005FB6?OpenDocument, s. 171-177 [02.01.2009 r.].

<sup>7</sup> Zob. R. Irvin, J. Stansbury, *Citizen Participation in Decision Making. Is It Worth Effort?*, „Public Administrative Review” 2004, t. 64, nt 1, s. 55-66.

Z pewnością zaskakujący jest fakt, iż reformy sektora publicznego rzadko były wyraźnie ukierunkowane na poprawę efektywności demokratycznej instytucji publicznych i ich przedstawicieli. Niemniej jednak jest to możliwe.

W ciągu ostatnich 20 lat państwa i wielostronne instytucje zarządzające poświęciły wiele – może nawet zbyt wiele – uwagi wyzwaniom związanym z partycypacją obywatelską w ramach nowych inicjatyw politycznych<sup>8</sup>. W czasie trwania każdego mandatu rządowego podejmuje się niewiele nowych inicjatyw politycznych. A przecież w gestii rządów pozostają decyzje dotyczące *istniejących* środków, programów i usług. Te już podjęte działania są wyrazem woli politycznej, decyzji i wyborów politycznych kolejnych rządów, w celu wsparcia interesów zbiorowych obywateli. Znaczna część, a może nawet całość owych działań mogłaby się odwołać do partycypacji obywatelskiej w różnych formach, co służyłoby poprawie efektywności demokratycznej, a tym samym również poprawie jakości efektów w sferze publicznej.

Wyraźne zobowiązanie do poprawy efektów w sferze obywatelskiej wymagałoby zwiększenia roli obywateli w pewnych dziedzinach, takich jak:

- ♦ **Jawność i odpowiedzialność:** poszerzenie koncepcji odpowiedzialności poprzez włączenie w jej zakres odpowiedzialności za przebieg procesu w czasie sprawowania władzy administracyjnej czy też odpowiedzialności publicznej w zakresie efektów systemu rządów i efektów społecznych. W tym celu należałoby wypracować i zapewnić sprawność kompletnego systemu sprawozdawczości dostępnego dla społeczeństwa, obejmującego np. krajową kartę wyników, umożliwiającą porównanie z krajami na podobnym poziomie rozwoju. Kolejnym ulepszeniem byłoby opracowanie systemu wspólnej odpowiedzialności za efekty w przypadku, gdy w grę wchodzi kilka podmiotów.
- ♦ **Dostęp:** oparcie się na dotychczasowych osiągnięciach (zrealizowanych głównie za pomocą środków legislacyjnych w zakresie e-administracji i dostępu do informacji), umożliwienie obywatelom dostępu do urzędów, w tym do przechowywanych tam informacji, zgodnie z ich życzeniem i potrzebami. Przyczyniłoby się to do utworzenia infrastruktury nowoczesnej zbiorowej wiedzy, która służyłaby obywatelom w XXI w.:

<sup>8</sup> Zob. np. Organisation for Economic Co-operation and Development, *From Open to Inclusive. Building Citizen-Centred Policy and Services*, dz. cyt.; United Nations, *Public Administration and Development*, Rapport du Secrétaire Général. Assemblée Générale, Soixante-deuxième session, <http://unpan1.un.org/intadoc/groups/public/documents/un/unpan027-432.pdf> [02.01.2009 r.].

ułatwiałaby tworzenie sieci kontaktów, promowała zbiorową innowacyjność i umożliwiała odwoływanie się państwa do zbiorowej inteligencji.

- ♦ **Opinia:** rozszerzenie zbioru rozwiązań umożliwiających uwzględnienie opinii obywateli dotyczących najważniejszych aspektów programów i działań państwa mających na celu stymulowanie innowacji i promowanie wartości publicznej. Wyjście poza klasyczne badania satysfakcji może wymagać rozważenia włączenia komentarzy obywateli do oceny programów i do cyklu poprawy efektywności; trzeba by wtedy stworzyć platformy komunikacyjne umożliwiające wymianę opinii przez obywateli i współpracę z dostawcami usług w celu poprawy efektów. Należałoby również wyeliminować bariery utrudniające wyrażanie opinii przez osoby najsłabsze społecznie, w tym - najmniej wykształcone, żyjące w ubóstwie, ludzi młodych i osoby starsze.
- ♦ **Wybór:** zwiększenie liczby możliwości, z których mogą skorzystać obywatele, oprócz wyboru usługodawców lub sposobów dostępu do administracji. Wszystkie programy rządowe i większość działań państwa są dość elastyczne pod względem sposobu reakcji na rozwój sytuacji i na potrzeby indywidualnych osób. Urzędnicy sprawują tę władzę dyskrecjonalną *w imieniu obywateli*. Umożliwienie obywatelom sprawowania władzy dyskrecjonalnej *w ich własnym imieniu*, z całym poszanowaniem prawa i ich własnych obowiązków zawodowych i politycznych, stanowiłoby prawdziwe wyzwanie, którego realizacja wymaga podziału władzy i autorytetu.
- ♦ **Działanie:** uznanie, że efektywność demokratyczna zależy od aktywności obywatelskiej (jest to najlepszy sposób pomiaru jakości efektów demokratycznych). Państwa powinny zatem promować aktywną rolę obywateli jako twórców wartości i dynamicznych inicjatorów dóbr publicznych. W tym celu podmioty, państwa, sektory prywatne, społeczeństwo obywatelskie i obywatele powinni współpracować i koordynować swoje decyzje.

Ogólnym wyzwaniem dla państw i ich administracji publicznych jest dopilnowanie, aby podejście dowartościowujące obywatela oraz proponowane mu rozwiązania zostały włączone we wszystkie działania państwa i dostosowane do celów, uwarunkowań i okoliczności. Uzyskanie jak najlepszych efektów w zakresie polityki publicznej i poprawa efektów

w sferze obywatelskiej wymaga delikatnych działań podtrzymujących równowagę i finezyjnych zdolności analitycznych. W praktyce nie da się tego osiągnąć w oderwaniu od otoczenia, kultury i okoliczności.

Wiele krajów podjęło szeroko zakrojone działania w celu stworzenia państwa bardziej otwartego i inkluzywnego. Niemniej opierają się one na niekompletnej definicji jakości w działaniach publicznych, nieuwzględniającej w wystarczającym stopniu efektów w sferze obywatelskiej. Co więcej, przyjęły ograniczone spojrzenie na wkład i możliwą rolę obywateli, perspektywę nieprzyjmującą do wiadomości, w jak wielkim stopniu obywatele są, jak już powiedziano, twórcami wartości i dynamicznymi inicjatorami, mającymi istotny wpływ na uzyskanie efektów o dużej wartości publicznej.

Uznając, że obywatele znajdują się w centrum wartości publicznych, poszerzamy zasięg reformy sektora publicznego i skupiamy się na efektach w sferze polityki publicznej i w sferze obywatelskiej. Państwa powinny położyć szczególny nacisk na te dwa podejścia, jeśli chcą służyć obywatelom w XXI wieku.

## 2. Uzyskanie efektów w sferze publicznej poprzez działanie razem z obywatelami

Państwo jest tradycyjnie uznawane za główny podmiot działający w interesie dobra publicznego i określający, czym jest interes zbiorowy. Zgodnie z tym poglądem to właśnie państwo ustala harmonogram zmiany, przedstawia projekty nowych aktów prawnych i egzekwuje obowiązujące przepisy. Zapewnia ono dostawę usług publicznych, rozwiązuje problemy, rozsądza spory i podejmuje decyzje. A gdy wszystkie rozwiązania zawiodą, jest ubezpieczycielem ostatniej instancji. Z tego umownego punktu widzenia postrzegamy obywateli jako posiadaczy praw, podatników lub beneficjentów usług publicznych. W rezultacie wiele reform sektora publicznego koncentruje się na roli bezpośredniego usługodawcy, jaką państwo odgrywa wobec obywateli.

Taka wizja roli państwa, obywateli i jego zadań w zakresie programów reform jest bez wątpienia zbyt wąska, żeby zapewnić efekty o dużej wartości publicznej, szczególnie jeśli chodzi o coraz bardziej złożone kwestie, nad którymi państwo i obywatele powinni się zastanowić, w świecie nieprzewidywalnym i zmierzającym do pełnej globalizacji. Oto niektóre z nich:

- ♦ **Zmniejsza się znaczenie bezpośredniego świadczenia usług.** Obecnie instrumenty pośrednie w formie płatności transfero-

wych na rzecz osób fizycznych i innych oraz inne płatności dokonywane przez rząd w formie kredytów podatkowych, bonów, dotacji, pożyczek, usług pośrednich świadczonych przez osoby trzecie lub partnerów publiczno-prywatnych stanowią większą część wydatków państwa, ponieważ obywatele są postrzegani jako klienci, użytkownicy, czasem - nabywcy usług publicznych. Stosowanie instrumentów pośrednich spowodowało spadek bezpośredniego świadczenia usług<sup>9</sup>.

- ♦ **Państwa nie działają same.** Coraz częściej w celu uzyskania efektów ważnych dla obywateli, szczególnie w zakresie bezpieczeństwa produktów żywnościowych, bezpieczeństwa narodowego i walki z ubóstwem, państwa korzystają z pomocy innych krajów, sektora publicznego, społeczeństwa obywatelskiego i obywateli. W takich przypadkach lepiej jest myśleć w kategoriach *rządzenia* niż w kategoriach *rządu*<sup>10</sup>. Niemniej jednak w im większym stopniu państwa dzielą się odpowiedzialnością, ryzykiem i władzą, tym większa jest ich decydująca rola. Dotyczy to państw w znacznie większej mierze niż innych podmiotów, ich rola polega bowiem na udzieleniu pomocy i niezbędnego wsparcia oraz na nadzorowaniu i wspólnym podejmowaniu rozsądnego ryzyka w sferach publicznej, prywatnej i obywatelskiej.
- ♦ **Obywatele są dynamicznymi inicjatorami i twórcami wartości publicznych.** Coraz więcej kwestii z zakresu polityki publicznej wymaga czynnego udziału obywateli w celu wytworzenia wspólnych dóbr publicznych. Dzieje się tak w szczególności, gdy kwestie polityczne wykraczają poza ramy władzy ustawodawczej i wykonawczej państwa lub jego zdolności do działania lub gdy z tymi kwestiami wiąże się zmiana zachowań indywidualnych i ogółu społeczeństwa.

Powyższe tezy dałoby się zilustrować licznymi przykładami. Państwa mogą stanowić prawo w dziedzinie zdrowia publicznego, zapobiegania przestępczości i mieszkalnictwa; mogą też nakładać podatki i budować szpitale, finansować usługi w dziedzinie zdrowia publicznego, wzmacniać służby policyjne i inspekcyjne. Jednakże to wybory dokonywane przez obywateli i środki podjęte przez nich w domu, w pracy, w rodzinie, w lokalnej społeczności i sieci relacji przyczyniają się do realizacji przedsię-

<sup>9</sup> Zob. L. Salamon, *The Tools of Government*, dz. cyt.

<sup>10</sup> Zob. J.V. Denhardt, R.B. Denhardt, *The New Public Service. Serving not Steering*, E. Sharpe, Armonk, NY 2003.



wzięć w dziedzinie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego i ochrony środowiska naturalnego.

Poprawa efektów polityk wdrażanych przez państwa wymaga interwencji i czynnego uczestnictwa obywateli<sup>11</sup>, w szczególności we wszystkich sprawach związanych z coraz większą liczbą złożonych kwestii politycznych, jak choćby ocieplenie klimatyczne, zagrożenie otyłością, analfabetyzm czy rasizm. Możemy sterować zmianami społecznymi, ale nie możemy ich narzucić. Zmiana społeczna wymaga dobrowolnego udziału obywateli, w przeciwnym wypadku rządowe inicjatywy zmierzające do rozwiązania trudnych problemów społecznych będą skazane na niepowodzenie.

Wiele państw uznało mobilizację zbiorowej energii obywateli za niezbędną i przyjęło podejście wyznaczające im coraz bardziej aktywną rolę, jako uzupełnienie koncepcji „od ogółu do szczegółu” w zarządzaniu publicznym. Państwa stosujące podejście zorientowane na uzyskiwanie efektów razem z obywatelami nawiązują z nimi nową, bardziej kompleksową relację, poszerzając w ten sposób własny repertuar ról<sup>12</sup>. Państwa stają się:

- ♦ **inicjatorami** działającymi w ramach odpowiedzialności zbiorowej;
- ♦ **partnerami** wykorzystującymi swoją władzę i władzę państwa w celu wsparcia udziału innych podmiotów;
- ♦ **moderatorami** zachęcającymi obywateli i instytucje do tworzenia grup fokusowych w celu zdefiniowania obszarów ryzyka i obszarów o największym potencjale;
- ♦ **podmiotami współpracującymi** z innymi jednostkami w celu koordynacji decyzji i wdrożenia uzgodnionych środków;
- ♦ **obrońcami i strażnikami** chroniącymi interes zbiorowy, posiadającymi uprawnienia do ingerowania w kurs i do jego zmiany, jeśli wymaga tego interes publiczny;
- ♦ **przywódcami** szukającymi zbieżności i rozwiązań zdroworozsądkowych w odniesieniu do wyznaczonych zadań.

---

<sup>11</sup> Zob. L.B. Bingham, T. Nabatachi, R. O’Leary, *The New Governance. Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government*, „Public Administration Review” 2005, t. 65, nr 5, s. 547-558.

<sup>12</sup> Zob. D. Lenihan i in., *Progressive Governance for Canadians. What You Need to Know*, Crossing Boundaries Governance Program, Public Policy Forum, Ottawa 2007.

Rys. 2

### Role państwa i obywateli



Powyższy model sprawowania rządów w znacznym stopniu opiera się na wspólnej odpowiedzialności, ponieważ wszystkie podmioty zachęca się do podjęcia starań mających na celu rozwiązanie wspólnych problemów polityki publicznej, owe podmioty zaś podejmują wzajemne zobowiązanie uzyskania efektów oraz ponoszenia odpowiedzialności zbiorowej i indywidualnej<sup>13</sup>. Model zawiera również jasny i sprawiedliwy podział ryzyka i nagród. To podejście nie zaleca „wspólnego sprawowania rządów” czy „koprodukcji”, zakładając, że każdy obywatel może lub pragnie wnieść wkład do każdej problematyki. Nie proponuje też niekończących się dyskusji ani konsultacji. Nie chodzi tu o wspólne podejmowanie wszystkich decyzji. W wielu przypadkach decyzje i działania podjęte przy zastosowaniu podejścia „od ogółu do szczegółu” i podejścia poleceniowo-kontrolnego są konieczne dla dobrego sprawowania rządów.

Niedawne wydarzenia wykazały, że złożonymi kwestiami polityki publicznej nie da się kierować w sposób możliwy do przewidzenia. Jeśli zatem same państwa nie zdecydują się z pełnym przekonaniem na umieszczenie obywatela w centrum przyjętych modeli sprawowania rządów i reform sektora publicznego, mogą zostać do tego zmuszone<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Zob. D. Kettl, *The Transformation of Governance. Public Administration for „Twenty-Firts Century America”*, The John Hopkins University Press, Baltimore 2002.

<sup>14</sup> Zob. H. Wagenaar, *Governance, Complexity and Democratic Participation. How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighbourhood Decline*, „The American Review of Public Administration” 2007, t. 37, nr 1, s. 17-50.

### 3. Przyszłość reform sektora publicznego

Rzut oka na ostatnie dwa dziesięciolecia i widzimy, że żyjemy w świecie nieprzewidywalnym<sup>15</sup>. Rozważmy:

- ♦ **przełomowe wydarzenia**, takie jak pojawienie się internetu, odczytanie sekwencji ludzkiego genomu czy powstanie Unii Europejskiej;
- ♦ **niedające się przewidzieć zagrożenia**: tsunami w 2004 r., kryzys wywołany epidemią ostrej niewydolności oddechowej (SARS) w 2003 r.;
- ♦ **epidemie na poziomie światowym**, takie jak AIDS lub alerty pandemiczne;
- ♦ **awarie, którym można było zapobiec**, jak awaria elektryczności w 2003 r., która rozpoczęła się w Oregonie i sparaliżowała wiele miast północnoamerykańskich;
- ♦ **narastające kryzysy, możliwe do uniknięcia**, jak quasi-załamanie światowego systemu finansowego w 2008 r.

Kompleksowy charakter problemów i niepewność nie są dla państw niczym nowym, niemniej wywierany jest na nie nacisk, aby w większym stopniu były w stanie radzić sobie z tymi wyzwaniem<sup>16</sup>. Od lat 80. świat staje się coraz bardziej połączony i podłączony do różnych sieci, coraz bardziej „płaski”<sup>17</sup>. Lokalne problemy szybko mogą się przerodzić w problemy o zasięgu międzynarodowym, a międzynarodowe – wywołać niedające się przewidzieć skutki na szczeblu lokalnym. Jednocześnie przełom w jednej części świata może otworzyć nieprzewidziane możliwości ekonomiczne i społeczne w innych zakątkach naszego globu.

W tych warunkach państwa powinny rozwijać zdolność przewidywania zdarzeń i podejmować działania zapobiegawcze, zanim do tych zdarzeń dojdzie, oraz w przypadku, gdy cena bezczynności jest wyższa niż ryzyko związane z nieudaną próbą interwencji lub gdy ewentualne korzyści uzasadniają interwencję.

---

<sup>15</sup> Zob. P. Ho, *Governance at the Leading Edge. Black Swans, Wild Cards and Wicked Problems*, „Ethos Journal” 2008, nr 4, s. 74-76.

<sup>16</sup> Zob. J. Bourgon, *New Directions in Public Administration. Serving Beyond the Predictable*, „Public Policy and Administration” 2009, t. 24, nr 3.

<sup>17</sup> Zob. T.L. Friedman, *The World is Flat. A Brief History of the 21<sup>st</sup> Century*, Farrar, Straus and Giroux, New Yor 2005.

Urzednicy powinni zaakceptowac i uznac kompleksowy charakter problemow oraz niepewnosć za rzecz zwyczajną, pierwszy ważny etap<sup>18</sup>. Zadanie zapowiada się jako niełatwe. Obecnie przyjęte sposoby postępowania mają na celu zredukowanie kompleksowości do ograniczonej liczby kwestii, możliwych do rozwiązania za pomocą konkretnych (i posegmentowanych) odpowiedzi w zakresie polityk i programów<sup>19</sup>. To konwencjonalne podejście często skłania państwa do zajęcia stanowiska reaktywnego, ponieważ nie są one w stanie dostrzec nowych trendów w zmieniających się warunkach lokalnych i międzynarodowych. Oznacza to również, że chociaż jest możliwe uzyskanie efektów w zakresie poszczególnych programów, globalne cele polityczne nie zostają osiągnięte.

Uznając administrację publiczną za system złożony i dynamiczny, otwieramy się na nowe możliwości pozwalające uzyskać efekty o dużej wartości publicznej. Zachęca to urzędników do współpracy z innymi jednostkami, w tym - z obywatelami, w celu przeprowadzenia drobnych interwencji<sup>20</sup>, mogących usprawnić system społeczny. Podjęte środki mogą się przyczynić do przewyciężenia reaktywnego podejścia państwa i przyjęcia podejścia adaptacyjnego.

Chociaż złożonością, w normalnym rozumieniu, nie można kierować ani jej kontrolować, możliwe jest takie jej wykorzystanie i przekształcenie, aby stała się dobrem, a nie zagrożeniem. Urzednicy powinni się nauczyć wykorzystywać w pełni ten potencjał; powinni zatem umiejętnie badać złożone systemy, aby móc na nie wpływać oraz zdobywać nowe kompetencje w celu tworzenia powiązań między różnymi podmiotami, problemami, rozwiązaniami, najlepszymi możliwościami, a także z myślą o osiągnięciu zamierzonych celów społecznych<sup>21</sup>. Ich działania może wspierać wiele obiecujących teorii, koncepcji i narzędzi<sup>22</sup>. Jednakże wiele jest jeszcze do zrobienia<sup>23</sup>. Jak w przypadku innych narzędzi do projektowania koncepcyjnego, nie istnieje żadna magiczna formuła.

Państwa powinny również poprawić swoją zdolność wykorzystania zbiorowej inteligencji społeczeństwa w celu wyekstrahowania wiedzy i znaczenia trendów pojawiających się w systemie społecznym. Obywatele

<sup>18</sup> Zob. P. Haynes, *Managing Complexity in the Public Services*, Open University Press, Maidenhead, UK 2003.

<sup>19</sup> Zob. H. Wagenaar, *Governance, Complexity and Democratic Participation*, dz. cyt.

<sup>20</sup> Zob. E.H. Klijn, *Complexity Theory and Public Administration. What's New?*, „Public Management Review” 2008, t. 10, nr 3, s. 313.

<sup>21</sup> Zob. tamże, s. 229-317.

<sup>22</sup> Zob. *Panarchy. Understanding Transformations in Human and Natural Systems*, L. Gounderson, C. Holling (red.), Island Press, Washington 2002.

<sup>23</sup> Zob. T. Bovaird, *Emergent Strategic Management and Planning Mechanisms in Complex Adaptive Systems*, „Public Management Review” 2008, t. 10, nr 3, s. 319-340.

mają informacje oraz praktyczne punkty widzenia, właściwe, namacalne i cenne<sup>24</sup>. Mogą również sięgać po dodatkowe informacje i opinie oraz dzielić się wiedzą za pośrednictwem licznych sieci społecznych, wspierających wyznaczoną przez obywateli misję.

W naszym nieprzewidywalnym świecie społeczeństwa będą się pomyślnie rozwijały w zależności od własnych zdolności innowacyjnych, umiejętności tworzenia nowych zasobów i rozwiązywania wspólnych problemów. Państwa mogą zatem uczynić jeszcze jeden krok, doceniając innowacje społeczne<sup>25</sup>. Po raz kolejny sieci społeczne oraz umiejętności obywateli stają się potężnymi dobrami narodowymi umożliwiającymi opracowanie nowych rozwiązań i nowych sposobów postępowania zmierzających do osiągnięcia celów społecznych<sup>26</sup>.

Aby zapewnić sobie dostęp do zbiorowej i indywidualnej wiedzy obywateli oraz wspierać innowacje społeczne, państwa powinny w dalszym ciągu poszerzać i pogłębiać przyjęte sposoby rządzenia razem z obywatelami. W przypadku problemów kompleksowych ten model sprawowania rządów wydaje się wielce obiecujący, ponieważ zwiększa interakcje wewnątrz systemu, stymuluje kreatywność i przynosi wiele możliwych rozwiązań oraz przywiązuje większą wagę do stosowanych środków<sup>27</sup>. Państwa powinny popierać tworzenie sieci „wirtualnych” i „realnych” pomiędzy obywatelami oraz pomiędzy obywatelami i państwem, zwracając szczególną uwagę na liczbę i różnorodność powiązań i podmiotów oraz na jakość tych związków i relacji, co pozwoli zwiększyć niezawodność i rzeczowość informacji.

Gdyby zaś wszystko inne zawiodło, na państwach zawsze ciążyć będzie zobowiązanie ubezpieczyciela ostatniej instancji. Historia uczy, że w przypadku niespodziewanych kryzysów postawy pasywne i rozwiązania niestawiające przeszkód mogą się okazać w znacznym stopniu szkodliwe i niesłuchanie kosztowne dla społeczeństwa. Państwa nie są w stanie przewidzieć tego, czego nie mogą wiedzieć. Niemniej mogą przyjąć postawę proaktywną w celu zredukowania skutków szoku.

---

<sup>24</sup> Zob. J. Forester, *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Process*, MIT Press, Cambridge, MA 1999.

<sup>25</sup> Zob. G. Moulgan, *Social Innovation. What Is It, Why It Matters and How Can It Be Accelerated*, „Skoll Center for Social Entrepreneurship Working Paper” 2007, SAID Business School, University of Oxford, [www.youngfoundation.org.uk/files/images/03\\_07\\_What-it-is\\_SAID\\_.pdf](http://www.youngfoundation.org.uk/files/images/03_07_What-it-is_SAID_.pdf), s. 1-51 [02.01.2009 r.].

<sup>26</sup> Zob. F. Westley, B. Zimmerman, M. Patton, *Getting to Maybe. How the World Is Changed*, Random House, Toronto 2006.

<sup>27</sup> Zob. H. Wagenaar, *Governance, Complexity and Democratic Participation*, dz. cyt.

Rola państw w XXI w. polega na wzmocnieniu mechanizmów obronnych społeczeństw, tak aby mogły one dostosować się do zmian i żyć w dostatku. Powinny też opiekować się osobami indywidualnymi i wspólnotami, pomagając im rozpoznać i usunąć słabe punkty oraz wzmocnić zbiorową zdolność uczenia się i adaptacji.

Silne społeczeństwa mają dwie cechy charakterystyczne. Pierwszą z nich jest masa krytyczna aktywnych obywateli posiadających motywację, kompetencje i zaufanie niezbędne do wypowiedzania opinii na temat ulepszeń, jakie należałoby wprowadzić w ich społecznościach. Drugą – solidna sieć grup wspólnotowych, potrafiących zmobilizować szerokie spektrum jednostek w celu określenia potrzeb i wyzwań stojących przed wspólnotą oraz zgromadzić niezbędne zasoby (ludzkie, społeczne, finansowe i naturalne), aby sprostać owym wyzwaniom i znaleźć wspólne rozwiązania<sup>28</sup>. Ciągłe korzystanie z tych możliwości wzmacnia zdolność wspólnoty do stawienia czoła pojawiającym się problemom.

Sposób działania zorientowany na aktywność obywatelską, decentralizację, informację w zakresie polityki publicznej i podejmowania decyzji wzmacnia zdolności adaptacyjne. Podejścia nastawione na udział społeczeństwa, zaangażowanie obywateli oraz wspólne sprawowanie rządów mogą stymulować zdolności adaptacyjne i znacząco wzmocnić mechanizmy obronne, zwłaszcza jeśli owe podejścia wspomagają podejmowanie decyzji i działań na szczeblu wspólnotowym<sup>29</sup>.

Powiązania i relacje pomiędzy obywatelami, przywódcami oraz organizacjami przyczyniają się do wzmocnienia samych wspólnot, jak również zdolności społeczeństwa do odnowy. Jednostka lub organizacja samotnie podejmująca działania nie jest w stanie uzyskać takiego efektu. Wiele powiązań między jednostkami, instytucjami i systemami społecznymi ma wpływ na ich zdolność reagowania na wydarzenia i zdolność odbudowy<sup>30</sup>. Aby zniwelować skutki wstrząsów zewnętrznych i zachować ciągłość, obywatele i instytucje powinni uznać, że są częścią znacznie szerszej sieci powiązań<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Zob. A. Dale, J. Onyx, *A Dynamic Balance. Social Capital and Sustainable Community Development*, UBC Press, Vancouver, B.C. 2005.

<sup>29</sup> Zob. L. Lebel i in., *Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems*, „Ecology and Society” 2006, t. 11, nr 1, s. 19–37.

<sup>30</sup> Zob. L.L. Newman, A. Dale, *Network Structure, Diversity, and Proactive Resilience Building. A Response to Tompkins and Adger*, „Ecology and Society” 2005, t. 10, nr 1, [www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/resp2](http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/resp2) [24.01.2009 r.].

<sup>31</sup> Zob. S. McManus i in., *Resilience Management. A Framework for Assessing and Improving the Resilience of Organizations*, [www.resorgs.org.nz/pubs.shtml](http://www.resorgs.org.nz/pubs.shtml) [02.01.2009 r.].

Rozwija się obecnie doradztwo dotyczące sposobów, w jakie państwa mogą wzmocnić zdolności adaptacyjne administracji publicznej, szczególnie w zakresie zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa i obrony cywilnej<sup>32</sup>. Wiele zostało jeszcze do zrobienia. Ekologia, badania środowiska naturalnego, nauki społeczne stanowią doskonałe źródło inspiracji, ponieważ znacznie wcześniej stały się przedmiotem badań nad mechanizmami obronnymi społeczeństw<sup>33</sup>.

Wszędzie na świecie rządy uczą się, w jaki sposób wykorzystać złożoność i niepewność, czerpać z inteligencji zbiorowej, promować innowacje społeczne i społeczne mechanizmy obronne. Jednakże te działania wymagają ulepszenia, rozpowszechnienia, połączenia, w celu wypracowania zasad i właściwych instrumentów, stanowiących wsparcie dla wspólnych starań urzędników i obywateli, zmierzających do wytworzenia wartości publicznej w niepewnych i złożonych obszarach polityki.

#### 4. Wnioski

Nasze demokratyczne społeczeństwa, najwspanialsze osiągnięcie nowożytnej historii, ukształtowały się w wyniku wielowiekowych ofiarnych wysiłków. Do tego sukcesu przyczyniła się również instytucjonalizacja demokratycznych zasad, wpisanych po części w funkcjonowanie zawodowej administracji publicznej.

Umieszczając obywatela w centrum rozważań nad sprawowaniem rządów i przyszłymi reformami sektora publicznego, możemy wzmocnić zaangażowanie urzędników i ich macierzystych instytucji w odniesieniu do zasad demokracji. Może to się okazać pomocne w poszukiwaniu nowych sposobów połączenia organów administracji rządowej i zbiorowej władzy obywateli w celu uzyskania efektów społecznych o dużej wartości publicznej w warunkach przewidywalnych i nieprzewidywalnych.

XXI wiek wymaga od państw poszerzenia ich zakresu perspektyw, podejść, instrumentów, ról i umiejętności w odniesieniu do pewnej liczby nośników, w celu uzyskania efektów o dużej wartości publicznej. Państwa powinny wejść na tę drogę, zmieniając sposób myślenia w trzech aspektach.

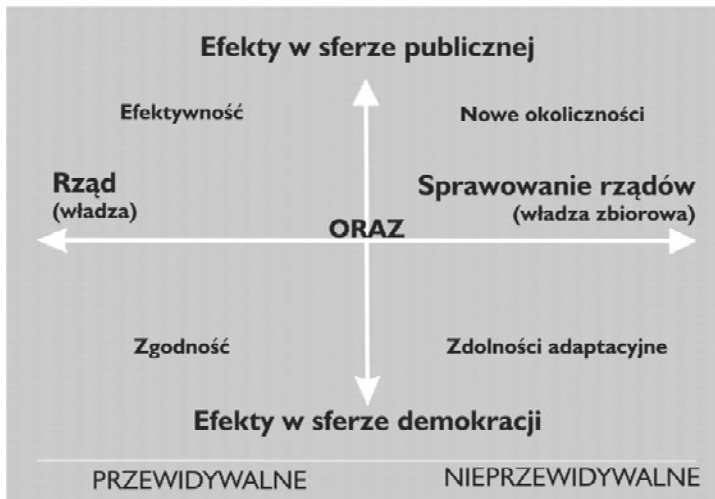
---

<sup>32</sup> K.U. Menon, *National Resilience. From Bouncing Back to Prevention*, „Ethos” 2005, t. 11, nr 1, s. 14-17.

<sup>33</sup> Zob. np. J.M. Anderies, B.H. Walker, A.P. Kinzing, *Fifteen Weddings and a Funeral. Case Studies and Resilience-based Management*, „Ecology and Society” 2006, t. 11, nr 1, s. 21-32; P. Haynes, *Managing Complexity in the Public Services*, dz. cyt.; C.S. Holling, *Resilience and Stability of Ecological Systems*, „Annual Review of Ecology and Systematics” 1973, nr 4, s. 1-23; tenże, *Understanding the Complexity of Economic, Ecological and Social Systems*, „Ecosystems” 2001, t. 4, nr 5, s. 390-405.

Rys. 3

## Nowa synteza administracji publicznej



Po pierwsze, państwa mogą używać całościowej definicji jakości w sferze publicznej, obejmującej zarazem efekty w sferze polityki publicznej i efekty w sferze obywatelskiej. Po drugie, mogą widzieć w obywatelach twórców wartości publicznej oraz siłę sprawczą zmiany wprowadzonej w interesie zbiorowym. Po trzecie, mogą lepiej zrozumieć różnorodność ról, jakie mogą odgrywać one same, w odniesieniu zarówno do normalnych obowiązków związanych z przestrzeganiem prawa i wydajnością, jak i do rzadszych, związanych z pojawieniem się nowych okoliczności i zdolnościami adaptacyjnymi. Przyczyniłoby się to do poprawy zdolności uzyskania efektów o dużej wartości publicznej w sytuacjach przewidywalnych oraz w sytuacjach złożonych i niepewnych. W wyniku tych prac powstał zarys „nowej” syntezy administracji publicznej na XXI wiek, jak to przedstawiono na rys. 3. Ta nowa synteza mogłaby pełnić funkcję przewodnika dla praktyków i badaczy.



Michel Bouvier\*

## Nowe zarządzanie finansami publicznymi i strategii reform administracji we Francji

Ogólne ramy strategii reformy instytucji administracyjnych we Francji są zorganizowane wokół regulacji mających na celu lepszą kontrolę nad finansami publicznymi. W obrębie tych wewnętrznie ze sobą powiązanych regulacji skupimy się przede wszystkim na reformie budżetowej skoncentrowanej na politykach publicznych, odpowiedzialności zarządców publicznych, Generalnym Przeglądzie Polityk Publicznych (*Révision générale des politiques publiques* - RGPP) oraz na wieloletnim planowaniu tychże polityk.

### 1. Reforma budżetowa skoncentrowana na politykach publicznych

Należy podkreślić, że parlament z własnej inicjatywy<sup>1</sup> zreformował ogólne ramy budżetowe państwa, uchwalając ustawę organiczną odnoszą-

---

\* Profesor Uniwersytetu Paris I Pantheon-Sorbonne, dyrektor Master „Prawa i zarządzania finansami publicznymi”, dyrektor Francuskiego Przeglądu Finansów Publicznych, przewodniczący FONDAFIP.

<sup>1</sup> Wniosek „Migaud” z 11 lipca 2000 r. Należy podkreślić, że inicjatywa ustawodawcza nie wyszła od rządu, tak jak to się zazwyczaj działo w przeszłości. Na temat podstawowych wyzwań reformy zob. *Reforma finansów publicznych. Reforma państwa*, „Revue Française de Finances Publiques” 2001, nr 73.

cą się do ustaw o finansach z 1 sierpnia 2001<sup>2</sup> r. (LOLF). Reforma ta ma podwójne znaczenie: jest istotna zarówno ze względu na organizację procedur budżetowych, jak i na przekształcenia instytucji administracyjnych i politycznych, które spowodowała. Nie chodzi tu tylko o dostosowanie techniczne. W większej mierze omawiana regulacja wprowadza nową umowę społeczną dla finansów publicznych, nową podstawę reformy państwa. Regulacja ta nie zadowalała się w istocie redefinicją stosunków między parlamentem a rządem, zwiększając w znaczący sposób prerogatywy w dziedzinie inicjatywy ustawodawczej i kontroli posłów i senatorów. W rzeczywistości reforma ta wpisuje w obręb organów administracji państwowej nastawienie na wynik, inaczej mówiąc – filozofię biznesową, która od jej wdrożenia w życie w 2006 r. dogłębnie zmodyfikowała jej struktury i sposób funkcjonowania. Przedstawiana tu reforma bierze przede wszystkim pod uwagę cele do osiągnięcia i ocenę wyników. Ten nowy paradygmat pociągnął za sobą głębokie zmiany w zakresie zarządzania publicznego, wywodzące się ze zmian w wewnętrznej organizacji instytucji administracyjnych.

### **Źródła reformy budżetowej i reformy państwa we Francji**

Reforma budżetowa nie była zjawiskiem chwilowym, lecz wpisuje się w proces reformy finansów publicznych i państwa, który rozpoczął się w drugiej połowie lat 70. teoretyczną krytyką podatków i wydatków publicznych. Proces ten był kontynuowany w bardzo konkretny sposób od drugiej połowy lat 80. nie tylko poprzez regulacje, idące w kierunku zmniejszenia obciążenia fiskalnego ciążącego na przedsiębiorstwach, lecz także poprzez regulacje strukturalne, takie jak prywatyzacja lub decentralizacja.

Przemiany ostatnich 30 lat nadały cały sens obecnej reformie budżetowej. W okresie tym, zdominowanym przez upowszechnianie się bardziej liberalnej koncepcji społeczeństwa i naznaczonym przez istotne przemiany instytucjonalne, jak np. decentralizacja, wprowadzenie wspólnej waluty czy też spektakularny rozwój wydatków socjalnych, rozpoczął się proces, który przyniósł ze sobą prawdziwe przeistoczenie systemów finansów publicznych, a więc i państwa.

---

<sup>2</sup> Ustawa nr 2001-692 opublikowana w „Journal Officiel” (Dziennik Ustaw) z 2 sierpnia 2001 r. i zatwierdzona przez Radę Konstytucyjną (decyzja nr 2001-448 DC z 25 lipca 2001 r.). Dla wyczerpującego przedstawienia ustawy zob.: *Ustawa organiczna odnosząca się do ustaw o finansach*, „Revue Française de Finances Publiques” 2001, nr 76, 2001; *Wdrożenie LOLF*, „Revue Française de Finances Publiques” 2003, nr 82; *Finanse publiczne: wyzwania na przyszłość*, „Revue Française de Finances Publiques” 2004, nr 87; *Budżet na rok 2006 w LOLF*, „Revue Française de Finances Publiques” 2005, nr 93. Szerzej na ten temat zob. M. Bouvier, M.C. Esclassan, J.P. Lassale, *Podręcznik finansów publicznych*, wyd. 10, LGDJ 2010.

W tym kontekście nie dziwi fakt, że limity starego systemu budżetowego stawały się coraz bardziej oczywiste, w miarę jak system ten musiał stawiać czoła realiom państwowym i międzynarodowym mocno różniącym się od tych, które towarzyszyły jego tworzeniu u schyłku lat 50.

Reforma wpisała się zresztą w międzynarodowy proces restrukturyzacji systemów finansów publicznych. Skutkiem globalizacji w sferze finansów jest wypuklenie faktu, że publiczne systemy finansowe państw mogą być ryzykowne. Tymczasem pilotaż takich systemów wymaga nie tylko używania wspólnego języka zarządzania dla wszystkich podmiotów, lecz także przestrzegania przez nie wspólnej logiki funkcjonowania i wspólnych norm. Inaczej mówiąc, jest rzeczą fundamentalną, by podmioty te podzielały wspólną wizję prawa i zarządzania oraz aby ta wizja była przez nie całkowicie przyjęta i włączona w ich sposób funkcjonowania. Drogą tą podąża w ostatnich latach większość państw, zachęconych przez MFW czy OECD do wprowadzenia kodeksów dobrych praktyk<sup>3</sup> albo idąc dalej, tak jak uczyniono to w ramach Unii Europejskiej, do wprowadzenia w ramach wewnętrznej legislacji pewnej liczby norm imperatywnych i ich przestrzegania. Innymi słowy, reorganizacja międzynarodowego systemu finansowego i zapobieganie ryzyku odbywa się również, a może i przede wszystkim, przez reorganizację krajowych systemów zarządzania finansami publicznymi, której jedną z cech charakterystycznych jest wprowadzenie międzynarodowych standardów zarządzania finansowego. W tak wyznaczonych ramach należy rozważać reformę państwa zarówno we Francji, jak i w licznych innych krajach.

### **Strategiczna koncepcja działania państwa i podejmowania decyzji w sprawach finansów publicznych: przedstawienie funduszy celowych**

Nowe normy budżetowe redefiniują najpierw w sposób radykalny przedstawianie budżetu i tym samym zakres prerogatyw finansowych parlamentu, które odnoszą się głównie do rozdzielania i użytkowania funduszy w zależności od uprzednio wyznaczonych celów. Parlament nie ogranicza się jak wcześniej do dokonywania wyborów w zależności od istniejących środków. Nowy sposób konstruowania budżetu opiera się na większych celach nazywanych zadaniami, których jest ok. 50; na nie z kolei składa się 170 programów (cele pomniejszych), a te dzielą się na ok. 600 akcji. Efektem tego nowego przedstawiania jest, po pierwsze, większa „czytelność” działalności państwa i jego wyzwań finansowych. Po drugie, sprzyja

<sup>3</sup> Zob. M. Bouvier, *Wielostronny nadzór międzynarodowy nad finansami publicznymi i władza polityczna*, w: *Proces budżetowy, ku nowej roli parlamentu*, Senat/OCDE, 2002.

ono większej spójności działań państwa poprzez uniknięcie zbyt dużego rozdrobnienia polityk publicznych w przestrzeni i w czasie.

**Zadania resortowe i międzyresortowe:  
jednostki przydzielania funduszy**

Fundusze uruchomione przez ustawy o finansach w celu pokrycia wydatków budżetowych państwa są pogrupowane na zadania zależne od jednej lub kilku jednostek, w ramach jednego lub kilku ministerstw. Zadania są najmniejszą jednostką, na którą przydziela się fundusze.

Fundusze są przydzielane na konkretne zadania, a co za tym idzie - na cele resortowe lub międzyresortowe. Na zadanie składa się zbiór programów, które przyczyniają się do wprowadzenia określonej polityki publicznej.



**Programy**

Jeśli wychodzimy z założenia, że fundusze są przydzielane na konkretne cele, to program staje się kluczem do zrozumienia reformy, gdyż skłania decydentów publicznych, politycznych i osoby zarządzające do rozumowania w kategorii wyników, które są przedmiotem oceny za pomocą wskaźników wydajności. Klasyczny budżet środków ustępuje miejsca budżetowi wyników, co oznacza, że fundusze nie są przedstawiane w kategorii wydatków, lecz celów, a to w konsekwencji wysuwa na pierwszy plan aspekt wydajności.

Tabela 1

## Rozdział środków budżetu ogólnego na zadania od 2011 do 2013 r.

31 zadań (w miliardach euro)	2011		2012		2013	
	Środki zarezerwowane	Wyplacone fundusze	Środki zarezerwowane	Wyplacone fundusze	Środki zarezerwowane	Wyplacone fundusze
Działania zewnętrzne państwa	2,96	2,97	2,90	2,82	2,90	2,90
Administracja centralna i terytorialna	2,57	2,45	2,96	2,70	2,42	2,43
Rolnictwo, rybołówstwo, żywność, leśnictwo, sprawy rolne	3,59	3,67	3,58	3,61	3,49	3,54
Pomoc publiczna na rzecz rozwoju	4,58	3,34	2,75	3,34	2,68	3,34
Kombatanci, pamięć i więź z narodem	3,31	3,32	3,20	3,20	3,09	3,09
Doradztwo i kontrola państwa	0,61	0,59	0,59	0,60	0,64	0,61
Kultura	2,71	2,67	2,57	2,68	2,62	2,69
Obronność	41,99	37,42	38,04	38,04	38,74	38,74
Kierowanie działaniami rządu	1,53	1,11	1,07	1,12	1,06	1,12
Ekologia, trwały rozwój i zagospodarowanie przestrzenne	10,04	9,53	9,54	9,50	9,55	9,48
Gospodarka	2,06	2,06	2,03	2,04	2,01	2,02
Finansowe zobowiązania państwa	46,93	46,93	52,03	52,03	56,73	56,73
Szkolnictwo	61,91	61,80	62,05	62,09	62,66	62,70
Zarządzanie finansami publicznymi i zasobami ludzkimi	11,72	11,75	11,59	11,64	11,60	11,61
Imigracja, polityka, azyl i integracja narodowościowa	0,56	0,56	0,55	0,56	0,54	0,55
Sprawiedliwość	8,80	7,13	9,71	7,34	10,06	7,37
Media, książki i przemysł kulturalny	1,45	1,46	1,26	1,28	1,25	1,19
Terytoria zamorskie	2,16	1,98	2,17	2,03	2,20	2,11
Polityka regionalna	0,36	0,33	0,34	0,35	0,31	0,33
Władza publiczna	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02
Prognozy	0,26	0,26	0,07	0,07	0,07	0,07
Badania i szkolnictwo wyższe	25,37	25,19	25,63	25,41	25,82	25,62

Systemy ubezpieczeń społecznych i emerytalnych	6,03	6,03	6,24	6,24	6,53	6,53
Relacje z samorządami terytorialnymi	2,56	2,51	2,53	2,50	2,53	2,50
Zdrowie	1,22	1,22	1,23	1,23	1,22	1,22
Bezpieczeństwo	16,82	16,82	16,91	17,00	17,29	17,26
Bezpieczeństwo wewnętrzne	0,46	0,43	0,42	0,45	0,44	0,46
Solidarność, integracja społeczna, równość szans	12,37	12,37	12,90	12,90	13,21	13,22
Sport, młodzieży i stowarzyszenia	0,41	0,42	0,42	0,43	0,46	0,47
Praca i zatrudnienie	12,24	11,46	10,01	10,04	9,25	9,20
Miasto i polityka mieszkaniowa	7,65	7,61	7,63	7,56	7,60	7,50
<b>Suma</b>	<b>296,23</b>	<b>286,41</b>	<b>293,83</b>	<b>291,80</b>	<b>300,00</b>	<b>297,60</b>

Tabela 2

**Zadania i programy budżetu centralnego państwa.  
Projekt ustaw finansowych na 2011 r.**

32 zadania	123 programy
Działania zewnętrzne państwa	Działalność Francji w Europie i na świecie; polityka kulturalna na arenie międzynarodowej i umacnianie wpływów Francji; łączność z Francuzami poza ojczyzną i sprawy konsularne; francuska prezydencja G20 i G8
Administracja centralna i terytorialna	Administracja terytorialna; życie polityczne, kulturalne i stowarzyszenia; prowadzenie i pilotaż polityk dotyczących spraw wewnętrznych
Roľnictwo, rybołówtwo, żywność, lasy i sprawy rolne	Gospodarka i zrównoważony rozwój roľnictwa, rybołówtwa i regionów; lasy; bezpieczeństwo i jakoć sanitarna żywności; prowadzenie i pilotaż polityk dotyczących roľnictwa
Pomoc publiczna dla rozwoju	Pomoc ekonomiczna i finansowa na rzecz rozwoju; solidarność z państwami rozwijającymi się; rozwój solidarny i migracje
Kombatanci, pamięć i związki z narodem	Więź między narodem i jego armią; uznanie zasług kombatantów i reparacje finansowe; odszkodowanie dla ofiar prześladowań antysemitkich i aktów barbarzyństwa w czasie II wojny światowej
Rada Państwa i instytucje kontroli	Rada Państwa i inne instytucje sądownictwa administracyjnego; Rada Gospodarcza, Społeczna i Środowiskowa; Izba Obrachunkowa i inne instytucje kontroli finansowej
Kultura	Dziedzictwo narodowe; twórczość; przekazywanie wiedzy i demokratyzacja kultury
Obronność	Obszar i planowanie strategiczne polityki obronnej; przygotowanie i użycie sił zbrojnych; wsparcie polityki obronnej; wyposażenie sił zbrojnych
Kierunki działania rządu	Koordinacja prac rządu; ochrona praw i swobód; środki wspólne administracji niezespolonej

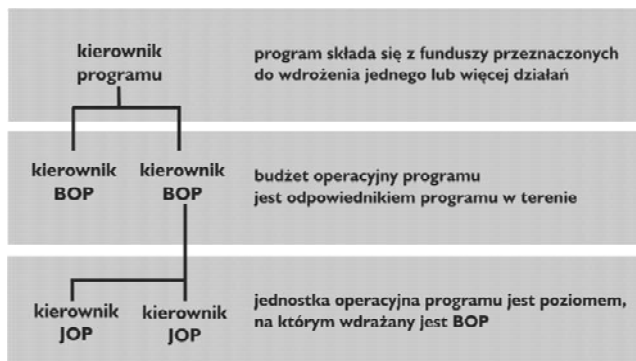
Ekologia, zrównoważony rozwój i <i>aménagement</i>	Infrastruktura i usługi transportowe; bezpieczeństwo i ruch drogowy; bezpieczeństwo i sprawy morskie; meteorologia; urbanistyka, krajobraz, woda i różnorodność biologiczna; informacja geograficzna i kartograficzna; zapobieganie ryzyku; energia, klimat i zagospodarowanie obszarów pokopalnianych; prowadzenie i pilotaż polityk ekologicznych, energetycznych, zrównoważonego rozwoju i morskiej							
Gospodarka	Rozwój przedsiębiorstw i zatrudnienia	Turystyka	Statystyka i studia ekonomiczne	Strategie ekonomiczne i fiskalne				
Zobowiązania finansowe państwa	Obsługa długu i skarbu państwa; oszczędności							
Edukacja szkolna	Publiczna edukacja szkolna pierwszego stopnia; publiczna edukacja szkolna drugiego stopnia; życie ucznia; prywatna edukacja szkolna pierwszego i drugiego stopnia; wsparcie dla polityki edukacji narodowej; kształcenie techniczne w zakresie rolnictwa							
Zarządzanie finansami publicznymi i zasobami ludzkimi	Zarządzanie fiskalne i finansowe państwa i lokalnego sektora publicznego; strategia finansów publicznych i modernizacja państwa; prowadzenie i pilotaż polityki ekonomicznej i finansowej; ułatwianie i ubezpieczanie wymian; utrzymanie budynków państwowych; służba cywilna							
Imigracja, azyl i integracja	Imigracja i azyl; integracja i dostęp do narodowości francuskiej							
Sprawiedliwość	Sądownictwo; administracja penitencyjna; ochrona sądowa młodzieży; dostęp do prawa i wymiaru sprawiedliwości; prowadzenie i pilotaż polityki sprawiedliwości							
Media, książki i przemysł kulturalny	Prasa, książki i przemysł kulturalny; wkład w audiowizualność i różnorodność radiową; działania audiowizualne poza granicami państwa							
Terytoria zamorskie	Zatrudnienie w terytoriach zamorskich; warunki życia w terytoriach zamorskich							
Polityka regionalna	Impuls i koordynacja polityki zagospodarowania terytorium; interwencje państwa na poziomie regionów							
Władza państwowa	Prezydencja Republiki	Zgromadzenie Narodowe	Senat	Kanał parlamentarny	Diety przedstawicieli francuskich w Parlamencie Europejskim	Rada Konstytucyjna	Sąd Najwyższy	Trybunał Sprawiedliwości
Prowizja	Pokrycie wydatków związanych z płacami publicznymi; wydatki przypadkowe i nieprzewidywalne							
Badania i szkolnictwo wyższe	Kształcenie wyższe i badania uniwersyteckie; życie studenckie; badania naukowe i technologiczne multidyscyplinarne; badania w zakresie zarządzania środowiskami i zasobami; badania kosmiczne; badania w dziedzinie energii, zrównoważonego rozwoju i zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego; badania i kształcenie wyższe w dziedzinie ekonomii i przemysłu; badania dualne (cywilne i wojskowe); badania kulturalne i kultura naukowa; kształcenie wyższe i badania rolne							
Systemy społeczne i emerytalne	Systemy społeczne i emerytalne transportu lądowego; systemy społeczne i emerytalne marynarzy; systemy społeczne i emerytalne górnictwa, SEITA i inne							
Relacje ze wspólnotami terytorialnymi	Wsparcie finansowe dla gmin i związków gmin; wsparcie finansowe dla departamentów; wsparcie finansowe dla regionów; wsparcie szczególne i administracja							
Zwroty podatkowe	Zwroty podatków centralnych (fundusze ewaluowane); zwroty podatków lokalnych (fundusze ewaluowane)							

Zdrowie	Prewencja, bezpieczeństwo sanitarne i oferta opieki; ochrona w przypadku choroby
Bezpieczeństwo	Policja Narodowa; Zandarmeria Narodowa
Bezpieczeństwo obywatelskie	Interwencja służb operacyjnych; koordynacja środków pomocy
Solidarność, integracja społeczna i równość szans	Walka z biedą; zasilek solidarności aktywnej i eksperymenty społeczne; działania na rzecz rodzin zagrożonych patologiami społecznymi; niepełnosprawność i uzależnienia; równość kobiet i mężczyzn; prowadzenie i wsparcie polityk zdrowotnych, społecznych, sportowych, młodzieży i stowarzyszeń
Sport, młodzież i stowarzyszenia	Sport; młodzież i stowarzyszenia
Praca i zatrudnienie	Dostęp do pracy i powrót do niej, wsparcie dla przemian ekonomicznych i rozwój zatrudnienia; poprawa jakości zatrudnienia i relacji w pracy, koncepcja polityk zatrudnienia i pracy, zarządzanie nimi i ich ocena
Miasta i polityka mieszkaniowa	Zapobieganie wykluczeniu społecznemu i integracja... pomoc w dostępie do mieszkań..., rozwój i poprawa... polityka miasta...

## 2. Odpowiedzialność zarządców publicznych

### Łańcuch podmiotów odpowiedzialnych

Uruchomione fundusze są powierzone ministrom, którzy za nie odpowiadają. Ponadto za każdy program odpowiada „kierownik programu”, wyznaczany w ramach ministerstwa w celu zapewnienia jego realizacji. Programy te są następnie dzielone na budżety operacyjne programu (BOP), na czele których stoją osoby za nie odpowiedzialne, wyznaczone przez kierownika programu. Z kolei BOP mogą być dzielone na jednostki operacyjne programu (JOP) pilotowane przez kierownika odpowiedzialnego za realizację celów wyznaczonych wspólnie z kierownikiem BOP, który z kolei uprzednio wyznaczył swoje własne cele w porozumieniu z kierownikiem programu. Dyskusję pomiędzy kierownikami odpowiedzialnymi za poszczególne szczeble nazywamy „dialogiem zarządzania”.





## Fundusze wymienne

Regulacja polegająca na globalizacji funduszy i ich wymienności w ramach programów przyczynia się do znacznej przemiany zarządzania publicznego, ogólnego funkcjonowania administracji, jak i celów oraz racji bytu ciał kontrolnych.

W rzeczywistości wraz z globalizacją i wymiennością funduszy publiczny organ zarządzający jest wyposażony w większą autonomię. Program, za który jest odpowiedzialny, realizuje w sposób uznany przez niego za słuszny, a margines jego działań jest bardzo szeroki. Ma możliwość przekwalifikowania funduszy operacyjnych na fundusze inwestycyjne i odwrotnie. Należy jednak przypomnieć, że ta wymiennosc nie obejmuje funduszy personalnych, które mogą być użyte do sfinansowania innych wydatków, ale nie działa to odwrotnie. Dlatego też mówimy o asymetrycznej wymiennosci.

Istnieje oczywiście druga strona medalu. Osoba zarządzająca jest odpowiedzialna za realizowane cele i musi dążyć do osiągnięcia założonych wyników. Musi też rozliczać się z zarządzanego programu i sporządzać roczny raport osiągnięć, w czym pomagają jej wskaźniki pozwalające ocenić jakość zarządzania.

### 3. Generalny Przegląd Polityk Publicznych<sup>4</sup>

#### Reforma państwa wpisująca się w ciągłość reformy systemu finansowego

Generalny Przegląd Polityk Publicznych (RGPP) został przedstawiony przez premiera na posiedzeniu Rady Ministrów 20 czerwca 2007 r. i oficjalnie przez niego zainicjowany niecały miesiąc później, 10 lipca. RGPP jest logiczną kontynuacją reformy budżetowej i odzwierciedla wolę nierozdzielania instytucji administracji uczestniczących w realizacji poszczególnych polityk publicznych. Polega on na spłaszczeniu funkcjonowania całości sektora publicznego. Chodzi o przeprowadzenie audytu, który dotyczyłby, z jednej strony, wszystkich polityk publicznych, jak i poszczególnych ministerstw oraz służb za nie odpowiedzialnych (zazwyczaj w określonym aspekcie), a z drugiej strony byłby dalszym ciągiem reformy państwa.

---

<sup>4</sup> Zob. RFFP nr 102-2008. Zob. też: M. Bouvier, *Generalna reforma polityk publicznych i reforma państwa*, AJDA 2008, nr 7 (25.02.2008 r.); S. Trosa, *Kierowanie zmianą w generalnych reformach polityk publicznych*, RFFP 2010, nr 112.

Ta integracyjna koncepcja reformy i wynikające z niej propozycje nie są pozbawione sensu o tyle, o ile mają na celu, po dziesięcioleciach piętrzenia się struktur administracyjnych bez rzeczywistej wizji całości, ocenę ich skuteczności w świetle ich zadań i ewentualnie poprawy ich dysfunkcji. Dysfunkcje te nie tylko są kosztowne dla podatników, lecz także stanowią źródło braku skuteczności, jeśli chodzi o usługi świadczone na rzecz obywateli. RGPP wpisuje się logicznie w kulturę zarządzania i jakości, która została zapoczątkowana we Francji 30 lat temu, a której przejawem było w pierwszym okresie wzięcie odpowiedzialności finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego, a następnie reforma budżetowa centralnych instytucji państwa i wdrożenie ustawy organicznej w dziedzinie ustaw finansowych z 1 sierpnia 2001 r. Wywodząc się z koncepcji menedżerskiej zarządzania finansami publicznymi, stanowi on istotną regulację reformy systemu finansów publicznych, ale w jeszcze większej mierze - reformy państwa, tak jak to podkreślił premier<sup>5</sup>. Inaczej mówiąc, RGPP „nie jest kolejną polityką publiczną. To zmiana wymiaru. Zmiana perspektywy. Całkiem nowe podejście”<sup>6</sup>. Skutkiem tej zmiany jest rekonstrukcja systemu administracyjnego, zarówno jeśli chodzi o jego struktury, jak i stosunki między elementami składowymi systemu oraz relacje z innymi instytucjami publicznymi lub prywatnymi.

Instrument ten istnieje w niektórych państwach od wielu lat. Przykładem może być Kanada. W 1993 r. musiała się zmierzyć z prawie sześcioprocentowym deficytem (w stosunku do PKB) i siedemdziesięcioprocentowym długiem publicznym, który zdecydowała się obniżyć do 3% w ciągu 3 lat. W tym celu wprowadzono w życie od 1994 r. generalną reformę wydatków, polegającą na audycie wszystkich prowadzonych programów. Wyniki były spektakularne, gdyż zadłużenie zostało sprowadzone w 1998 r. do 65% PKB, a wydatki zostały zmniejszone o 17 mld dolarów kanadyjskich (należy zaznaczyć, że od 1998 r. budżet kanadyjski notuje nadwyżkę). Zasięg wyników kontrastuje z prostotą zastosowanej metody, by nie rzec - z jej banalnością. Polegała ona m.in. na sprawdzeniu kilku aspektów funkcjonowania programów. Pierwszym z nich było zbadanie, czy każdy program budżetowy dobrze służył interesowi publicznemu, w przeciwnym razie musiał być zlikwidowany. Następnie analizowano, czy nie byłoby lepiej w niektórych wypadkach wprowadzić partnerstwo publiczno-prywatne lub nawet, w obliczu kosztowności niektórych programów, czy nie należałoby zachować tylko niektóre z nich. Należy zaznaczyć, że pilotaż tej operacji został przeprowadzony na najwyższym poziomie po-

<sup>5</sup> „Chcę uczynić z tej krytycznej analizy element kluczowy modernizacji państwa” - z przemówienia z 10 lipca 2007 r.

<sup>6</sup> Tamże.

litycznym. Gdy tylko postawiono diagnozę, Rada Ministrów podjęła decyzje restrukturyzacyjne, takie jak nowe rozdzielanie środków, zmniejszenie wydatków, staranie się o rentowność niektórych usług i poprawa ich jakości. Wielka Brytania zaczęła podążać podobną drogą w 1998 r. wraz z Całościowym Przeglądem Wydatków (*Comprehensive Spending Review - CSR*), który jest głęboko związany z wieloletnim programowaniem wydatków<sup>7</sup>.

### **Metodologia oparta na prostych pytaniach**

Po zdiagnozowaniu stanu poszczególnych zadań metodologia polega na zidentyfikowaniu reform, które pomogą w redukcji wydatków publicznych przy poprawie skuteczności polityk publicznych. Jeśli cel finansowy jest nadrzędny, logika reformy idzie dalej, w kierunku nowego połączenia działań i instytucji administracyjnych. W konsekwencji to organizacja organów państwa musi ulec zmianie, gdyż pożądanym celem jest modernizacja zarządzania publicznego i uproszczenie procedur. Celem tych działań jest również nakierowanie polityk publicznych na ich podstawowe funkcje, ich „serce” i racjonalna reorganizacja administracji poprzez likwidację lub łączenie niektórych jednostek.

Należy zauważyć, że istotne jest badanie celów polityk publicznych, a nie jedynie struktury administracji. Celem diagnozy ma być ukazanie mocnych i słabych stron, a następnie sformułowanie propozycji, które uczyniłyby polityki publiczne skuteczniejszymi i mniej kosztownymi. Żeby to osiągnąć, należy, opierając się na przewodniku metodologicznym RGPP<sup>8</sup>, postawić następujące pytania:

- ◆ Co robimy? Inaczej mówiąc – co jest robione w ramach polityki publicznej poddanej audytowi? Jakie są jej cele, jakich usług dostarcza, kim są beneficjenci?
- ◆ Jakie są potrzeby i oczekiwania zbiorowe? Czy dana polityka publiczna jest nadal potrzebna? Czy nadal odpowiada potrzebom?
- ◆ Czy należy kontynuować daną politykę? Czy należy zredefiniować jej cele? Jak ją dostosować do nowych realiów?
- ◆ Kto powinien wdrażać daną politykę? Podmioty publiczne czy prywatne? Partnerstwa publiczno-prywatne?
- ◆ Kto musi płacić?
- ◆ Jak działać lepiej i taniej?
- ◆ Jak powinien wyglądać scenariusz przemian?

---

<sup>7</sup> Zob. R. Hughes, *Wieloletni budżet w Wielkiej Brytanii*, RFFP 2008, nr 102.

<sup>8</sup> *Przewodnik metodologiczny Ministerstwa Budżetu, rachunków publicznych i służby cywilnej.*

## **Pilotaż prowadzony przez decydentów politycznych: Rada Modernizacji Polityk Publicznych**

Regulacja wyznaczająca ramy pilotażu RGPP, ze względu na swoje oryginalne i znaczące elementy składowe, świadczy o zdecydowanej woli wprowadzenia zmian. Charakteryzuje się w rzeczywistości silnym zaangażowaniem podmiotów politycznych, i to na najwyższym szczeblu. Jak podkreślił to minister budżetu: „Nigdy najwyższe instancje polityczne nie były w takim stopniu zaangażowane w modernizację państwa. Tego zabrakło przy poprzednich próbach. Tym będzie się wyróżniać ten Generalny Przegląd Polityk Publicznych (RGPP)”<sup>9</sup>.

Radzie Modernizacji Polityk Publicznych przewodniczy prezydent republiki, składa się ona z ogółu ministrów nadzorujących RGPP i decydujących o reformach do zrealizowania. Kierunek reform wybierany jest spośród różnych scenariuszy przedstawianych przez ekspertów. Podczas pierwszego posiedzenia tej Rady, 12 grudnia 2007 r., Nicolas Sarkozy oświadczył: „Reforma państwa jest domeną prezydenta, bezpośrednio pilotowaną z Pałacu Elizejskiego i hotelu Matignon”<sup>10</sup>.

### **Regulacje dotyczące audytu łączące ekspertów publicznych i prywatnych**

System ten jest oryginalny również dlatego, że dwie kultury, publiczna i prywatna, muszą się ze sobą zintegrować w ramach prac audytowych prowadzonych wspólnie przez ekspertów publicznych i prywatnych. Audyty są bowiem wykonywane przez zespoły składające się z wyższych urzędników państwowych, należących do instytucji kontrolnych państwa (w szczególności do Generalnej Inspekcji Finansowej), i konsultantów, należących do prywatnych firm. Łącznie ponad 200 osób jest zaangażowanych w wykonywanie tego zadania, a wśród sektorów, które zostały objęte pierwszą falą audytu, możemy wymienić kulturę i komunikację, zarządzanie publiczne, sprawiedliwość i bezpieczeństwo.

Zespoły przedstawiają wyniki swoich prac komitetowi nadzoru RGPP, w którym silna jest obecność decydentów politycznych - współprzewodniczącymi są sekretarz generalny Pałacu Elizejskiego i dyrektor gabinetu premiera. W skład tego komitetu wchodzi również: minister budżetu, rachunków publicznych i służby cywilnej, sekretarz stanu ds. planowania strategicznego i oceny polityk publicznych, zainteresowani ministrowie, generalni sprawozdawcy Komisji Finansów Zgromadzenia Naro-

<sup>9</sup> Przemówienie z 10 lipca 2007 r.

<sup>10</sup> Pałac Elizejski jest miejscem urzędowania prezydenta republiki, a hotel Matignon - siedzibą francuskiego rządu (przyj. tl.).

dowego i Senatu, przewodniczący rady nadzorczej BNP Paribas, Główny Poborca Skarbowy. Ponadto audytorzy cieszą się wsparciem gabinetu ministra budżetu, Dyrekcji Budżetu i Generalnej Dyrekcji Modernizacji Państwa.

### Kilka serii audytów i reformy wstrzymane przez Radę

W trakcie pierwszego zebrania Rady Modernizacji Polityk Publicznych, które odbyło się, jak już wspomniano, 12 grudnia 2007 r., analizowano scenariusze transformacji polityk publicznych i prezentowano pierwsze kierunki zmian. Podczas drugiego spotkania Rady, 4 kwietnia 2008 r., zostały podjęte decyzje dotyczące reorganizacji, które miały zostać wdrożone w latach 2009-2011, a nowe regulacje dotyczące okresu 2011-2013 zostały przyjęte przez Radę 30 czerwca 2010 r. Audyty, które rozpoczęły się w lipcu 2007 r., dotyczyły następujących zadań: ekologia, zrównoważony rozwój i zagospodarowanie przestrzenne, sprawiedliwość, kultura, rolnictwo, działalność zewnętrzna państwa, badania i szkolnictwo wyższe.

Czwarty raport cząstkowy został przedstawiony przez ministra budżetu podczas spotkania Rady Modernizacji Polityk Publicznych 30 czerwca 2010 r. Wskazano w nim, że do 300 regulacji już wdrażanych zostanie dołączone kolejne 150 w latach 2011-2013.

Tabela 3

#### Synteza reform wywodzących się z czterech pierwszych Komisji Modernizacji Polityk Publicznych

Oś	Środki
Przyczynienie się do opanowania wydatków na ubezpieczenia społeczne i racjonalizacja kosztów funkcjonowania organizmów ubezpieczeń społecznych i operatorów w dziedzinie zdrowia	Automatyczna stabilizacja wydatków na ubezpieczenie chorobowe
	Wzmocnienie walki z wyłudzeniami w dziedzinie świadczeń społecznych
	Stworzenie technicznej agencji wsparcia jakości leczenia szpitalnego i medyczno-społecznego mającej realizować rocznie co najmniej 50 projektów
	Poprawa wydajności zarządzania Francuskim Instytutem Krwi przy zachowaniu poziomu bezpieczeństwa sanitarnego
	Wzmocnienie nadzoru i kontroli DSS nad wszystkimi systemami ubezpieczeń społecznych
	Zbadanie wraz z instytucjami ubezpieczeń społecznych wdrożenia w ramach Założeń Celów i Zarządzania norm zmniejszania wydatków na działanie, nieruchomości i fundusz płac przewidzianych dla instytucji państwa; praca nad przedstawieniem planu reform systemów informatycznych

<b>Poprawa pilotażu polityk zdrowotnych</b>	Stworzenie regionalnych agencji zdrowia
	Pilotaż polityk wdrożonych przez regionalne agencje zdrowia
	Optymalizacja wykorzystywania środków regionalnych agencji zdrowia, zwłaszcza poprzez realizację szczegółowych audytów
	Łączenie agencji sanitarnych
	Organizacja przekwalifikowania zawodowego urzędników pracujących w uzdrowisku Aix-les-Bains
	Stworzenie i ewaluacja regulacji jednostek szpitalnych specjalnie dostosowanych dla więźniów cierpiących na choroby psychiczne
<b>Skupienie się administracji centralnej na swoich zadaniach</b>	Stworzenie wspólnych biur gabinetów ministerstw społecznych
	Połączenie i profesjonalizacja funkcji wspierających (w tym również komunikacji i statystyki) w ramach jednostek na poziomie administracji centralnej
	Po okresie przygotowawczym włączenie Generalnej Inspekcji Młodzieży i Sportu do Generalnej Inspekcji Spraw Socjalnych i otwarcie jej na absolwentów o profilu „junior” z École polytechnique i Écoles normales supérieures
	Skupienie się dyrekcji obszaru „zdrowie” na swoich pierwotnych działaniach
<b>Poprawa i racjonalizacja organizacji i podziału środków uruchomionych przez państwo na rzecz polityk sportowych</b>	Reorganizacja sieci operatorów sportu zawodowego i wzmocnienie nadzoru nad nimi (CNDS, CREPS, INSEP, Écoles nationales des sports)
	Optymalizacja pomocy państwa na rzecz sportu (federacje sportowe, stowarzyszenia, samorządy lokalne)
	Utworzenie na poziomie regionalnym wspólnej ekspertyzy dyscyplinarnej personelu technicznego i pedagogicznego sektora sportowego oraz podążanie w kierunku regionalizacji polityk sportowych
	Racjonalizacja podziału obszaru geograficznego między inspektorów ds. młodzieży i sportu
<b>Poprawa pilotażu polityk na rzecz młodzieży i wsparcie przez państwo podmiotów tej polityki</b>	Reorganizacja i racjonalizacja zadań, szczególnie w kwestii informacji podmiotów i „operatorów” ds. młodzieży (CIDJ, INJEP, CNJ) oraz wzmocnienie ich pilotażu strategicznego
	Poprawa wsparcia (metodologicznego, szkolenia wolontariuszy) i ewaluacji działalności stowarzyszeń z sektora młodzieży i nauczania ludowego oraz racjonalizacja zarządzania subwencjami, które zostały im przekazane
<b>Wzmocnienie skuteczności państwa na poziomie regionalnym w dziedzinie polityk pracujących na rzecz spójności społecznej (młodzież, sport, działania społeczne)</b>	Utworzenie DRJSCS poprzez zebranie na poziomie regionu struktur zajmujących się spójnością społeczną (młodzież, sport, stosunki społeczne)
	Wzmocnienie profesjonalizacji, uczynienie wspólną i racjonalizacja funkcji wsparcia dla służb niespolonnych zajmujących się spójnością społeczną (DRJSCS i DDCS lub DDCSPP) w kwestii logistyki, zasobów ludzkich, budżetu, finansów, w szczególności poprzez rozwój regionalizacji pilotażu
	Złagodzenie procesu certyfikacji szkoleń z zakresu ministerstw społecznych

<b>Uproszczenie formalności dla klientów</b>	W przypadku śmierci - odciążenie bliskich w kwestii informowania organów administracji; pozwolenie stowarzyszeniom na niepodawanie podstawowych danych wiele razy, za każdym razem, gdy występują o subwencję; upowszechnienie występowania o subwencje przez internet; pozwolenie na elektroniczne opłacanie kosztów szpitalnych
----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Źródło: czwarty raport częściowy.

<p><b>Lista nowych reform:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• poprawa wyników zarządzania Etablissement français du sang (Instytut Krwiodawstwa) przy zachowaniu poziomu ochrony sanitarnej (wdrożenie poszczególnych rekomendacji sformułowanych przez audyt RGPP);</li> <li>• zbadanie wraz z organami instytucji ubezpieczeń społecznych wdrożenia (w ramach układów o celach i zarządzaniu) norm ograniczania wydatków na funkcjonowanie agend państwa, ich nieruchomości i przewidziane dla nich płace oraz praca nad planem reformy systemu informacji;</li> <li>• optymalizacja środków regionalnych agend zdrowia, w szczególności poprzez realizację specjalnego audytu;</li> <li>• organizacja reorientacji zawodowej urzędników wywodzących się z uzdrowiska Aix-les-Bains;</li> <li>• stworzenie wspólnych biur gabinetów ministerstw społecznych;</li> <li>• połączenie i profesjonalizacja funkcji wspierających (w tym również komunikacji i statystyki) w ramach jednostek na poziomie administracji centralnej;</li> <li>• po okresie przygotowawczym włączenie Generalnej Inspekcji Młodzieży i Sportu do Generalnej Inspekcji Spraw Socjalnych i otwarcie jej na absolwentów o profilu „junior” z École polytechnique i Écoles normales supérieures;</li> <li>• utworzenie na poziomie regionalnym wspólnej ekspertyzy dyscyplinarnej personelu technicznego i pedagogicznego sektora sportowego oraz podążanie w kierunku regionalizacji polityk sportowych;</li> <li>• racjonalizacja podziału obszaru geograficznego między inspektorów ds. młodzieży i sportu;</li> <li>• poprawa wsparcia (metodologicznego, szkolenia wolontariuszy) i ewaluacji działalności stowarzyszeń z sektora młodzieży i nauczania ludowego oraz racjonalizacja zarządzania subwencjami, które zostały im przekazane;</li> <li>• wzmocnienie profesjonalizacji, uczynienie wspólną i racjonalizacja funkcji wsparcia dla służb niezespołonych zajmujących się spójnością społeczną (DRJSCS i DDCS lub DDCSPP) w kwestii logistyki, zasobów ludzkich, budżetu, finansów, w szczególności poprzez rozwój regionalizacji pilotażu;</li> <li>• złączenie procesu certyfikacji szkoleń z zakresu ministerstw społecznych;</li> <li>• umożliwienie elektronicznego opłacania kosztów związanych z leczeniem szpitalnym.</li> </ul>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### **RGPP motorem głębokiej reformy administracji**

RGPP nie może być traktowany ani jako zwykła technika, ani jako chwilowa moda. Świadczy on o zakorzenieniu się we francuskim społeczeństwie znacznej przemiany sposobu organizacji sektora publicznego, efekty tej przemiany powinny wychodzić poza obszar RGPP. Ten ostatni wpisuje się ponadto w głęboką przemianę kultury zapoczątkowaną, jak już powiedziano, ponad 30 lat temu – kultury, która według nas przeżywa obecnie swój rozkwit.

We Francji poprzez Generalny Przegląd Polityk Publicznych rozwija się dziś nowy model zarządzania. Reforma ta stanowi konieczny etap prowadzący do nowego sposobu organizacji i zarządzania sektorem publicznym, na który wpływ wywarło menedżerskie podejście do koncepcji państwa, jak również do wszystkich części składowych społeczeństwa. Ewolucja ta świadczy o rzeczywistym zerwaniu z kształtem państwa administracyjnego, jaki znaliśmy do tej pory. Stopniowo wyłania się nowy sektor publiczny, nowy kontynent administracyjny.

Możemy więc zauważyć, że buduje się nowa relacja między ekspertami a politykami. Z pewnością nie jest on jeszcze dojrzały, ale jest już wyraźnie obecny w rekonstrukcji naszych instytucji, wywodząc się w linii prostej z logiki „nowego zarządzania publicznego”. Ten nowy związek charakteryzują dwa podstawowe elementy: nie tylko eksperci i politycy są w ramach niej na drodze do odnalezienia nowej równowagi, lecz także dodatkowo rodząca się logika prowadzi decydentów politycznych do przyjęcia kultury i ducha menedżerskiego. W końcu jesteśmy świadkami narodzin nowej koncepcji władzy politycznej i dzieje się to na fundamencie tego, co określiliśmy mianem „nowego publicznego zarządzania finansowego”.

#### **4. Wieloletnie planowanie polityk publicznych**

Z powodu wymagań europejskich finanse Francji podążają za logiką i procesem wieloletnim w poszukiwaniu ogólnej równowagi całości systemu finansów publicznych: finansów państwa, wspólnot lokalnych i instytucji ubezpieczeń społecznych. Wymagania paktu stabilności i rozwoju związane z wdrożeniem wspólnej waluty w rzeczywistości narzuciły państwom członkowskim Unii Europejskiej wypracowanie wieloletnich programów finansów publicznych, które to programy zostały przekazane Komisji i Radzie. Wyznaczają one średniookresowe cele, do których osiągnięcia zobowiązują się państwa. Inaczej mówiąc, powody związane z koniecznością utrzymania równowagi finansów publicznych z pewnością odegrały istotną rolę w konkretnym wdrażaniu procedur mających na celu wprowadzenie w sposób trwały regulacji odpowiednich do tego, aby został wypracowany średniookresowy program dla finansów publicznych.

Ustawa organiczna odnosząca się do ustaw finansowych z 1 sierpnia 2001 r. (LOLF) z pewnością wprowadziła w znacznym stopniu zasadę rocznego planowania. Mimo to nie poszła dalej, by zaproponować instrumenty szerokiego pilotażu wieloletniego. Trzeba było poczekać na rok 2008, żeby został wdrożony zespół regulacji, np. trzyletni program wydatków państwa zakotwiczony w Generalnym Przeglądzie Polityk Publicznych.



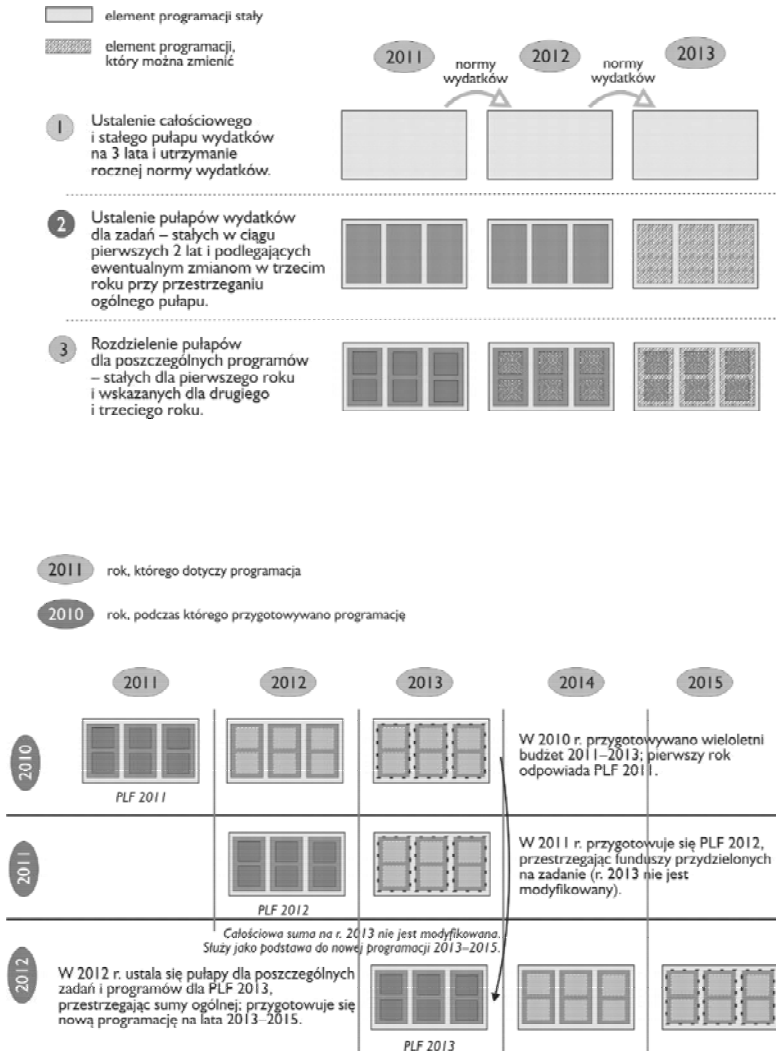
## **Wieloletnie programowanie budżetowe: narzędzie dla zarządzania strategicznego**

W raporcie z wdrażania LOLF, który przygotowali dla rządu w październiku 2006 r. Alain Lambert i Didier Migaud, zaproponowano, aby „świadomie obrać drogę zarządzania wieloletniego finansami publicznymi dzięki wprowadzeniu trzyletnich pułapów dla wydatków. Eksperti ci mówią, że dobroczynny efekt tej regulacji został dowiedziony u wszystkich naszych sąsiadów, którzy zdecydowali się na ten eksperyment”. Następnie wieloletnie programowanie budżetowe zostało ogłoszone przez prezydenta republiki 12 grudnia 2007 r. Podczas pierwszego posiedzenia Rady Modernizacji Polityk Publicznych stwierdził: „Na lata 2009-2011 wdrożymy wieloletni budżet spójny z naszą wizją finansów publicznych. Chodzi o rewolucję w naszym administracyjnym funkcjonowaniu”. Regulacja ta została wdrożona po raz pierwszy w trakcie przygotowywania budżetu na rok 2009 i jednocześnie na okres odpowiadający trwaniu RGPP (trzy lata); nie podważa ona zasady roku budżetowego, ponieważ coroczne ustawy finansowe, które jako jedyne mają moc obowiązującą, są uchwalane przez parlament na jesieni. Jednakże, mimo że projekty ustaw finansowych co roku podlegają debacie i głosowaniu przez posłów i senatorów, wpisują się obecnie w ramy planu trzyletniego, który proponuje jedynie pułapy wydatków, podczas gdy ustawy finansowe zawierają również przychody. Należy podkreślić, że owe plany ograniczające się jedynie do wydatków państwa tyczą się zadań, inaczej mówiąc - polityk publicznych, i wdrażają reformy strukturalne zalecane przez RGPP<sup>11</sup>, który zarazem stanowi ich fundament.

Mowa tu o „planach półpłynnych”<sup>12</sup>. W rzeczywistości najpierw wyznaczany jest ogólny pułap wydatków w zależności od ich normy (poziomu inflacji) i jest on przedmiotem sztywnej programacji w okresie trzyletnim. Jednakże może być zmieniony w przypadku zmiany przewidzianych wcześniej poziomów inflacji, pod warunkiem że mamy do czynienia ze wzrostem inflacji - żadne korekty nie są możliwe przy spadku inflacji. Górne pułapy są również wyznaczone dla poszczególnych zadań, są one sztywne w okresie pierwszych dwóch lat z możliwością korekty w trzecim roku przy przestrzeganiu całościowego pułapu. Następnie wyznaczane są fundusze dla poszczególnych programów, sztywne w pierwszym roku i możliwe do skorygowania w dwóch kolejnych latach. Trzeci rok służy jako podstawa do programowania kolejnego budżetu wieloletniego.

<sup>11</sup> Zob. nr 102-2008 RFFP.

<sup>12</sup> Sformułowanie pochodzi z wypowiedzi Philippe Josse'a - dyrektora budżetu, podczas Wiosennego Uniwersytetu Finansów Publicznych Fondafip 16-17 czerwca 2008 r. Nagranie wideo z tego wydarzenia można obejrzeć na stronie [www.fondafip.org](http://www.fondafip.org).



Źródło: Ministerstwo Budżetu, Rachunków Publicznych i Reformy Państwa.

Należy zaznaczyć, że ten trzyletni budżet jest włączony do ustawy o programacji finansów publicznych przewidzianej w artykule 34 konstytucji.

## Nowa kategoria ustaw: ustawa o wieloletnim programowaniu finansów publicznych

Nowa kategoria ustaw - ustawy o wieloletnim planowaniu finansów publicznych - została wprowadzona poprawką do konstytucji 23 lipca 2008 r. Zgodnie ze zmienionym artykułem 34 „wieloletnie kierunki finansów publicznych są zdefiniowane w ustawach programujących. Wpisują się w perspektywę równowagi rachunków instytucji administracji publicznej”. Trzeba podkreślić, że zmieniony artykuł 34 wyznacza z jednej strony definicję wieloletniego planowania całości finansów publicznych, a z drugiej - perspektywę równowagi rachunków publicznych.

Tabela 4

W miliardach euro	Planowanie wieloletnie									Projekt ustawy budżetowej na 2011 r.		
	Górny limit wydatków GLW			Środki zarezerwowane SZ			wpłaty na specjalny fundusz rentowy SFR			GLW	SZ	SFR
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013			
Działania zewnętrzne państwa	2,95	2,89	2,88	2,95	2,91	2,89	0,13	0,13	0,14	2,96	2,97	0,13
Administracja centralna i terytorialna państwa	2,64	3,02	2,48	2,52	2,76	2,49	0,50	0,51	0,54	2,57	2,45	0,50
Rolnictwo, rybołówstwo, żywność, lasy i sprawy rolne	3,42	3,41	3,32	3,50	3,44	3,36	0,24	0,25	0,27	3,59	3,67	0,23
Pomoc publiczna na rzecz rozwoju	4,58	2,76	2,68	3,34	3,34	3,34	0,03	0,03	0,03	4,58	3,34	0,02
Kombatanci, pamięć i związki z narodem	3,33	3,21	3,11	3,33	3,21	3,11	0,04	0,04	0,04	3,31	3,32	0,03
Rada Państwa i instytucje kontroli	0,62	0,59	0,64	0,59	0,60	0,61	0,12	0,12	0,13	0,61	0,59	0,12
Kultura	2,73	2,59	2,64	2,70	2,70	2,71	0,18	0,19	0,19	2,71	2,67	0,18
Obronność	41,98	38,04	38,74	37,42	38,04	38,74	7,27	7,53	7,73	41,99	37,42	7,26
Kierunek działań rządu	0,95	0,54	0,55	0,58	0,59	0,60	0,03	0,03	0,04	1,53	1,11	0,05
Ekologia, zrównoważony rozwój i zrównoważone planowanie przestrzenne	10,27	9,77	9,78	9,76	9,73	9,71	0,94	0,96	1,00	10,04	9,53	0,93
Gospodarka	1,93	1,90	1,88	1,93	1,91	1,89	0,23	0,24	0,25	2,06	2,06	0,23
Zobowiązania finansowe państwa	46,93	52,03	56,73	46,93	52,03	56,73	0,00	0,00	0,00	46,93	46,93	0,00
Nauczanie szkolne	61,91	62,05	62,67	61,80	62,10	62,71	16,25	16,70	17,54	61,91	61,80	16,25
Zarządzanie finansami publicznymi i zasobami ludzkimi	11,68	11,55	11,56	11,71	11,59	11,57	2,45	2,51	2,62	11,72	11,75	2,45
Imigracja, azyl i integracja	0,56	0,55	0,54	0,56	0,56	0,55	0,01	0,01	0,01	0,56	0,56	0,01
Sprawiedliwość	8,76	9,68	10,03	7,10	7,30	7,33	1,29	1,35	1,43	8,80	7,13	1,29
Media, książki i przemysł kulturalny	1,43	1,24	1,23	1,44	1,26	1,18	0,00	0,00	0,00	1,45	1,46	0,00

Terytoria zamorskie	2,14	2,16	2,19	1,98	2,03	2,10	0,03	0,05	0,05	2,16	1,98	0,03
Polityka regionalna	0,34	0,33	0,30	0,32	0,34	0,31	0,00	0,00	0,00	0,36	0,33	0,00
Planowanie strategiczne	0,26	0,07	0,07	0,26	0,07	0,07	0,00	0,00	0,00	0,26	0,26	0,00
Badania i szkolnictwo wyższe	25,04	25,30	25,49	24,86	25,08	25,28	1,16	1,19	1,25	25,37	25,19	0,58
Systemy społeczne i emerytalne	6,03	6,24	6,53	6,03	6,24	6,53	0,00	0,00	0,00	6,03	6,03	0,00
Relacje ze wspólnotami terytorialnymi	2,57	2,56	2,59	2,52	2,51	2,52	0,00	0,00	0,00	2,56	2,51	0,00
Zdrowie	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	0,00	0,00	0,00	1,22	1,22	0,00
Bezpieczeństwo	16,83	16,92	17,30	16,83	17,01	17,27	5,29	5,53	5,82	16,82	16,82	5,28
Bezpieczeństwo obywatelskie	0,46	0,42	0,44	0,44	0,45	0,46	0,04	0,04	0,05	0,46	0,43	0,04
Solidarność, integracja społeczna i równość szans	12,52	12,95	13,36	12,52	12,95	13,37	0,27	0,28	0,29	12,37	12,37	0,20
Sport, młodzież i stowarzyszenia	0,40	0,41	0,45	0,41	0,42	0,46	0,00	0,00	0,00	0,41	0,42	0,00
Praca i zatrudnienie	12,35	10,07	9,32	11,54	10,11	9,27	0,17	0,17	0,18	12,24	11,46	0,16
Miasto i polityka mieszkaniowa	7,65	7,63	7,61	7,61	7,56	7,50	0,00	0,00	0,00	7,65	7,61	0,00
Dla przypomnienia: władze publiczne	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	0,00	0,00	0,00	1,02	1,02	0,00

Źródło: projekt ustawy programowania finansów publicznych na lata 2011-2014.

Tabela 5

#### Ewolucja długu publicznego (w punktach procentowych PKB)

2010	2011	2012	2013	2014
82,9	86,2	87,4	86,8	85,3

Źródło: projekt ustawy programowania finansów publicznych na lata 2011-2014.

Podjęcie wieloletnie związane z poszukiwaniem równowagi znajduje w konsekwencji w tej ustawie swoje uwiarygodnienie, nawet jeśli trzeba przypomnieć, że ustawa o programowaniu jest pozbawiona wszelkiej mocy wiążącej na poziomie finansowym<sup>13</sup>. W rzeczywistości ustawy o planowaniu wieloletnim finansów publicznych nie są ustawami finansowymi, lecz zwykłymi ustawami, które, jak już wspomniano, nie podważają zasady roku budżetowego, ponieważ budżety są przegłosowywane co roku. Niemniej jednak ważne było nadanie na drodze głosowania przez reprezentantów narodu podniosłego charakteru nie tylko podjętym w ramach paktu stabilności i rozwoju zobowiązaniom, lecz także logice zarządzania,

<sup>13</sup> Przewodniczący komisji finansów Senatu Jean Arthuis słusznie podkreślał ten aspekt: „Ustawy o programowaniu nie są ustawami finansowymi, chodzi o zobowiązanie moralne, które nie gwarantuje osiągnięcia założonego wyniku”.

która okazała się prawdziwym punktem zwrotnym i powinna być kontynuowana.

Ponadto jest zadaniem równie fundamentalnym, aby panowanie nad finansami publicznymi, o którym tutaj mowa, było pomyślane w sposób całościowy, brało pod uwagę wydatki i przychody całego sektora publicznego. Wydaje się bowiem istotne, by przestać traktować podmioty i struktury tworzące system finansów publicznych jako elementy niezależne jeden od drugiego, a nawet wrogie wobec siebie. Perspektywy wieloletnie dotyczą systemu jako całości i tak samo jest z równowagą rachunków publicznych, która musi z tego wynikać.

Tabela 6

**Ewolucja deficytów publicznych (w punktach procentowych PKB)**

2010	2011	2012	2013	2014
-7,7	-6	-4,6	-3	-2

Źródło: projekt ustawy programowania finansów publicznych na lata 2011-2014.

Wydaje nam się wyjątkowo symboliczne, że to pojęcie zostało wpisane do tekstu o wadze konstytucji. W rzeczywistości poza poszukiwanymi celami finansowymi w bliższej przyszłości krok ten świadczy o głębokiej transformacji ram teoretycznych, w jakich rozważane są instytucje państwowe. Inaczej mówiąc, wydaje się, że nawet jeśli nie jest to natychmiastowe do zidentyfikowania, za technikami i normami finansowymi rysuje się nowe podejście intelektualne, wrażliwe na delikatność i złożoność współczesnych społeczeństw. Sukces polityk uzdrawiania finansów publicznych we Francji i wszędzie indziej zależy przede wszystkim od podejścia mającego na uwadze uwypuklenie istniejących stosunków pomiędzy aktorami systemu finansowego i wyciągnięcie z tego wniosków z punktu widzenia operacyjnego.

Pozostaje jednak długa droga do przejścia, zanim uda się wprowadzić skonsolidowaną regulację, która łączyłaby w ramach wieloletniego planowania absolutnie cały system finansów publicznych. Co prawda przeszkody do przewyciężenia są natury technicznej, ale pojawiają się również problemy natury prawnej, a w konsekwencji - politycznej, gdyż zależą od procedur formalnych, które mogą zostawić więcej lub mniej wolności parlamentarzystom oraz rządowi w kwestii zmiany ich własnych wyborów lub wyborów poprzedniej większości parlamentarnej. Pod tym względem fundamentalnym problemem do rozwiązania jest znaczenie konstytucjonalizacji planowania wieloletniego niezależnie od tego, czy jest

ono ograniczone do instytucji państwa, czy szerzej do innych części sektora publicznego. Sam fakt wpisania planowania wieloletniego do artykułu konstytucji nie wystarcza w rzeczywistości do nadania mu rzeczywistej efektywności. Inne warunki są wymagane, w pierwszej kolejności jest to wola polityczna wdrożenia tej procedury.

Każdy projekt, który wprowadza istotną modyfikację organizacji społeczeństwa, wymaga „natchnienia”, a nawet pasji u klasy politycznej, ale i u obywateli przekonanych o jej legitymacji. Należy podkreślić, że proces, który właśnie został wprowadzony, nie może być uważany ani za zwykłą technikę, ani za chwilową modę. Jest on odpowiedzialny za wdrożenie w ramach społeczeństwa francuskiego znacznej zmiany sposobu organizacji sektora publicznego, która powinna przynieść efekt również poza nim. Projekt ten wpisuje się przede wszystkim w głęboką zmianę kultury zapoczątkowaną już ponad 30 lat temu – kultury, która według nas osiąga obecnie stan swojego rozkwitu. Obecnie we Francji rozwija się nowa forma zarządzania i świadczy ona o rzeczywistym zerwaniu z funkcjonowaniem państwa administracyjnego, które znaliśmy do tej pory.

Grzegorz Rydlewski\*

## Zarządzanie zmianą w Polsce - reforma rządowego centrum

### 1. Polska jako miejsce ważnych doświadczeń w dziedzinie modernizacji administracji publicznej

W Polsce przez ostatnie ponad dwadzieścia lat zebrano liczne doświadczenia, które mogą być pomocne przy rozważaniach dotyczących teorii zmiany w przestrzeni publicznej oraz przy formułowaniu i realizacji zamierzeń odnoszących się do modernizacji administracji publicznej. Po 1989 r. administracja publiczna w Polsce jest obszarem licznych zmian systemowych, które z jednej strony stanowią element przekształceń ustrojowych, z drugiej zaś - są reakcją na szybko zachodzące we współczesnym świecie zmiany, wynikające z takich zjawisk i procesów, jak modyfikacje modelu demokracji, globalizacja, integracja ponadpaństwowa, informatyzacja, kształtowanie się w przestrzeni publicznej nowego, podporządkowanego wymaganiom efektywności i skuteczności modelu konkurencyjności oraz pojawienie się wspólnych, ponadpaństwowych zagrożeń i problemów wymagających rozwiązania w ramach działań transgranicznych.

W ujęciu systemowym na plan pierwszy wśród tych zmian wysuwają się: reforma decentralizacyjna (odzwierciedlona w „odzyskaniu” na

---

\* Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.

początku lat dziewięćdziesiątych gminy dla samorządu terytorialnego, a następnie - po latach sporów politycznych o kształt struktury terytorialnej państwa - w utworzeniu, poczynając od 1 stycznia 1999 r., samorządowych powiatów oraz samorządowo-rządowych województw); przygotowanie administracji do funkcjonowania w warunkach wyznaczonych przez polską aplikację do Unii Europejskiej, a następnie przez członkostwo naszego kraju w UE (w tym stworzenie mechanizmów wdrażania w Polsce prawa europejskiego, udziału w europejskich procesach decyzyjnych, wykorzystania instrumentów polityk europejskich oraz zagospodarowania dla potrzeb Polski możliwości działania przy korzystaniu Unii Europejskiej w relacjach z innymi podmiotami na arenie międzynarodowej); reforma dotycząca centrum administracyjnego i gospodarczego rządu oraz przekształcenia obejmujące porządkowanie w administracji rządowej relacji między polityką a wykonawstwem (m.in. przez ukształtowanie służby cywilnej, utworzenie stanowisk dyrektorów generalnych urzędów, wyodrębnienie stanowisk doradców i asystentów politycznych oraz stworzenie gabinetów politycznych).

## 2. Reforma centrum rządu w Polsce jako przykład zmiany systemowej w administracji publicznej

Reforma centrum administracyjnego i gospodarczego rządu przeprowadzona w połowie lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku stanowiła przystosowanie rządowych rozwiązań instytucjonalno-funkcjonalnych do wymagań nowego ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego. Zmiana miała w tym przypadku charakter całościowy i wieloaspektowy<sup>1</sup>. Obejmowała modernizację rozwiązań normatywnych, instytucjonalnych, proceduralnych oraz kadrowych. Projekty rozwiązań planowanych przez rząd w ramach reformy zawarte zostały w treści 12 projektów ustaw skierowanych do Sejmu 15 grudnia 1995 r. Ostateczny ich kształt był w części kompromisem między wstępnymi rozwiązaniami modelowymi a tymi, które były możliwe do przyjęcia przez mającą koalicyjne zaplecze Radę Ministrów, w ramach której obok różnic merytorycznych wyraźnie dawały o sobie znać różnice polityczne.

---

<sup>1</sup> Szerzej zob.: G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Elipsa, Warszawa 2002, s. 86 i nast.; *Reforma Centrum Gospodarczego Rządu. Przesłanki, cele, kierunki*, J. Monkiewicz (red.), Poltext, Warszawa 1995; G. Rydlewski, *Problemy reformy rządu i administracji rządowej w okresie przemian społeczno-politycznych w Polsce w latach 1989-1998*, w: *Państwo - Demokracja - Samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, T. Mołdawa (red.), Elipsa, Warszawa 1999, s. 117 i nast.



W wyniku tej reformy, której podstawowe regulacje weszły w życie z dniem 1 stycznia 1997 r., sztywne rozwiązania ukształtowane na podstawie podziałów branżowych zastąpione zostały układem funkcjonalnym cechującym się dużą elastycznością. W ramach mechanizmów uchwalonej dopiero w 1997 r. ustawy o działach administracji rządowej wzmocniono pozycję Prezesa Rady Ministrów w kształtowaniu struktury gabinetu ministrów oraz w kierowaniu pracami rządu. Oddzielono organy odpowiedzialne za prowadzenie polityki w obszarze poszczególnych działów administracji rządowej oraz właściwe w sprawach dysponowania majątkiem Skarbu Państwa.

W miejsce Urzędu Rady Ministrów, który pozbawiony był struktur programowania (zbędnych poprzednio w warunkach ustroju politycznego opartego na kierowniczej roli PZPR w stosunku do rządu) oraz miał pomieszane funkcje związane z organizacją prac gabinetu ministrów i wykonywaniem zadań z zakresu działów administracji rządowej, które w poprzednich warunkach historycznych uznane zostały za szczególnie ważne lub złożone, utworzono Kancelarię Prezesa Rady Ministrów pomyślaną jako główne ogniwo „administracji na rzecz rządu”. Z obszaru aktywności Kancelarii wyłączono kompetencje władcze i funkcje, które nie są związane bezpośrednio z obsługą Rady Ministrów i premiera. Z myślą o poprawie jakości prawa przygotowano podstawy dla ukształtowania Rządowego Centrum Legislacji. Z intencją stworzenia mechanizmów interaktywnej komunikacji i informacji w sprawach związanych z aktywnością gabinetu ministrów i całej administracji rządowej rozbudowano Centrum Informacyjne Rządu.

Dostosowano rządowe mechanizmy decyzyjne do potrzeb wynikających z koalicyjnego zaplecza gabinetu, partycypacyjnego trybu podejmowania decyzji w przestrzeni publicznej, przekształceń własnościowych w gospodarce oraz kształtowania się coraz silniejszego samorządu terytorialnego. Unormowano zasady tworzenia i funkcjonowania organów opiniotwórczo-doradczych Rady Ministrów, w tym jej stałych komitetów oraz pełnomocników rządu. Rozbudowano różnorodne formy współdziałania międzyministerialnego. Wyraźnie określono uprawnienia i obowiązki ministrów jako uczestników prac rządu oraz ustalono zasady reprezentowania rządu wobec innych organów, co zmierzało do wzmocnienia jednolitości koncepcyjnej i politycznej wystąpień w imieniu rządu.

Powołano Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, które zgodnie z ustawą miało opracowywać raporty, analizy, oceny oraz informacje dotyczące strategicznych zagadnień społecznych, gospodarczych oraz instytucjonalnych, w tym także w kontekście ich międzynarodowych uwarunkowań, jak również procesu integracji z Unią Europejską. W założeniu

RCSS miało wspierać premiera i rząd w sprawach programowania oraz prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego, a także przestrzennego zagospodarowania kraju oraz analizować zgodność treści i przebiegu realizacji programów krótkoterminowych i średnioterminowych z programami strategicznymi.

Utworzono Komitet Integracji Europejskiej jako organ do spraw programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz stworzono Urząd Komitetu Integracji Europejskiej jako profesjonalny urząd koordynujący realizację spraw europejskich.

Zgodnie z dominującą tendencją europejską uruchomiono proces wyłączenia z ministerstw, w formie urzędów i agencji rządowych, narzędzi wykonawczych i regulacyjnych.

### **3. Wnioski o charakterze ogólnym wynikające z procesu reformy centrum rządu w Polsce**

Z perspektywy doświadczeń związanych z opracowaniem, prawną legitymizacją oraz praktyczną realizacją reformy rządowego centrum w Polsce sformułować można wnioski o charakterze ogólnym, przydatne, jak się wydaje, także i obecnie w programowaniu i przeprowadzaniu modernizacji administracji publicznej. Tym samym proces reformy centrum rządu w Polsce może być traktowany jako doświadczenie istotne z punktu widzenia kształtowania teorii zmian w administracji publicznej<sup>2</sup>.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że świadoma zmiana systemowa w przestrzeni publicznej to w każdym przypadku zadanie wieloaspektowe, które rodzi wymagania w sferze intelektualnej (związane z identyfikacją problemów, celów i środków działania, wartościowaniem dostępnych wariantów postępowania oraz opracowaniem ostatecznej koncepcji), organizacyjno-logistycznej (związane z koordynacją opracowania i konsultacji proponowanych rozwiązań), politycznej (związane z zapewnieniem proponowanym zmianom niezbędnego przywództwa i poparcia politycznego), finansowej (związane z koniecznością zagwarantowania dodatkowych środków na sfinansowanie kosztów zmiany) oraz świadomościowej (związane z zapewnieniem zmianie niezbędnego poparcia ze strony tych wszystkich, których ta zmiana dotyczy, oraz tych, którzy mają istotne

---

<sup>2</sup> Na temat dyskusji w sprawach teorii administracji publicznej zob. J. Supernat, *Współczesne teorie administracji publicznej*, w: *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, P. Chmielnicki, A. Dybała (red.), LexisNexis, Warszawa 2009, s. 21 i nast.

znaczenie w kształtowaniu, m.in. poprzez obraz medialny, wizerunku tej zmiany).

Po wtóre, podkreślić trzeba, że każda zmiana systemowa ma charakter procesu, na który składają się etapy: generowania inicjatyw, selekcji możliwych zachowań, opracowania wybranych do realizacji projektów, uzgodnień i konsultacji wewnętrznych, ocen formalnoprawnych, formalnych rozstrzygnięć, informacji i promocji oraz interaktywnej, powiązanej z monitorowaniem i wartościowaniem wyników, implementacji. Punktami ciężkości, a równocześnie obszarami podstawowych napięć w procesie zarządzania zmianą są wyzwania związane z pozyskiwaniem i zarządzaniem informacjami, tworzeniem wspólnej polityki i kształtowaniem precyzyjnego kalendarza działań, ograniczaniem konfliktów wynikających z zakłócenia istniejących rozwiązań i naruszenia interesów oraz przyzwyczajęń, wzmacnianiem synergii w działaniu licznych podmiotów zaangażowanych równocześnie w projekt oraz faktycznej, zgodnej z założeniami implementacji wypracowanych rozwiązań połączonej z audytem i wprowadzeniem, gdy zajdzie taka potrzeba, ewentualnych korekt.

#### **4. Kluczowe znaczenie zdolności mobilizacji zasobów zmiany w zarządzaniu reformą w administracji publicznej**

Doświadczenia zebrane w związku z reformą centrum rządu w Polsce potwierdzają, że skuteczna zmiana systemowa w administracji publicznej uzależniona jest od zdolności zmobilizowania zasobów niezbędnych do zabezpieczenia tej zmiany na poziomie kreacji programowej (w sferze koncepcji), organizacyjnej (w sferze logistyki), formalnoprawnej (w sferze rozstrzygnięć normatywnych) i praktycznej (w sferze implementacji).

Pamiętać trzeba, że zmiany w administracji publicznej w każdym przypadku następują w ukształtowanym („zabudowanym”) środowisku instytucjonalnym, kompetencyjnym, personalnym, politycznym i społecznym. Zmiana ze swojej istoty narusza najczęściej istniejący układ interesów i przyzwyczajęń. W sposób naturalny może ona więc powodować sprzeciw i opór. Analiza przyczyn oporu stawianego zmianom to punkt wyjścia do opracowania skutecznych metod ograniczania zagrożeń realizacji przygotowywanego projektu. W tym kontekście liczy się w szczególności umiejętność wzmocnienia potencjału zmiany, który stanowi niezbędny warunek zabezpieczenia faktycznej implementacji wdrażanych strategii i programów.

Doświadczenia reformy centrum rządu w Polsce pokazują, że w fazie kształtowania założeń programowych zmiany w administracji publicznej ważne jest maksymalne wykorzystanie zasobów tkwiących w do-

robku ośrodków badawczych zajmujących się problemami dotyczącymi rozwiązań, których przygotowywana zmiana dotyczy, oraz sięgnięcie do rozwiązań wypracowanych w innych demokratycznych państwach Europy. Merytoryczne zbliżenie ośrodków władzy i ośrodków wiedzy to niezbędna przesłanka wypracowania rozwiązań o wysokiej jakości i innowacyjnym charakterze.

W tym konkretnym wypadku takie podejście znalazło wyraz w funkcjonowaniu zespołu doradców pochodzących z ośrodków akademickich, organizacji konferencji problemowych z udziałem teoretyków i praktyków administracji publicznej, uruchomieniu dzięki środkom pozyskanym z OECD specjalnego tematu badawczego dotyczącego reform centrum rządu we współczesnych państwach Europy oraz w regularnej wymianie poglądów i prezentacji programu zmian w gronie sekretarzy gabinetów ministrów państw OECD. Przy formułowaniu wniosków dotyczących fazy kształtowania projektu zmian na uwagę zasługuje także fakt, że we współczesnych warunkach, których istotnym elementem jest znaczna dynamika sytuacji, efektywność proponowanych rozwiązań musi być oceniana w kontekście prognoz rozwoju sytuacji w sprawach dotyczących warunków działania i zadań administracji rządowej.

Jak to szerzej przedstawiłem w innym miejscu<sup>3</sup> w warunkach szybkich zmian przy projektowaniu reform mało przydatna staje się strategia „dogonienia” lepszych. Jedyne sensowna strategia musi zakładać grę „na skorygowany punkt wyprzedzenia”. Innymi słowy, trzeba myśleć nie tyle o tym, gdzie ci, do których chcemy się zbliżyć, są obecnie, ile o tym, dokąd oni obecnie sami się przemieszczają i gdzie będą w najbliższej przyszłości, a także o tym, co zrobić, by tam się samemu przemieścić, nie marnując czasu oraz unikając w dążeniu do tego celu – o ile to możliwe – błędów popełnionych przez tych, których śladem podążamy.

W wymiarze organizacyjnym i logistycznym w przypadku reformy centrum rządu w Polsce uzyskała potwierdzenie ocena, że kompleksowa zmiana wymaga istnienia specjalnej infrastruktury instytucjonalnej. W tym wypadku znalazło to wyraz w ukształtowaniu instytucji pełnomocnika rządu do spraw reformy oraz specjalnego zespołu monitorowania reformy w strukturach rządowych usytuowanego w bezpośredniej bliskości szefa rządu.

Raz jeszcze potwierdziła się prawidłowość, że przy urzeczywistnianiu istotnych zmian w sferze publicznej daje o sobie znać szczególnie znaczenie mobilizacji poparcia politycznego oraz zdolności wypracowania

---

<sup>3</sup> Zob. G. Rydlewski, *O skutecznym działaniu w polityce. Dziesięć przykazań nie tylko dla ludzi polityki*, Elipsa, Warszawa 2004, s. 105 i nast.

(m.in. przez modyfikacje niektórych propozycji szczegółowych o drugoplanowym znaczeniu) porozumienia ponad podziałami stanowisk. W wypadku stanowiącej podstawę tej analizy reformy centrum rządu w Polsce dążenie do wzmocnienia poparcia politycznego dla proponowanych zmian znalazło wyraz w otwartym merytorycznym podejściu do wcześniej przygotowanych projektów reform, które nie zostały w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku wdrożone z uwagi na często zachodzące wówczas zmiany zaplecza politycznego Rady Ministrów. Podjęto próbę włączenia autorów wcześniejszych projektów w kształtowanie ostatecznie realizowanego programu zmian. Tam gdzie to nie prowadziło do naruszenia podstaw projektu, wykazywano otwartość na propozycje ugrupowań opozycyjnych w Sejmie, usiłując w ten sposób zwiększyć siłę polityczną zwolenników ostatecznej wersji zmian.

## **5. Niebezpieczeństwa fazy implementacji nowych rozwiązań w administracji publicznej**

Doświadczenia reformy centrum rządu z połowy lat dziewięćdziesiątych pokazują, że w fazie implementacji zmian może dojść do deformacji wdrażanej koncepcji w sposób, który osłabia lub znosi możliwość uzyskania założonych efektów. Z perspektywy czasu, który minął od analizowanej tu reformy, widać wyraźnie, że takie niebezpieczeństwo okazało się w tym przypadku całkiem realne. Stało się tak w pierwszej kolejności za sprawą zakłóceń w zagwarantowaniu projektowi w fazie jego implementacji skutecznego przywództwa politycznego. Inicjatorom zmian prowadzących do ukształtowania profesjonalnego zaplecza premiera i rządu w sprawach studiów i analiz strategicznych nie starczyło już bowiem siły politycznej do zagwarantowania właściwego wykorzystania wypracowanego rozwiązania. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych stało się w praktyce mało przydatne w rządowych procesach decyzyjnych. Nastąpiło to w wyniku powierzenia kierownictwa tej jednostki (w ramach koncepcji mniej ważnego „łupu koalicyjnego”) przedstawicielowi ugrupowania innego niż to, z którego wywodził się premier. W sposób oczywisty ograniczało to możliwość wykorzystania RCSS w działaniach programowych i decyzyjnych Prezesa Rady Ministrów. Z czasem Rządowe Centrum Studiów Strategicznych całkowicie zniknęło ze struktur rządowych. W ograniczonym zakresie, wyznaczonym przede wszystkim zadaniami związanymi z politykami europejskimi, jego funkcje przejął minister właściwy w zakresie rozwoju regionalnego. Częściowo funkcje te przejął też zespół doradców premiera w Kancelarii Prezesa Rady; zespół ten nie ma jednak niezbędnego zaplecza logistycznego i merytorycznego do wykonywania takich zadań. W efekcie

Polska jest obecnie jednym z nielicznych państw, w których szef gabinetu nie ma znajdującego się w jego bezpośredniej bliskości profesjonalnego centrum studiów i analiz, niezaangażowanego bezpośrednio w wykonywanie bieżącej polityki.

Także wyłączenie z ministerstw, w formie urzędów i agencji rządowych, struktur wykonawczych i realizacyjnych trudno uznać za udaną realizację założeń reformy. Wspomniane przekształcenia nie zostały bowiem w dostateczny sposób połączone ze zmniejszaniem obsady kadrowej i ukierunkowywaniem ministerstw na realizację funkcji programowania i kontrolowania. Dla kolejnych ekip decydentów rządowych bardziej atrakcyjna okazała się koncepcja ministerialnych molochów z wymieszanymi funkcjami programowania, wykonawstwa i kontroli. Taki stan powoduje do dnia dzisiejszego istotne napięcia kompetencyjne między ministrami kierującymi działami administracji rządowej i centralnymi organami tej ostatniej. W urzędach tych organów bez merytorycznej potrzeby dublowane są niejednokrotnie stanowiska i całe struktury organizacyjne.

## **6. Istotne znaczenie szybko zachodzących zmian dla możliwości wykorzystania w modernizowaniu administracji doświadczeń z poprzednich reform**

Każdy projekt modernizowania administracji musi uwzględniać okoliczności stałe i zmienne. W zarządzaniu zmianą w administracji publicznej obowiązuje stały katalog słów o kluczowym znaczeniu<sup>4</sup>. Do takich pojęć należą bez wątpienia: strategia, przywództwo, wiedza, innowacyjność, jakość, koordynacja, ekonomizacja i interaktywność. Dzień dzisiejszy przynosi jednak stałe przekształcenia w przestrzeni publicznej, które powodują, że dynamice ulega także konkretny sposób zastosowania tych terminów w praktyce. Dzieje się tak za sprawą kształtowania w przestrzeni administracyjnej układów: wielopoziomowych (stanowiących konglomerat czynników międzynarodowych, państwowych, regionalnych i lokalnych), wielopodmiotowych (obejmujących aktywność struktur państwowych, samorządu terytorialnego i prywatnych), wielopłaszczyznowych (tworzonych przez przenikanie się czynników politycznych, gospodarczych i wyznaczanych przez obraz medialny). Są to układy, w których osłabieniu ulega hierarchiczność, wzmacnia się sieciowość, monopol na decydowanie jest zaś wypierany przez partycypację i współdecydowanie. Pojawia się poszukiwa-

<sup>4</sup> Na temat zarządzania zmianami zob. szerzej m.in.: D.K. Carr, K.J. Hard, W.J. Trahan, *Zarządzanie procesem zmian*, tłum. M. Butrym-Karaś, K. Karaś, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, oraz R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, tłum. M. Rusiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

nie rozwiązań w ramach koncepcji zarządzania publicznego<sup>5</sup>. Te przekształcenia w sposób oczywisty tworzą nowe warunki do wykorzystania w zarządzaniu zmianami w administracji doświadczeń nawet z nieodległej przeszłości.

---

<sup>5</sup> Zob. szerzej: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, J. Czaputowicz (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008; J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008; G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Elipsa, Warszawa 2009.

Andrzej Trzęsiara\*

## „Sprawne państwo” jako obszar strategii rozwoju Polski na lata 2010–2020

Jedną z przyczyn rozpoczęcia prac nad zintegrowaną strategią „Sprawne państwo” był system planowania strategicznego, jaki stosowano do końca ubiegłego roku. W minionych latach przyjęto bardzo dużo dokumentów strategicznych, które często wędrowały na półki i tylko od czasu do czasu ktoś przypominał sobie o ich istnieniu. Na pewno w polskiej administracji nie mieliśmy do czynienia z podejściem strategicznym, w którym dokumenty strategiczne faktycznie wyznaczałyby kierunek działania.

Kilka lat temu minister rozwoju regionalnego podjął próbę inwentaryzacji dokumentów strategicznych, ustalenia, które z nich są faktycznie realizowalne, a które formalnie obowiązują, ale w praktyce w żaden sposób nie są wdrażane. W wyniku tego procesu liczba dokumentów strategicznych zmniejszyła się do ponad czterdziestu. Jednakże liczba strategii wciąż była zbyt duża i de facto w małym stopniu miały one charakter strategiczny. Bardzo często były to dokumenty, który stanowiły w istocie program działań. W związku z powyższym w listopadzie 2009 roku Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie „Planu uporządkowania strategii rozwoju” i podjęła decyzję o zredukowaniu liczby dokumentów strategicznych. Postanowiono, że poza dokumentami typu: „długookresowa strategia rozwoju” i „średniookresowa strategia rozwoju” będzie istniało zaledwie dzie-

---

\* Zastępca dyrektora departamentu administracji publicznej MSWiA.



więc zintegrowanych strategii, a wszystkie pozostałe dokumenty zostaną unieważnione.

„Sprawne państwo” jest jedną z tych dziewięciu strategii zintegrowanych. Oprócz niej ważne z punktu widzenia administracji publicznej, albo powiązane z tą strategią, są „Strategia kapitału społecznego”, „Strategia rozwoju kapitału ludzkiego” oraz „Krajowa strategia rozwoju regionalnego”. Ten ostatni dokument, jako jedyny z dziewięciu strategii rozwoju, został już przyjęty przez Radę Ministrów.

Zgodnie z decyzją Rady Ministrów strategia „Sprawne państwo” obejmuje obszary tematyczne, które poprzednio były ujęte w różnych dokumentach strategicznych, takie jak:

- ◆ efektywność instytucji publicznych;
- ◆ poprawa jakości kadr administracji rządowej;
- ◆ zarządzanie rozwojem kraju, jakość tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych;
- ◆ funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;
- ◆ bezpieczeństwo publiczne;
- ◆ prawa konsumenta;
- ◆ komunikacja i dialog;
- ◆ usługi publiczne;
- ◆ pozycja międzynarodowa kraju;
- ◆ technologie informacyjne i komunikacyjne.

Ważnym punktem odniesienia dla tworzenia strategii „Sprawne państwo” był raport „Polska 2020-2030”, który został przygotowany przez doradców premiera pod kierunkiem ministra Michała Boniego.

W prace nad strategią zostali włączeni, przez koordynatora - ministra spraw wewnętrznych i administracji, przedstawiciele innych organów, które będą odpowiadały za jej wdrażanie po przyjęciu dokumentu przez Radę Ministrów. Wśród nich należy wymienić szefa służby cywilnej, ministra sprawiedliwości, ministra pracy i polityki społecznej, ministra gospodarki, ministra rozwoju regionalnego, ministra finansów, przedstawicieli Rządowego Centrum Legislacji, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ponadto w tym procesie MSWiA korzystało z doradztwa zewnętrznego.

Mówiąc o strategii zintegrowanej, należy umieścić ją w hierarchii dokumentów strategicznych. Najważniejszym dokumentem z punktu wi-

dzenia polityki rozwoju jest „Długookresowa strategia rozwoju kraju”, nad którą obecnie trwają prace.

Kolejny dokument, który znajduje się niżej w hierarchii, a jest bardzo ważny z perspektywy „Sprawnego państwa”, stanowi „Średniookresowa strategia rozwoju kraju na lata 2011-2020”. W projekcie tej strategii przewiduje się trzy cele strategiczne. Jednym z nich są sprawne i efektywne instytucje publiczne. W związku z powyższym można stwierdzić, że strategia „Sprawne państwo” w dużym stopniu będzie miała wpływ na osiągnięcie celu nr 1 „Średniookresowej strategii rozwoju kraju”. Ważnym punktem odniesienia dla tworzenia wszystkich tych dokumentów jest również strategia UE „Europa 2020”.

Następny poziom dokumentów strategicznych tworzony jest przez dziewięć zintegrowanych strategii rozwoju. Kolejny to „Krajowy program reform”, czyli dokument implementacyjny dla strategii lizbońskiej.

Decyzja Rady Ministrów została podjęta w listopadzie 2009 roku i od tego momentu trwały prace nad tym dokumentem. Terminy przewidywane przez pierwotny harmonogram prac nie zostały jednak dotrzymane. Dużym utrudnieniem, w szczególności dla ministra spraw wewnętrznych i administracji, były zdarzenia, które miały miejsce w 2010 r.: najpierw tragedia pod Smoleńskiem, a potem katastrofy naturalne, przez które działania związane z tym dokumentem zostały spowolnione. Jednocześnie wydarzenia te pokazały, jak ważne jest usprawnianie struktur państwa.

Nie wdając się w zbyt dokładne omawianie procesu tworzenia tego dokumentu, należy jednak powiedzieć jedno: praca nad nim jest poważnym wyzwaniem dla uczestników. Do tej pory w polskiej administracji nie mieliśmy dokumentu tej rangi, który ujmowałby w sposób strategiczny funkcjonowanie różnych segmentów władz publicznych. Jest to również duże wyzwanie z tego powodu, że ten dokument wykracza poza działy, za które odpowiada minister spraw wewnętrznych i administracji, czyli administrację publiczną, sprawy wewnętrzne, informatyzację, mniejszości narodowe i wyznania. W związku z tym proces ów wymaga koordynacji i współdziałania wielu instytucji.

Ponadto powstający dokument dotyka spornych kwestii związanych z ustrojem państwa, z pomysłem na to, jakie to państwo ma być (w przeciwieństwie do pozostałych dokumentów strategicznych, które wydają się mniej kontrowersyjne). Jeśli natomiast chodzi o takie kwestie jak ustrój państwa, to oczywiście istnieją różne pomysły i różne poglądy na ten temat. Można mieć wizję państwa mniej lub bardziej zdecentralizowanego, mniej lub bardziej zdekoncentrowanej władzy publicznej, państwa

bardziej liberalnego albo państwa, które w większym stopniu dokonuje interwencji publicznych.

W tej chwili jesteśmy na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych, czyli jest to pierwszy krok w procedurze przyjęcia dokumentu przez Radę Ministrów. Uzgodnienia wewnątrz resortu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, czyli w ramach wszystkich departamentów oraz służb, które są nadzorowane przez ministra spraw wewnętrznych i administracji, będą przebiegały do końca roku. Po zebraniu wszystkich uwag, odniesieniu się do nich i ewentualnych poprawkach, dokument na początku przyszłego roku prawdopodobnie zostanie przekazany do uzgodnień międzyresortowych, do wszystkich ministrów i innych organów, które opiniują tego typu dokumenty.

Rozpocznie się również proces konsultacji społecznych. Do tej pory dokument ten w większym stopniu niż inne strategie był przygotowywany w sposób przede wszystkim ekspercki. Włączenie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego miało mniejszy wymiar, aczkolwiek założenia tego dokumentu były już prezentowane Radzie Pożytku Publicznego, Radzie Służby Cywilnej i innym ciałom opiniodawczym. Zgodnie z harmonogramem przyjęcie dokumentu przewidywane jest na II kwartał 2011 r.

To, co jest najważniejsze w tym dokumencie, to nowa filozofia funkcjonowania państwa i przyjęcie założenia, że w centrum państwa znajduje się obywatel. Instytucje publiczne są po to, aby służyć obywatelowi, co wymaga zmiany mentalności oraz zmiany kultury organizacyjnej każdej instytucji. Obywatel lub przedsiębiorca nie jest dodatkiem do urzędu, lecz głównym podmiotem działań, co ściśle wiąże się z koncepcjami nowego zarządzania publicznego – *good governance*.

Obywatela czynimy w ramach tej strategii, po pierwsze, partnerem. Obywatel jest również klientem, a nie zbędnym petentem, który zakłóca spokój urzędników. To odbiorca regulacji prawnych, beneficjent usług, które są świadczone przez jednostki administracji publicznej, to wyborca, który decyduje o tym, kto zasiada w Sejmie, Senacie lub też w radzie gminy, powiatu czy sejmiku województwa. Obywatel to konsument i pacjent. Dlatego przemodelowanie funkcjonowania instytucji publicznych powinno się odbywać w taki sposób, aby obywatel był nadrzędny w stosunku do instytucji publicznych, a nie odwrotnie. Jest to zupełnie nowa filozofia, która musi się stać również praktyką, a nie tylko funkcjonować w sferze teorii i pragnień twórców strategii.

Każda strategia, zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zawiera określone elementy, takie jak diagnoza, wyzwania, wizja, cel ogólny, system realizacji strategii, ramy finansowe. Przygotowu-

jąc ten dokument, zebraliśmy wiele diagnoz, będących w posiadaniu instytucji, które brały udział w jego tworzeniu. W samej strategii część diagnostyczna jest bardzo skrócona. Szczegółowe diagnozy dla obszarów sprawnego państwa znajdują się w załączniku do strategii.

Przygotowując strategię, zdefiniowaliśmy pewne wyzwania, które stanowiły podstawę do sformułowania celu głównego, celów strategicznych i kierunków interwencji. Pierwsze wyzwanie to wzmocnienie wykorzystania potencjału administracji publicznej dla rozwijania aktywności gospodarczej, społecznej i obywatelskiej, tak aby administracja ta działała w sposób prorozwojowy, a nie stanowiła bariery dla rozwoju. Bardzo często w diagnozach stanu funkcjonowania państwa w innych krajach – ale dotyczy to również Polski – administracja publiczna wskazywana jest raczej jako bariera niż jako element, który sprzyja rozwojowi społeczno-ekonomicznemu.

Kolejne wyzwanie to efektywna informatyzacja administracji publicznej i sądownictwa, umożliwiająca obywatelom korzystanie z ich usług drogą elektroniczną. W rankingach, które porównują stan funkcjonowania e-administracji w Polsce i w innych państwach europejskich, zajmujemy końcowe miejsca w UE. Tak więc mamy tu niewątpliwie do czynienia z dużym wyzwaniem dla polskich instytucji publicznych.

Jednym z problemów utrudniających rozwój e-administracji była kwestia elektronicznego podpisu. Stan prawny, który w tej chwili obowiązuje, nie jest sprzyjający i *de facto* instytucje publiczne kontaktują się z obywatelem za pomocą internetu w bardzo niskim stopniu. Obecnie trwają prace nad tzw. profilem zaufanym, czyli znacznym uproszczeniem systemu komunikowania się między obywatelem a instytucjami publicznymi.

Kolejne wyzwanie i zarazem słabość naszego państwa to wymiar sprawiedliwości. Wszyscy doskonale wiemy, z praktyki własnej czy chociażby z mediów, że stan sądownictwa nie jest najlepszy. Postępowania toczą się bardzo długo, często są umarzane lub przedawniają się, sprawcy nie są osądzani. Państwo prawa nie może dobrze funkcjonować bez sprawnego wymiaru sprawiedliwości. Jeśli jest niesprawny, stanowi barierę dla rozwoju przedsiębiorczości i obywateli, którzy mają problemy z dochodzeniem swoich praw przed sądem.

Inne wyzwanie związane z niesprawnością państwa to proces legislacyjny. Z jednej strony mamy do czynienia z nadaktywnością ustawodawcy (dzienniki ustaw w każdym roku mają coraz więcej tomów). Prawa tworzy się coraz więcej i jest ono coraz bardziej kazuistyczne, trudne do stosowania. Z drugiej strony proces tworzenia prawa jest często bardzo przelekły. Ważne akty prawne tworzone są zbyt długo, a jednocześnie zazwy-

czaj w nikłym stopniu wykorzystuje się zaangażowanie ekspertów i społeczeństwa w formułowanie założeń ustaw. Najczęściej wygląda to w ten sposób, że bardzo szybko tworzy się założenia do dokumentów prawnych, bo jest taka potrzeba chwili, natomiast potem następuje spowolnienie tego procesu.

Kolejne wyzwania to zwiększenie ochrony praw konsumentów oraz poprawa systemu opieki zdrowotnej. Słabość tego ostatniego bardzo często rzutuje na ogólną ocenę funkcjonowania państwa. Ludzie nie są zadowoleni z obecnego systemu i dlatego jest to jeden z ważnych obszarów strategii.

Do istotnych wyzwań, zwłaszcza po akcesji Polski do Unii Europejskiej, należy też zaliczyć koordynację systemu reprezentowania interesów kraju za granicą. Ostatnie wyzwanie to poprawa stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Cel główny strategii to budowa państwa otwartego na potrzeby obywatela i efektywnie wykonującego zadania publiczne. Zawiera te właśnie dwie idee: po pierwsze, najważniejszy jest obywatel, i po drugie, ważne jest, aby państwo wykonywało swoje zadania skutecznie i efektywnie.

Strategia formułuje siedem celów strategicznych, które są powiązane z wcześniej wymienionymi wyzwaniami:

- ◆ cel pierwszy - efektywnie działające instytucje publiczne;
- ◆ cel drugi - sprawny wymiar sprawiedliwości;
- ◆ cel trzeci - poprawa jakości regulacji prawnych;
- ◆ cel czwarty - poprawa ochrony interesów i praw konsumentów;
- ◆ cel piąty - poprawa efektywności funkcjonowania systemu ochrony zdrowia;
- ◆ cel szósty - sprawne funkcjonowanie służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny, w tym zarządzanie kryzysowe;
- ◆ cel siódmy - ochrona i promocja interesów państwa.

Powyższe cele strategiczne odpowiadają wyzwaniom, które z kolei są powiązane ze zidentyfikowanymi słabościami państwa.

Dla każdego celu przewidziane są kierunki interwencji. W przypadku celu pierwszego zostało zdefiniowanych pięć takich kierunków. Pierwszy (1.1) to doskonalenie struktur organizacyjnych państwa, przewidujące działania związane z korektami ustroju państwa, w tym - ze zmianami w konstytucji. W ramach tego kierunku interwencji ważne jest co

najmniej zdiagnozowanie racjonalności podziału terytorialnego państwa, ustalenie, czy istniejący podział jest właściwy; planowane są zmiany w skali makro, co moglibyśmy nazwać reformą administracji publicznej.

Kierunek interwencji 1.2 dotyczy efektywnych instytucji publicznych; to działania zmierzające do usprawnień w skali mikro, odnoszących się do pojedynczych jednostek administracji publicznej - np. poprzez zarządzanie kadrami czy stosowanie nowoczesnych technologii informatycznych.

Kierunek 1.3 skupia się na poprawie skuteczności planowania strategicznego i zarządzania finansowego, czyli na połączeniu podejścia strategicznego z instrumentami finansowymi, np. poprzez stosowanie przez wszystkie instytucje państwa budżetu zadaniowego.

Kolejny kierunek interwencji - 1.4 - to skuteczny system zarządzania rozwojem kraju. Ponieważ oczekiwania obywateli dotyczą m.in. aspiracji cywilizacyjnych, wszystkie instytucje państwa powinny skutecznie działać na rzecz rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Kierunek 1.5 wiąże się z wysoką jakością i dostępnością usług publicznych - to w szczególności większe zastosowanie w administracji technologii informatycznych.

Na zakończenie krótka informacja o systemie realizacji strategii i ramach finansowych. Kwestia ta nie jest jeszcze przesądzona, ale najprawdopodobniej za przygotowanie planu działania, czyli dokumentu implementacyjnego, który będzie wskazywał, co ma być wykonane w latach 2011-2020, oraz za monitorowanie strategii odpowiedzialny będzie minister spraw wewnętrznych i administracji, choć może być to bezpośrednio zadanie premiera, wykonywane za pośrednictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Strategia „Sprawne państwo” to przedsięwzięcie trudne, w związku z tym ramy finansowe nie są tak precyzyjne jak w innych dokumentach strategicznych. W tej chwili dosyć jasny jest system finansowania w pierwszej połowie obowiązywania tego dokumentu, czyli na lata 2011-2015, ponieważ w dużym stopniu do modernizacji struktury państwa będą wykorzystywane środki europejskie, zaplanowane w różnych programach operacyjnych.

„Kapitał ludzki” jest priorytet V „Dobre rządzenie”, który sprzyjać ma podnoszeniu kompetencji pracowników instytucji publicznych. W programie operacyjnym „Innowacyjna gospodarka” istnieje priorytet VII, który finansuje infrastrukturę informatyczną dla instytucji publicznych. Oprócz środków europejskich będą wydatkowane normalne środki budżetu państwa.

Otwarte pozostaje pytanie, czy Polska będzie mogła w tak dużym stopniu korzystać z funduszy europejskich na modernizację państwa po roku 2013, czyli w ramach kolejnej perspektywy finansowej funduszy strukturalnych. Pomogłoby to nam na pewno wywiązać się z tego ambitnego zadania - ambitnego ze względu na planowany efekt wdrożenia strategii. Wierzymy, że w 2020 r. będziemy mogli mówić o tym, że mamy państwo sprawne w różnych segmentach funkcjonowania. Dzięki lepiej zorganizowanemu państwu i bardziej kompetentnym pracownikom sektora publicznego obywatele będą bardziej zadowoleni, a pozycja międzynarodowa Polski stanie się taka, jakie mamy aspiracje, czyli odpowiednia do wielkości naszego kraju.

Barbara Kozuch\*

## Wdrażanie innowacji organizacyjnych w administracji samorządowej

### Wstęp

W ostatnich kilku latach w naszym kraju zauważalny jest wyraźny wzrost zainteresowania zarządzaniem w organizacjach publicznych, przede wszystkim samorządowych. Zapotrzebowanie na podstawy teoretyczne zarządzania w sektorze publicznym oraz w tworzących go jednostkach zwiększa się wraz z zapowiadanymi reformami tego sektora. Szczególną rolę odgrywa tutaj system administracji publicznej. Wyznacza on bowiem i tworzy warunki wprowadzania zmian w całym sektorze publicznym.

Celem tego opracowania jest poznanie możliwości wdrażania innowacji organizacyjnych w administracji publicznej oraz empiryczna analiza danych, przyczyniająca się do lepszego zrozumienia zjawiska innowacji w organizacjach publicznych, a przede wszystkim praktycznego zastosowania tych innowacji. Służy temu podjęta w pierwszym podrozdziale próba usystematyzowania teoretycznych podstaw zarządzania publicznego oraz identyfikacja cech innowacji organizacyjnych, implementowanych głównie w administracji samorządowej. Najważniejsze wywody oparto na studiach literatury przedmiotu, krajowej i zagranicznej. Rozważania teoretyczne obejmują teorie i koncepcje zarządzania publicznego - odnoszone w szcze-

---

\* Instytut Spraw Publicznych UJ, Katedra Zarządzania Publicznego.



gólności do jego części składowej, jaką jest zarządzanie urzędami i jednostkami samorządu terytorialnego - oraz teorie innowacji organizacyjnych. Natomiast przykłady z praktyki pochodzą tylko z administracji samorządowej. Materiał empiryczny pozyskano w 2009 r. w Urzędzie Miasta Poznania. Obejmuje on głównie dokumentację projektów realizowanych w tym urzędzie w ostatnich kilku latach. Ponadto wykorzystano artykuły naukowe opublikowane pod redakcją naukową B. Kozuch i P. Kołodziejczyka w „Zarządzaniu Publicznym. Zeszytach Naukowych ISP UJ” 2009, nr 4, piśmie poświęconym innowacyjnemu zarządzaniu w administracji publicznej.

## 1. Podstawy teoretyczne zarządzania publicznego

Do wyodrębnienia zarządzania publicznego jako dyscypliny nauk o zarządzaniu<sup>1</sup> prowadzi przyjęcie rzadko stosowanego podejścia dostrzegającego zróżnicowanie organizacji ze względu na motyw podjęcia zorganizowanego działania. W ten sposób rozróżnia się organizacje biznesowe, które mają na celu osiąganie zysku, organizacje publiczne, działające w interesie publicznym, czyli mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli, a także organizacje społeczne (inaczej pozarządowe, typu *non profit*, obywatelskie i inne), które powstają i działają motywowane przez potrzeby wyższe oraz są nastawione na dobro wspólne, które zaspokaja potrzeby beneficjentów.

Współczesne organizacje publiczne wyróżnia to, że podejmują one działania w interesie publicznym i urzeczywistniają swoje cele głównie poprzez tworzenie relacji współpracy z innymi organizacjami lub niezinstytucjonalizowanymi uczestnikami życia społeczno-gospodarczego. Dzięki temu realizowane są zarówno ich własne cele, jak i cele tych organizacji, które oferują dobra i usługi publiczne. Oznacza to, że charakterystyczne dla administrowania publicznego instrumenty prawno-administracyjne schodzą na plan dalszy, a najważniejsze jest zadowolenie odbiorców usług traktowanych jako beneficjentów służby publicznej.

Organizacje publiczne, podobnie jak inne organizacje, mają co prawda własne cele wewnątrzorganizacyjne, ale są one - a przynajmniej powinny być - podporządkowane celowi służenia społeczeństwu, który osiągnąć jest przede wszystkim dzięki specyficznym, bezpośrednim bądź pośrednim związkom z otoczeniem.

---

<sup>1</sup> Zob. S. Sudół, B. Kozuch, *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę*, w: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, S. Lachiewicz, B. Nogalski (red.), Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 389-398; B. Kozuch, *Współczesne kierunki zmian w zarządzaniu administracją publiczną*, „Optimum” 2008, nr 4.

Na temat istoty zarządzania publicznego spotykane są krańcowo różne poglądy<sup>2</sup>. Po pierwsze, wskazuje się na fakt, że jest ono nowym zjawiskiem, nową formą prowadzenia spraw publicznych. Stąd też przeciwstawia się je starej formie, czyli administrowaniu publicznemu. Opinia ta stanowi jednak zbyt uproszczenie. Natomiast słusznie przypisuje się zarządzaniu publicznemu atrybut dynamicznej siły sprawczej zmian. Po drugie, dość często formułowany jest pogląd dotyczący obserwowanego od ćwierćwiecza swoistego zapożyczenia przez sektor publiczny idei oraz instrumentów ukształtowanych w sektorze komercyjnym. Niektórzy badacze twierdzą, że zjawisko to występuje tylko w odniesieniu do działań poszczególnych organizacji publicznych, podczas gdy sektor publiczny jako całość nie powinien przejmować sposobów osiągania celów od sektora przedsiębiorstw. Inni z kolei zajmują diametralnie odmienne stanowisko, twierdząc, iż metody i techniki zarządzania przedsiębiorstwami oraz kultura biznesu mogą stanowić rozwiązanie wielu problemów i patologii, powstałych przy wykorzystywaniu tradycyjnych form zarządzania sprawami publicznymi. Tymczasem właściwe drogi znajdują się pomiędzy skrajnymi podejściami. Niezbędne jest adaptowanie niektórych instrumentów sprawdzonych w zarządzaniu przedsiębiorstwami do potrzeb zarządzania organizacjami publicznymi.

Analizując istotę zarządzania publicznego, często trafnie podkreśla się, że jest ono ściśle i nierozzerwalnie powiązane z polityką, prawem i – szerzej – ze społeczeństwem obywatelskim oraz że dominuje w nim logika wyboru publicznego. Innymi słowy, zarządzanie to charakteryzuje się uwzględnianiem nie tylko efektywności ekonomicznej, lecz także, przede wszystkim, efektywności społecznej i politycznej wyborów dokonywanych w sektorze publicznym.

Przedmiot badań zarządzania publicznego stanowią procesy organizacji i zarządzania występujące w organizacjach publicznych oraz w tych organizacjach obywatelskich, których działania ukierunkowane są na osiągnięcie celów zbieżnych z celami organizacji publicznych.

Inaczej zarządzanie publiczne i jego przedmiot przedstawiane są na gruncie nauk ekonomicznych. Na przykład R. Krzyżewski<sup>3</sup> podkreśla, iż zarządzanie publiczne dotyczy zarówno organizacji publicznych, jak i prywatnych, tych, które dążą do zaspokojenia potrzeb i realizacji interesów publicznych oraz prowadzących działalność „z pominięciem dochodu

<sup>2</sup> Zob. Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 15-16.

<sup>3</sup> Zob. R. Krzyżewski, *Zarządzanie publiczne – próba określenia pojęcia, przedmiotu i obszarów zastosowania*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, „Working Paper” 2009, nr 1, s. 5-7.

(zysku) oraz mechanizmów rynku”. Podejście to nie mieści się w logice prowadzonego w niniejszej pracy wywodu, koncentruje się bowiem na kryterium własności. Tymczasem prezentowana tutaj koncepcja opiera się na motywach podejmowania zorganizowanych działań przez ludzi. Ponadto propozycja Krzyżewskiego nie uwzględnia tego, że organizacje publiczne wykorzystują - chociaż w ograniczonym zakresie - mechanizmy rynkowe oraz że terminy „dochód” i „zysk” nie są tożsame.

Z kolei J. Hausner odwołuje się do definicji zarządzania publicznego Banku Światowego<sup>4</sup>, która nie zawiera pojęć właściwych naukom o zarządzaniu. Jednakże bardzo interesujące jest tutaj rozróżnienie menedżerskiego i partycypacyjnego zarządzania publicznego<sup>5</sup>.

Obiekt badań zarządzania publicznego charakteryzuje się wieloaspektowością i interdyscyplinarnością. Organizacje publiczne najczęściej są szczególnie złożonymi systemami, a ich funkcjonowanie uwarunkowane jest różnorodnymi czynnikami ekonomicznymi, psychospołecznymi i kulturowymi, politycznymi i prawnymi, technicznymi i ekologicznymi oraz innymi. Ich badanie wymaga wieloaspektowej i wielowątkowej analizy oraz sięgania do aparatu poznawczego i dorobku innych dyscyplin naukowych.

Obiektem badań analizowanej tu szczegółowej dyscypliny są tylko niektóre organizacje, a mianowicie te, które zostały stworzone wyłącznie w celu realizacji interesu publicznego. Jako przedmiot badań zarządzania publicznego - w pewnym stopniu - można też wskazać organizacje obywatelskie. Uzasadnione jest to większym ich podobieństwem do organizacji publicznych niż do przedsiębiorstw. Stosując kryterium motywu podejmowania zorganizowanej działalności, rozróżniamy bowiem organizacje komercyjne i niekomercyjne, tworzone w interesie publicznym i dla dobra wspólnego. Podstawowe różnice pomiędzy organizacjami publicznymi i obywatelskimi w kontekście dbałości o dobro wspólne można sprawdzić do obligatoryjności i dobrowolności, a także powszechności i adresowania zorganizowanych działań do konkretnych grup społecznych; zakres oddziaływań organizacji obywatelskich jest zatem znacznie mniejszy.

W zarządzaniu publicznym, jak już podkreślono, znajdują zastosowanie zasady i prawidłowości zarządzania ogólnego. Odnoszenie ich do organizacji publicznych wymaga jednak uwzględniania specyfiki tych organizacji.

---

<sup>4</sup> Zob. J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 31.

<sup>5</sup> Tamże, s. 25-29.

W tradycyjnym podejściu - zależnie od przyjętej doktryny społeczno-politycznej i rozumienia w ramach niej roli państwa - do rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych wystarczało przyjęcie określonego przepisami prawa sposobu funkcjonowania organizacji publicznych i wymuszanie jego przestrzegania głównie za pomocą nakazów i zakazów. Jednakże zmiany cywilizacyjne doprowadziły do istotnych zmian w oczekiwaniach społecznych, wywołując zapotrzebowanie na zarządzanie publiczne w prezentowanym ujęciu. Wprowadzenie go do urzędów i innych organizacji publicznych kieruje te organizacje na tory sprawnego osiągnięcia celów.

Czasami badacze dają się zwieść podobieństwom różnych organizacji, co skłania ich do nieuzasadnionej ekstrapolacji i powoduje niekiedy niedostrzeganie istotnych różnic w zarządzaniu, istniejących mimo występowania podobieństw porównywanych organizacji.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że w pojedynczej organizacji istnieje ustalona hierarchia odzwierciedlona w strukturze organizacyjnej, a jej granice są jednoznacznie określone. Ponadto organizacja taka dysponuje ściśle określonymi zasobami, w tym - ludzkimi, można więc mówić o zamkniętym członkostwie. Natomiast w przypadku, gdy zarządzanie obejmuje oddziaływanie na różniących się samodzielnych uczestników procesów społeczno-gospodarczych, warunki, w jakich dąży się do osiągnięcia celów organizacyjnych, okazują się zgoła odmienne. Są one charakterystyczne dla członkostwa otwartego<sup>6</sup>, w którym urzeczywistnianie celów organizacyjnych umożliwiają ukształtowane relacje organizacji z ich otoczeniem. Przede wszystkim chodzi o relacje umożliwiające współpracę międzyorganizacyjną ukierunkowaną na osiągnięcie wspólnych dla danej społeczności celów, mimo dostrzegania wielu istotnych różnic pomiędzy uczestnikami zorganizowanego działania.

W przeszłości aktywność obywateli była ograniczona do aktu wyborczego. Wystarczająca była wola polityczna i formułowane zgodnie z nią polityki publiczne powierzane do realizacji aparatowi władzy. Nie było presji społecznej na sprawne zarządzanie zapewniające realizację zbiorowych potrzeb społecznych na miarę oczekiwań obywateli coraz lepiej rozumiejących swą podmiotowość. W dzisiejszych czasach nierealne jest jednak narzucanie określonych polityk i programów publicznych. Ważne stało się nie tylko ich formułowanie, lecz przede wszystkim przyjęcie sposobów ich wdrażania przy współudziale obywateli.

---

<sup>6</sup> Zob. V. Padaki, M. Vaz, *Institutional Development in Social Interventions. Towards Inter-Organizational Effectiveness*, Sage Publications, New Delhi-Thousand Oaks-London 2003, s. 177.

Dlatego też w dzisiejszych czasach istotne znaczenie słusznie przypisywane jest przywództwu, zwłaszcza w organizacjach z otwartym członkostwem oraz w organizacjach sieciowych, a także koordynowaniu wspólnych działań, wychodzących poza granice organizacji i odnoszących się do takich struktur, jak cała gospodarka, region czy też gmina. Podobnie rosnące znaczenie uzyskuje społeczne, w tym organizacyjne, komunikowanie się.

Przytoczone argumenty przemawiają za tym, że organizacje, będące obiektem zainteresowania zarządzania publicznego, różnią się od przedsiębiorstw na tyle istotnymi cechami, że mogą stanowić przedmiot badań nowej szczegółowej dyscypliny nauk o zarządzaniu. Właściwym dla zarządzania publicznego obszarem zainteresowań jest zatem sfera zarządzania badana pod kątem prawidłowości i źródeł sprawności zorganizowanego działania zbiorowego oraz sprawnej realizacji przedsięwzięć w powiązaniu ze specyfiką tych organizacji.

Organizacje publiczne badane są także na gruncie zarządzania ogólnego. Wówczas traktuje się je jak każdą organizację i odnosi się do nich ogólne zasady i prawidłowości zarządzania. Takie podejście badawcze ma jednak poważne ograniczenia, gdyż pozwala poznać tylko najbardziej podstawowe procesy i zjawiska zachodzące w tych organizacjach i ich otoczeniu. Tymczasem wzrost złożoności procesów zarządzania i społeczne zapotrzebowanie na usprawnianie ich działania powodują, że istnieje konieczność pogłębionego badania tych organizacji w ramach zarządzania publicznego jako wyodrębnionej subdyscypliny nauk o zarządzaniu.

Koncentrując się na swoim obiekcie badań pod względem sprawności, zarządzanie publiczne korzysta z dorobku innych subdyscyplin nauk o zarządzaniu i innych dyscyplin naukowych. Zasilenie zarządzania publicznego przez inne nauki jest wielostronne. Naukom politycznym analizowana subdyscyplina zawdzięcza poznanie politycznego kontekstu oraz warunków procesów decyzyjnych, natury i zachowań instytucji publicznych, politycznych aspektów motywowania ludzi na wybieralnych stanowiskach, sposobów wywierania nacisku na rząd itp. Ekonomia wyposaża nauki o zarządzaniu w przydatne z perspektywy zarządzania publicznego analizy roli państwa w gospodarce, metody oceny ekonomicznej efektywności rządu i jego agend itp. Ponadto na podstawie badań ekonomicznych można wnioskować o wpływie interesariuszy i organów nadzoru na motywowanie ludzi w organizacjach publicznych. Związki teorii organizacji z zarządzaniem publicznym zaznaczają się w objaśnianiu różnic pomiędzy cechami i zachowaniami organizacji prywatnych i publicznych oraz przyczyn tych różnic. Nauka ta pomaga wyjaśnić, dlaczego organizacje publiczne napotykały trudności w osiągnięciu wyznaczonych celów, a zwłaszcza ogra-

niczenia, jakie występują we wprowadzaniu innowacji w zarządzaniu, zmierzających do doskonalenia procesów świadczenia usług publicznych.

Nauka administracji okazuje się pomocna w rozpoznawaniu administracyjnych uwarunkowań zarządzania publicznego. Ważny jest jej dorobek w określeniu znaczenia zarządzania publicznego w demokratycznym państwie. W Polsce administrację publiczną od zarządzania publicznego odróżniają bardzo ściśle związki z prawem oraz różnice w logice administrowania, koncentrującego się na wykonywaniu zapisów ustaw i innych aktów prawnych<sup>7</sup>. Celem zewnętrznym nauki administracji jest zapewnienie, by organizacje publiczne działały zgodnie z prawem, podczas gdy zarządzanie publiczne koncentruje się na sprawności działań organizacji, które bada. Poza tym przedmiot badań zarządzania jest szerszy niż nauki o administracji. Prawo administracyjne zasila zarządzanie publiczne wynikami badań nad ogółem norm regulujących stosunki społeczne związane z administracyjną działalnością organów państwa i innych organizacji wykonujących publiczne funkcje administracyjne.

Zarządzanie publiczne zasilane jest zatem przez nauki, które tradycyjnie obejmują również sferę publiczną życia społeczno-gospodarczego, tj. naukę o polityce, ekonomię, prawo administracyjne, administrację publiczną, teorię organizacji.

Misją zarządzania publicznego jako subdyscypliny nauk o zarządzaniu jest inspirowanie działalności badawczej oraz integrowanie dorobku teoretycznego i praktycznego różnych podejść badawczych do zarządzania organizacjami publicznymi, w których to podejściach można wyraźnie wyróżnić nurt ekonomiczny i nurt humanistyczny. Chodzi np. o zintegrowanie dorobku badaczy związanych z takimi specjalistycznymi czasopismami naukowymi, jak „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ” wydawane od 2005 r. oraz „Zarządzanie Publiczne”, które ukazuje się od 2007 r. w Wydawnictwie Scholar, a także badaczy z wielu ośrodków krajowych, jak Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet w Białymstoku, Szkoła Główna Handlowa, Politechnika Białostocka.

Reasumując, można stwierdzić, że istotą zarządzania publicznego jako dyscypliny szczegółowej nauk o zarządzaniu jest badanie procesów zarządzania w organizacjach nastawionych na realizację interesu publicznego, w tym - wyjaśnianie relacji między cechami zorganizowanego zbiorowego działania ludzi i ich zmianami w organizacjach publicznych (niezależnie od skali działania) poprzez ukazywanie prawidłowości identyfiko-

<sup>7</sup> Zob. J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, dz. cyt., s. 29-30; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1998, s. 91.

wanych zmian, ich funkcjonalnych, strukturalnych i przyczynowo-skutkowych zależności, jak również wykrywanie tendencji tych zmian, które mogą być wykorzystane w przekształcaniu rzeczywistości.

Z przeprowadzonych tu wywodów wynika, iż zarządzanie publiczne to subdyscyplina naukowa zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zarządczych zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji publicznych, sprawne tworzenie i wykorzystywanie możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego.

## 2. Innowacje organizacyjne w administracji publicznej

Dostrzeganie potrzeby wyodrębniania innowacji organizacyjnych nasiliło się stosunkowo niedawno. Świadczy o tym m.in. zdefiniowanie tego rodzaju innowacji dopiero w trzecim wydaniu *Podręcznika Oslo*, najpopularniejszego źródła definicji związanych z innowacjami i innowacyjnością<sup>8</sup>. Podręcznik ten obejmuje problematykę innowacji w przedsiębiorstwach oraz państwowej polityki innowacyjności.

Szeroka definicja innowacji obejmuje wdrożenie nowego bądź znacząco udoskonalonego wyrobu lub usługi, czyli produktu albo procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy albo stosunkach z otoczeniem<sup>9</sup>.

Z dotychczasowych ustaleń wynika, że zmiany innowacyjne w sferze organizacji i zarządzania cechuje:

- ♦ różny stopień nasycenia nowością, adekwatność do nowych teorii i koncepcji;
- ♦ skokowa zmiana warunków działania;
- ♦ przełom technologiczny;
- ♦ zdolność do osiągnięcia rezultatów odpowiadających redefiniowanej (lub modyfikowanej) misji.

Najczęściej przyjmuje się, że minimalnym wymogiem zaistnienia innowacji jest to, aby produkt, proces, metoda marketingowa lub metoda organizacyjna były nowe lub znacząco udoskonalone z perspektywy organizacji wdrażającej. Zalicza się tu wyroby i usługi oraz procesy i metody zarówno opracowane po raz pierwszy, jak i te przyswojone od innych organizacji.

---

<sup>8</sup> Zob. *Oslo Manual*, OECD, Eurostat, Paris 2005.

<sup>9</sup> Zob. *Podręcznik Oslo*, OECD, Eurostat, Warszawa 2008, s. 48–58.

Innowacja może polegać na wdrożeniu jednej znaczącej zmiany albo na serii mniejszych zmian, które razem stanowią zmianę znaczącą. Właściwość ta czasami prowadzi do mylnego poglądu na temat ciągłości innowacji. Jak już podkreślono, jedną z cech dystynktywnych tej ostatniej jest zmiana skokowa, co jednoznacznie przeczy ciągłości. Można ją dostrzeżać w innym kontekście, a mianowicie w orientacji na innowację, czyli można mówić o innowacyjnych zachowaniach organizacji w dłuższym czasie.

Innowacja organizacyjna w porównaniu do innych zmian organizacyjnych określana jest powszechnie<sup>10</sup> jako wdrożenie po raz pierwszy nowej metody organizacyjnej w przyjętym przez organizację sposobie prowadzenia interesów, w organizacji miejsca pracy, w relacjach zewnętrznych - metody, która jest rezultatem strategicznych decyzji kierownictwa organizacji.

Stosując pojęcia z zakresu nauk organizacji i zarządzania, innowacje organizacyjne można zdefiniować jako zastępowanie stosowanych w organizacji metod rozwiązywania problemów zarządzania nowymi, dotychczas niewykorzystywanymi metodami organizacyjnymi w zakresie (1) zasad zarządzania firmą, (2) systemu pracy oraz (3) zarządzania zewnętrznymi relacjami organizacji.

1. Innowacje w zasadach zarządzania obejmują wdrażanie nowego porządku i nowych procedur zarządzania pracą, np. wprowadzenie zasad organizacyjnego uczenia się i dzielenia się wiedzą w organizacji, ustalenie nowych procedur związanych z rozwojem pracowników, wdrożenie nowych koncepcji zarządzania, w szczególności zarządzania opartego na wynikach, zarządzania projektami, benchmarkingu, zarządzania jakością oraz zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL).

2. Innowacje w systemie pracy to ustalenie nowego podziału pracy, nowych form pracy (np. telepraca), uelastycznienie czasu pracy, a także wdrożenie nowych metod delegowania uprawnień i odpowiedzialności, jak np. wprowadzenie partycypacyjnego zarządzania, wzmocnienie i usamodzielnienie pracowników, wprowadzenie nowych form pracy zespołowej.

3. Innowacje w zarządzaniu zewnętrznymi relacjami organizacji obejmują wdrożenie nowych metod kształtowania relacji organizacyjnych z otoczeniem, np. znaczącą zmianę więzi między dostawcami i nabywcami w rezultacie tworzenia sieci międzyorganizacyjnych i uczestnictwo w niej całej organizacji lub wyodrębnionych zespołów, wprowadzenie programów lojalnościowych, rozbudowę powiązań relacyjnych.

---

<sup>10</sup> Zob. *Oslo Manual*, dz. cyt., s. 51-52.

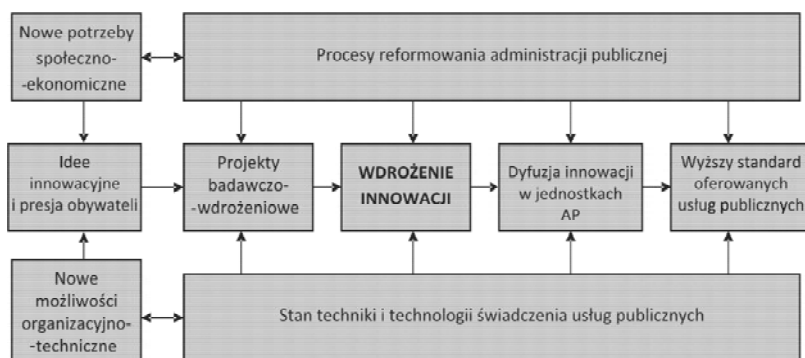


Z przeprowadzonych analiz wynika, że istota innowacji organizacyjnych polega na wdrożeniu zmian w organizacji charakteryzujących się znaczącym nowatorstwem w zakresie zasad zarządzania oraz kształtowania relacji wewnątrz organizacji i z jej otoczeniem. Nieodłączną cechą innowacji organizacyjnej jest jej wdrożenie (rys. 1). Następuje ono wówczas, gdy nowe metody organizacyjne są faktycznie wykorzystywane w organizacji.

Procesy innowacyjne zachodzące w administracji publicznej mają podobną, choć specyficzną, logikę jak w przypadku produktów rynkowych<sup>11</sup>. Innowacje organizacyjne w sektorze publicznym przede wszystkim dotyczą nowych usług, nowych polityk i programów, nowych podejść, nowych procesów świadczenia usług publicznych. Innowacje te mogą obejmować nowe elementy, nowe konfiguracje istniejących już elementów, odejście od tradycyjnych sposobów działania, a także zmianę radykalną.

Rys. 1

### Złożony model procesu innowacyjnego w administracji publicznej



Źródło: opracowanie własne.

Samo podkreślanie potrzeby innowacyjności w kontekście modernizowania administracji znane jest od dość dawna. W literaturze amerykańskiej<sup>12</sup> innowacyjność rozpatrywano m.in. w kontekście teorii i koncepcji zmian organizacyjnych oraz polityki interwencji, a także warunków tworzenia innowacyjnych organizacji publicznych, w tym publicznej przedsiębiorczości. Podkreślano znaczenie procesów decyzyjnych budżetowania, zarządzania opartego na wynikach oraz innowacyjności w procesach reformowania i współrzędzenia. Pojawiały się też pojedyncze opracowania,

<sup>11</sup> Zob. Rothwell 1992, s. 221-229.

<sup>12</sup> Zob. Frederikson, Johnston 1999.

w których w sektorze publicznym analizowano innowacje technologiczne oraz organizacyjne<sup>13</sup>. Niektórzy badacze zarządzania w sektorze publicznym wyspecjalizowali się w problematyce innowacji organizacyjnych w zarządzaniu publicznym<sup>14</sup>.

W świetle dotychczasowego dorobku zarządzania ogólnego i zarządzania publicznego można wskazać następujące główne źródła okazji do zapoczątkowania procesów innowacyjnych w administracji publicznej:

- ♦ stwierdzenie niezgodności między obserwowaną rzeczywistością a wyobrażeniami o niej;
- ♦ pojawiające się potrzeby realizowanych procesów świadczenia usług publicznych;
- ♦ zmiany społeczno-ekonomiczne, w szczególności demograficzne;
- ♦ zmiany w postrzeganiu, nastrojach, a przede wszystkim w wartościach podzielanych w danym społeczeństwie;
- ♦ nowe idee zarządzania;
- ♦ nowa wiedza<sup>15</sup>.

Kilkunastoletnie badania i doświadczenia umożliwiły szersze rozumienie innowacji w zarządzaniu administracją publiczną<sup>16</sup>. Innowacje te definiuje się jako twórcze idee wprowadzane do praktyki zarządzania, skierowane na rozwiązanie uporczywych problemów w realizacji interesu publicznego, np. zwiększanie dostępności usług publicznych. Zdecydowaną ich część stanowią innowacje organizacyjne.

Innowacje organizacyjne w administracji publicznej to dowolne metody organizacyjne oznaczające skokową, pozytywną zmianę w świadczeniu usług dla obywateli. Obejmują one zarówno wewnątrz organizacji, np. urzędu miasta, jak i relacje z otoczeniem, pod warunkiem że jest to pierwsze zastosowanie określonej metody przez daną organizację.

---

<sup>13</sup> Zob. L. Earl, *Technological Change in the Public Sector, 2000-2002, 2003*, [www.statcan.gc.ca/pub/88f0006x/88f0006x2004008-eng.pdf](http://www.statcan.gc.ca/pub/88f0006x/88f0006x2004008-eng.pdf) [01.12.2010 r.].

<sup>14</sup> Zob. E. Glor, *Innovation Pattern*, „The Public Sector Innovation Journal” 2001, t. 6, nr 3; A. Lam, *Organizational Innovation*, Brunel University, „Working Paper”, April 2004, nr 1; P. Koch, J. Hauknes, *On Innovation in the Public Sector – Today and Beyond*, NIFU STEP, Oslo 2005.

<sup>15</sup> Zob. P.F. Drucker, *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992, s. 44.

<sup>16</sup> Zob. A. Alberti, G. Bertucci, *Replicating Innovations in Governance. An Overview*, w: *Innovations in Governance and Public Administration. Replicating What Works*, DESA UN, New York 2006, s. 3-6.

Wśród innowacji w prowadzeniu spraw publicznych przez analizowaną organizację, czyli w zasadach zarządzania w urzędzie, można wyodrębnić:

- ♦ nadanie nowego znaczenia procesom kontrolowania poprzez wprowadzenie po raz pierwszy zintegrowanego systemu monitoringu działalności oraz wzmocnienie samokontroli;
- ♦ przyjęcie perspektywy klienta i przekształcanie procesów w urzędzie w trakcie wprowadzania systemów zarządzania jakością;
- ♦ zmianę podejścia do zasobów organizacji poprzez koncentrowanie się na wiedzy pracowników, uzewnętrznioną przez utworzenie nowych baz najlepszych praktyk, sformułowanych wniosków oraz innej skodyfikowanej wiedzy w sposób zapewniający innym osobom możliwie łatwy dostęp do tych baz;
- ♦ odejście od prowadzenia spraw publicznych opartego na procedurach i wprowadzenie po raz pierwszy programów szkoleniowych w celu stworzenia efektywnych zespołów, które integrują pracowników różnych działów i obszarów zadań, np. zespołów zadaniowych.

Jako przykładowe innowacje w systemie pracy, czyli innowacje obejmujące zachowania organizacyjne ludzi w administracji publicznej, w tym samorządowej, można wskazać:

- ♦ wprowadzenie po raz pierwszy decentralizacji zadań służbowych dla urzędników, np. przekazanie znacząco większej kontroli i odpowiedzialności wydziałowi promocji i rozwoju;
- ♦ powołanie po raz pierwszy formalnych lub nieformalnych zespołów roboczych dzielenia się wiedzą;
- ♦ wdrożenie nowego systemu adaptacji zawodowej;
- ♦ wprowadzenie po raz pierwszy systemu anonimowego zgłaszania błędów lub zagrożeń w celu zidentyfikowania ich przyczyn i zmniejszenia częstotliwości ich występowania.

Z kolei innowacje organizacyjne w relacjach z otoczeniem przykładowo mogą obejmować:

- ♦ wprowadzenie po raz pierwszy standardów kontroli jakości dla organizacji i instytucji współpracujących, np. w zakresie organizacji szkoleń;
- ♦ stworzenie nowych możliwości komunikowania się;

- ♦ zastosowanie po raz pierwszy outsourcingu;
- ♦ rozpoczęcie po raz pierwszy na konkretnych zasadach współpracy ze szkołami wyższymi lub innymi instytucjami badawczymi.

Występowanie innowacji organizacyjnych w praktyce administracji publicznej potwierdzają wyniki badań opublikowane w raporcie Banku Światowego z 2006 r.; badania te obejmują najważniejsze elementy zarządzania publicznego w wybranych krajach - nowych członkach UE. Są to: Litwa, Łotwa, Polska i Słowacja. Przeprowadzone badania koncentrują się na<sup>17</sup>:

- ♦ planowaniu strategicznym, zarządzaniu opartym na wynikach, formułowaniu i koordynowaniu polityk publicznych;
- ♦ nowoczesnym zarządzaniu zasobami ludzkimi, ukierunkowanym na przyciąganie i utrzymywanie wysokiej jakości tych zasobów;
- ♦ wykorzystywaniu nowoczesnych technologii w procesach świadczenia usług publicznych, np. e-administracji jako instrumentu zarządzania zmianami.

Walorem takiego ujęcia jest duży stopień uproszczenia odwzorowywanej rzeczywistości. Ułatwia to poznawanie procesów zarządzania dzięki ograniczeniu obszarów do najważniejszych elementów w sposób wystarczający, chociaż niewyczerpujący, pozwalający jednak zidentyfikować występowanie tego modelu lub stwierdzić jego brak oraz umożliwiającą określenie głównych charakterystyk systemu w badanych organizacjach.

„Prawidłowości te są odzwierciedlone w rezultatach omawianych tutaj badań empirycznych. Pokazały one z jednej strony skokowy efekt w określonych sferach przy jednoczesnym uwstecznieniu w innych. Dotyczy to zarówno Polski, jak i pozostałych badanych krajów.

Ważną częścią składową systemów zarządzania są instrumenty elektroniczne, w przypadku zarządzania publicznego określane mianem e-administracji. W świetle cytowanych badań stwierdzono, że spośród usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną, jak komunikacja wewnętrzna w centralnych jednostkach administracji publicznej - w tym w instytucjach zajmujących się podatkami, ubezpieczeniami społecznymi, rejestrami cywilnymi i rejestrami gruntów, punktami dostępu publiczne-

---

<sup>17</sup> Zob. T. Verheijen, *Administrative Capacity in the New EU Member States. The Limits of Innovation?*, World Bank, „Working Paper” 2007, nr 115, Washington, D.C.

go, w tym dostępu szkół do internetu – na właściwym poziomie jest e-administracja obejmująca rejestry gruntów, ubezpieczenia społeczne i dostęp do komputerów w szkołach. W wielu innych dziedzinach brakuje e-usług lub znajdują się one na najniższym poziomie. Dotyczy to w szczególności systemu ochrony zdrowia, rejestracji pojazdów, sądownictwa, portali e-administracji, portali edukacyjnych, podatków i zamówień publicznych. W rezultacie obserwuje się tylko pojedyncze innowacje zamiast spójnego wprowadzania e-usług publicznych<sup>18</sup>.

### 3. Praktyka wdrażania innowacji organizacyjnych w administracji samorządowej

Obecnie wiele jednostek administracji publicznej wdraża innowacje organizacyjne. Procesy te są widoczne zwłaszcza w administracji samorządowej, która tworzy bezpośrednie relacje zarówno z obywatelami-klientami, jak i z instytucjami.

Dobrym przykładem tego rodzaju działań zarządczych są doświadczenia związane z wdrażaniem innowacji organizacyjnych w Urzędzie Miasta Poznania (UMP). Świadczą o tym przedstawione poniżej przypadki<sup>19</sup>.

Innowacje w zasadach zarządzania urzędem samorządowym objęły zasadniczą zmianę w podejściu do zasobów organizacji. Podstawowym ich celem było:

- ◆ zdefiniowanie najważniejszych zasad zarządzania;
- ◆ uporządkowanie i opisanie procesów oraz procedur;
- ◆ stworzenie odpowiednich narzędzi ZZL oraz przyporządkowanie określonych działań do ról organizacyjnych;
- ◆ kształtowanie nowej kultury pracy.

Analizowaną innowację w UMP oparto na modelu kapitału ludzkiego zakładającym, że człowiek jest najcenniejszym zasobem organizacji (pozyskiwanie jak najlepszych pracowników i dbałość o ich rozwój). Odzwierciedleniem tego stanu było wprowadzenie standardu *Investors in*

---

<sup>18</sup> Zob. R. Brown i in., *Administrative Capacity Review of Poland*, background paper, The World Bank, Washington, D.C. 2006.

<sup>19</sup> Zob. A. Krzymień-Bieszka i in., *Unowocześnianie procesów zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie Miasta Poznania*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe ISP UJ” 2009, nr 4, s. 116, 118, 129-131, 134-135; A. Banaszak-Dankowska, W. Kałek, M. Kuśnierz, *Z doświadczeń zarządzania projektem „Kompetentny urzędnik – wyższa jakość usług w Wielkopolsce”*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe ISP UJ” 2009, nr 4, s. 156-157.

*People* (IIP), czyli Inwestora w Ludzi (IwL), którego główne zasady, mające postać wskaźników, to:

- ◆ Strategia poprawy wyników organizacji jest przejrzyste przedstawiona i zrozumiała.
- ◆ Zdobywanie wiedzy i rozwój są zaplanowane tak, aby realizować cele organizacji.
- ◆ Strategie zarządzania propagują równe szanse rozwoju w organizacji.
- ◆ Umiejętności potrzebne kadrze kierowniczej, by skutecznie przewodzić, kierować i rozwijać pracowników, są jasno określone i zrozumiałe.
- ◆ Kierownicy są skuteczni w przewodzeniu, kierowaniu i rozwijaniu ludzi.
- ◆ Wkład ludzi w działanie organizacji jest dostrzegany i doceniany.
- ◆ Ludzie są zachęceni do angażowania się i brania odpowiedzialności przez włączanie w proces podejmowania decyzji.
- ◆ Ludzie skutecznie uczą się i rozwijają.
- ◆ Inwestowanie w ludzi poprawia wyniki organizacji.
- ◆ Udoskonalenia w sposobie zarządzania i rozwijania ludzi są dokonywane w sposób systematyczny.

Wszystkie te zasady zostały wdrożone, a poszczególnym wskaźnikom przyporządkowano odpowiednie dowody na ich osiągnięcie. Dowody wskaźnika 1. są następujące<sup>20</sup>:

„Dowody do wskaźnika 1.

Najwyższa kadra kierownicza zapewnia posiadanie przez organizację jasno sformułowanego celu i wizji, strategii poprawiania realizacji zadań i osiąganych wyników oraz planu działania z wskaźnikami osiągania celów i zadań. Ponadto tam, gdzie istnieją grupy przedstawicielskie, najwyższa kadra kierownicza stwarza warunki sprzyjającej współpracy z takimi grupami m.in. poprzez zasięgnięcie ich opinii w trakcie opracowywania biznesplanu organizacji. Pracownicy będący członkami grup przedstawicielskich potwierdzają ten fakt.

Kierownicy potrafią opisać, w jaki sposób włączają pracowników w opracowywanie planów działań oraz w uzgadnianie grupowych i indy-

<sup>20</sup> Zob. A. Krzymień-Bieszka i in., *Unowocześnianie procesów zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie Miasta Poznania*, dz. cyt., s. 116.

widualnych celów. Pracownicy potrafią objaśnić cele swoich zespołów i organizacji na poziomie odpowiednim do ich roli oraz umieją opisać, w jaki sposób byli włączeni w ich ustalanie i realizację”.

Podobnie zostały opisane dowody do pozostałych zasad-wskaźników.

- ♦ Wdrożenie innowacji organizacyjnych w UMP polegało również na zmianach w systemie pracy urzeczywistnionych dzięki opracowaniu i wdrożeniu narzędzia szacowania potencjału pracowników i prognozowania rozwoju personelu, będącego jednocześnie istotnym elementem systemu motywacji pracowników. Narzędziu temu nadano nazwę „Program Kadra Rezerwowa”.
- ♦ Do tego programu pracowników kwalifikowano na podstawie określonych kryteriów, po których spełnieniu pracownik otrzymywał rekomendację do kadry rezerwowej. Za kryteria te przyjęto:
  - wyniki okresowej oceny pracowniczej w dłuższym okresie;
  - poziom kompetencji merytorycznych;
  - nastawienie na własny rozwój i podnoszenie kwalifikacji;
  - zaangażowanie pracownika i identyfikację z organizacją;
  - zainteresowanie rozwojem zawodowym w obszarze menedżerskim i motywację do niego.

W ramach programu przyjęto, że pracownicy włączeni do kadry rezerwowej UMP w ciągu trzech lat uczestniczą raz w roku w szkoleniu rozwijającym umiejętności kierownicze, są proponowani przy awansach w pierwszej kolejności, korzystają z innych form rozwoju zawodowego, np. pełnienia zastępstw, udziału w zarządzaniu projektami, zwiększania zakresu uprawnień i samodzielności. Wykorzystanie programu w latach 2006-2009 doprowadziło do sytuacji, w której połowa awansów to awanse wewnętrzne.

Po trzyletnim aktywnym uczestnictwie w programie pracownicy nieobjęci awansami nadal pozostawali w składzie kadry rezerwowej, ale zadania programowe nie były do nich adresowane.

Interesującą praktyką wdrażania innowacji organizacyjnych w systemie pracy urzędu stała się poprawa zarządzania zasobami ludzkimi w Zarządzie Komunalnych Zasobów Lokalowych (ZKZL) obejmująca wdrażanie do pracy nowo zatrudnionych pracowników oraz pracowników powracających po dłuższej nieobecności. Rezultaty wdrożenia określono

za pomocą mierników, jakimi były wskaźniki jakościowe badane w formie wywiadu z nowo zatrudnionymi pracownikami. Przygotowaniem innowacyjnych rozwiązań jednego z najważniejszych, a często niedocenianych problemów zarządzania ludźmi w organizacji. Powołany do tego celu zespół zadaniowy uzyskał następujące rezultaty:

- ♦ przygotowano założenia programu adaptacji pracowników ZKZL;
- ♦ przygotowano i opisano program adaptacji pracowników;
- ♦ przedstawiono i przedyskutowano projekt programu z kierownikami biorącymi w nim udział;
- ♦ opracowano projekt zarządzenia dyrektora wprowadzającego program adaptacji pracowników ZKZL;
- ♦ wprowadzono zarządzenie nr 14/2008 dyrektora ZKZL z 30 maja 2008 roku w sprawie wprowadzenia programu adaptacji pracowników zakładu budżetowego;
- ♦ wdrożono zarządzenie w Zarządzie Komunalnych Zasobów Lokalowych.

Osiągnięte rezultaty dobrze ilustruje zestawienie stanu przed wdrożeniem innowacji i po nim (tab. 1).

Innowacyjność wdrożonego programu adaptacji pracowników ZKZL potwierdza osiągnięcie wyższego poziomu świadomości kadry kierowniczej oraz świadomości nowo zatrudnionego pracownika jako członka organizacji, zaangażowanie się nowego pracownika w sprawy zakładu, motywacja nowego pracownika kształtowana przez pozytywne przekazy ze strony organizacji, wzrost świadomości celów strategicznych zakładu, pozytywna ocena pracownicza po zakończeniu pierwszej umowy na czas określony.

Dobrym przykładem innowacji w relacjach z otoczeniem jest współpraca UMP z poznańskimi uczelniami w ramach programu staży studenckich, realizowanych od 2003 r.

Studenci 3., 4. i 5. roku studiów zdobywają umiejętności i doświadczenia niezbędne do podjęcia przyszłej pracy zawodowej. Spośród studentów, którzy odbyli już staż, urząd wyszukuje najlepszych i oferuje im zatrudnienie po zakończeniu studiów. UMP promuje w ten sposób miasto i Urząd jako miejsca otwarte i przyjazne dla młodych ludzi. W latach 2003–2009 zorganizowano 22 edycje programu, a staż odbyło 1420 studentów. W roku 2008 18% stażystów zatrudniono.



Tab. 1

**Stan wyjściowy i rezultaty wdrożenia  
programu adaptacji zawodowej pracowników**

Stan wyjściowy	Rezultaty
I ETAP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zapoznanie pracownika nowo zatrudnionego z wewnętrznymi aktami prawnymi.</li> <li>• Szkolenie BHP.</li> <li>• Kierownik komórki organizacyjnej zapoznawał pracownika z pracownikami działu oraz zakładu (obiegówka).</li> </ul>	I ETAP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zapoznanie pracownika nowo zatrudnionego z wewnętrznymi aktami prawnymi. ABC pracownika - jak poruszać się w zakładzie.</li> <li>• Zapoznanie pracownika z pracownikami działu.</li> <li>• Wyznaczenie zadań i celów na pierwszy miesiąc pracy.</li> </ul>
II ETAP Pracownik sam (korzystając z pomocy pracowników działu oraz kierownika komórki organizacyjnej) poznawał zasady i strukturę organizacji.	II ETAP <ul style="list-style-type: none"> <li>• Szkolenie BHP.</li> <li>• Prawa i obowiązki pracownika.</li> <li>• System informatyczny.</li> <li>• Zapoznanie z pracownikami pozostałych działów.</li> <li>• Pracownik w organizacji.</li> </ul>
III ETAP Pracownik sam (korzystając z pomocy pracowników działu oraz kierownika komórki organizacyjnej) poznawał zasady i strukturę organizacji.	III ETAP <ul style="list-style-type: none"> <li>• ISO.</li> <li>• Struktura projektowa.</li> <li>• Cele na drugi i trzeci miesiąc.</li> </ul>

Źródło: A. Krzymień-Bieszka i in., *Unowocześnianie procesów zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie Miasta Poznania*, „Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe ISP UJ” 2009, nr 4, s. 135.

Pracownicy zaangażowani we wdrożenie serii zmian organizacyjnych w ramach projektu „Kompetentny urzędnik – wyższa jakość usług w Wielkopolsce” po jego zakończeniu podkreślali, że uczestnictwo w tym projekcie pozwoliło wprowadzić działania doskonalące zarządzanie zasobami ludzkimi. W szczególności wskazano na: wprowadzenie jednego modelu zarządzania w celu ujednolicenia stosowanych przez kierowników metod i usprawnienia komunikacji, co m.in. przejawia się w stosowaniu spójnej terminologii w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi; prowadzenie permanentnych szkoleń dla kadry kierowniczej w celu doskonalenia zastosowania w praktyce umiejętności menedżerskich; usprawnienie obiegu informacji w zakresie celów długofalowych organizacji; upowszechnianie informacji na temat systemu motywowania pracowników m.in. dzięki do-

stosowanemu do zdiagnozowanych potrzeb systemowi nagradzania i premiowania.

Z przedstawionych wywodów wynika, że ukierunkowanie zmian w zarządzaniu administracją publiczną w Polsce na innowacyjność uzasadniają ogólne prawidłowości wprowadzania zmian organizacyjnych, a także konieczność przestrzegania zasady ekonomiczności działań. Przeprowadzone badanie pozwala lepiej zrozumieć zjawiska innowacji w organizacjach publicznych. Podane przykłady dobrze ilustrują przydatność wdrażania innowacji organizacyjnej w praktyce administracji samorządowej.

#### 4. Wnioski

Zastosowanie innowacji organizacyjnych w administracji publicznej prowadzi do:

- ♦ ukierunkowania na obywatela-klienta w osiąganiu celów organizacyjnych (misja, wizja, strategia, plany operacyjne);
- ♦ formułowania polityk publicznych na miarę współczesnych wyzwań i ich sprawniejszego koordynowania, np. budowy społeczeństwa obywatelskiego i społeczeństwa informacyjnego.

Rozwój innowacji organizacyjnych w administracji publicznej wymaga koncentracji na takich obszarach, jak:

- ♦ polityki publiczne i nowoczesne instrumenty ich realizacji;
- ♦ ludzie w administracji publicznej;
- ♦ e-administracja i inne systemy innowacyjnego świadczenia usług publicznych.

W Polsce - i w krajach znajdujących się w podobnej sytuacji - najodpowiedniejsze wydaje się innowacyjne zarządzanie publiczne ze względu na jego dużą zdolność do wieloaspektowego i wielopoziomowego rozwiązywania problemów zarządzania sprawami publicznymi.



ZARZĄDZANIE ZMIANĄ  
W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ



Jocelyne Bourgon\*

**Zarządzanie zmianą.  
Jak przygotować administrację publiczną  
do wyzwań XXI wieku  
(podwyższonej kompleksowości i niepewności)?  
Wyniki obserwacji i porównań między krajami**

Zainteresujemy się projektem, którego celem jest ukazanie, na czym polega odmiennosc służby publicznej w XXI w. Projekt ten rozpoczął się ponad półtora roku temu, za sześć miesięcy będzie gotowa publikacja, a w 2011 r. odbyła się konferencja „Global Forum on Public Governance”. Gdy podejmujemy skomplikowane kwestie, dobrze jest rozważać je w dobrym towarzystwie – tak właśnie był zorganizowany ten projekt. Nie przedstawię zatem analizy porównawczej tego, jak różne kraje radzą sobie z pojawiającymi się wyzwaniami; opiszę za to, jak sześć krajów zdecydowało się razem pracować, wspólnie analizując te wyzwania. Dlatego też jest to proces badawczy, czyli o wiele więcej niż analiza porównawcza.

Punktem wyjścia jest uznanie, że istnieje narastający rozdźwięk, i to niejeden, pomiędzy teorią administracji publicznej a praktyką oraz pomiędzy instrumentami dobrego zarządzania a wyzwaniami, przed którymi stoją rządy. System był odziedziczony po XIX w. i początkach XX i pasował

---

\* Ambasador przy OECD, ekspert z zakresu zarządzania publicznego.

idealnie do ery przemysłowej. Ma strukturę i kodyfikację, zachęca do równego traktowania i stosowania właściwych procedur, funkcjonuje najlepiej w przewidywalnym otoczeniu i przy stosunkowo niezmiennym zakresie działań. Obecnie za pomocą tych narzędzi, instrumentów, wartości i zasad Państwo - praktycy, zarówno wybrani, jak i mianowani - mają stawić czoło wyzwaniom XXI w. i działać w kontekście globalnym, przy coraz większej jego złożoności i narastającej niepewności. Ten właśnie rozdźwięk leży u podstaw naszego projektu, który nosi nazwę „New Synthesis Project” (Projekt Nowej Syntezy). Nazywa się tak, ponieważ, jak sądzę, wszyscy uczestniczący w tym procesie byli już nieco zmęczeni dotychczasowym podejściem. Przez ostatnie 25 lat mieliśmy guru, który pojawiał się i mówił: „Oto jest nowy sposób, jak to zrobić”. A my odrzuciliśmy myśl, że istnieje jedyny i nowy sposób, w jaki można to zrobić, i dlatego nazwaliśmy się Projektem Nowej Syntezy. Oznacza to, że naszym celem nie jest odkrycie jedynego, wyjątkowego sposobu działania, funkcjonującego w każdych warunkach. Od samego początku projektu sygnalizujemy, że chodzi w nim o zachowanie tego, co ma nieprzemijającą wartość, przekształcenie tego, co warto zachować, i uzyskanie zdolności do podejmowania nowych wyzwań.

Kilka słów o tym, jak zbudowany jest ten projekt. Mamy wspólny program badawczy, stworzyliśmy międzynarodową siatkę współpracy sześciu krajów, w ramach której każdy z krajów-uczestników ma dużo do zrobienia. Wśród tych sześciu państw znalazły się: dwa z Ameryki - Kanada i Brazylia, dwa z Europy - Wielka Brytania i Holandia, dwa pozostałe - Singapur z Azji i Australia. Gdy o nich pomyślimy jako o grupie przyjaciół pracujących razem, uderza nas ich skrajne zróżnicowanie. Mamy tu system prezydencki i model westminsterski, mamy bardzo starą federację i system bardzo scentralizowany; są tu rozwinięte gospodarki i rynki wschodzące, stare i nie tak stare lub nietradycyjnie zdefiniowane demokracje. Dodajmy do tego, że każdy z wymienionych krajów ma przeprowadzić badanie, dwa studia przypadku i być gospodarzem jednego międzynarodowego okrągłego stołu. Jeszcze bardziej zwiększa to zróżnicowanie fakt, że podczas obrad kraj-gospodarz rozszerza zaproszenie dla pozostałych uczestników. Mają oni możliwość przysłania trzech swoich przedstawicieli - po jednym z rządu, administracji i sfer akademickich. Mamy ponadto sześciu gości, którymi są zazwyczaj światowej klasy eksperci w dziedzinie będącej przedmiotem dyskusji. Jeśli mówimy o złożoności jakiegoś problemu i jego znaczeniu, np. o produkcji węgla, mamy sześciu ekspertów w danej dziedzinie. Tak wyglądała metodologia, a obecnie zbliżamy się już do końca projektu. Odnoszę wrażenie, że to podejście, metoda NS, ma pewien potencjał przydatny do analizy innych zagadnień, ponieważ jest wie-

lostronne. Jest ogromnie wewnętrznie zróżnicowane, łączy w sobie teorię i praktykę, a także wiele dziedzin.

Jednym z problemów w naszej sferze działania - administracji publicznej - są jej bardzo, bardzo głębokie korzenie, sięgające prawa publicznego i nauk politycznych. Musi ona jednak integrować w praktyce dokonania wielu dziedzin, złożoność systemów adaptacyjnych, teorię rozwoju organizacyjnego, ekologię, zrównoważony rozwój. Administracja publiczna winna być polem integracji, jak inżynieria, aby pracownicy mogli wzbogacić zdolności zarządzania w swoim kraju o najlepsze odkrycia ze wszystkich dziedzin. Jeśli chodzi o metodologię jako taką, trzeba więc zadać pytanie, czym się różni działanie w XXI w. Wśród zmieniających się czynników, które sprawiają, że Państwa życie jest wyjątkowe i odmienne od sytuacji poprzedników, należy wskazać na fakt, że urzędnicy zajmują się - i są do tego powołani - stale rosnącą liczbą coraz bardziej złożonych zagadnień. Oczywiście zawsze jest ktoś, kto powie: „Kiedyś też tak było”. Jasne, wszyscy się z tym zgadzamy. Konflikt, wojna to złożone sprawy. Nigdy nie wiadomo, dokąd to zaprowadzi. Nikt nie będzie w pełni nad tym panował. To, co robią jedni, zmienia kontekst, w jakim działają drudzy, ale nie o to chodzi. Rządy były zawsze wezwane do zajmowania się trudnymi kwestiami: dokonywaniem wyborów, godzeniem sprzecznych priorytetów, ustalaniem programu rządu, równoważeniem budżetu, redukowaniem wydatków. Zawsze tak było, jest i będzie. I rządy zawsze były do tego powołane. Zagadnienia te są złożone z uwagi na swój zakres i wewnętrzną naturę relacji między wieloma czynnikami. Wydobywanie ropy naftowej w Zatoce Meksykańskiej czy na Morzu Północnym również jest skomplikowane, a czasem na pograniczu naszych możliwości technicznych. Ale jeśli się to nie powiedzie, będziemy mieć przed sobą złożony problem, o nieznanej skali lub niepewnych następstwach dla ekologii, gospodarki, tkanki społecznej danej wspólnoty, o implikacjach politycznych itd.

Złożone zagadnienia charakteryzują się kilkoma cechami. Po pierwsze, nie zaszukujemy ich, są bowiem wielowymiarowe i wielodyscyplinarne. Nie można wskazać, kto ponosi odpowiedzialność i sprawuje kontrolę, potrzebne jest całościowe i partycypacyjne podejście. Chodzi nie tyle o stan wiedzy w danej chwili, ile o zebranie wszystkich zainteresowanych i zdefiniowanie problemu oraz znalezienie rozwiązania. Problem wylesiania w Amazonii jest złożoną kwestią, więc można go rozwiązać za pomocą tzw. drzewka zarządzania w dziedzinie leśnictwa. Chodzi o pułapkę biedy, wielkie bogactwo jednych, a biedę innych - trzeba patrzeć na system całościowo. Pokojowa transformacja Afryki Południowej po czasach apartheidu jest złożoną transformacją, nie może jej dokonać jednostka, nie można jej przeprowadzić poprzez uchwalenie przepisów ani opodatkowanie czy



zwiększenie wydatków. Zebranie wszystkich zainteresowanych daje szansę ustalenia agendy i jej korygowania. To jest właśnie część zmian w działaniu w XXI w. Ale jest coś jeszcze: relacje pomiędzy państwami, instytucjami i organizacjami publicznymi a obywatelami także się zmieniają. Istnieją i zawsze będą istniały okoliczności, w których rząd ma zdecydowane powody, by działać samodzielnie. Dzieje się tak, gdy można określić problem, posiada się niezbędne narzędzia i można się spodziewać osiągnięcia zamierzonych rezultatów. We wszystkich innych sytuacjach musimy się uczyć z innymi i poprzez innych. Widać tu więc dużą zmianę - od dostarczania obywatelom usług do wspólnego z obywatelami wypracowywania rezultatów: obrazuje to głęboką przemianę instytucji sektora publicznego. To, co nazywamy obywatelskimi osiągnięciami, jest często prawdziwym bogactwem, autentycznym bogactwem narodów. Chodzi tu o ludzi, którzy polegają na sobie, dobrze przystosowane wspólnoty i społeczeństwa o obywatelskim duchu pozwalającym im rozwiązywać problemy na drodze pokojowej i tworzyć poczucie współpracy, aby podejmować trudne wyzwania. Owe osiągnięcia obywatelskie to część rzeczywistości i część praktyki zarządzania w XXI w. Gdy dodamy do tego zmianę relacji między państwem a obywatelem, a także pomiędzy obywatelami, która dokonała się dzięki nowoczesnej technologii, mamy tu do czynienia ze znacząco wzmocnionym efektem, który umożliwia współtworzenie, nie tylko z użytkownikami, lecz także z obywatelami, co jest odmienne od dostarczania usług. Przyjmijmy, że jest to kolejna różnica. Trzecią zaś jest fakt, że rząd pełni swoją funkcję w coraz szerszej przestrzeni publicznej.

Wyjdźmy od rządu jako dostawcy usług. Tak nadal dzieje się w wielu przypadkach, ale rola ta współwystępuje z innymi, gdy rząd umożliwia, wspiera czy otacza opieką realizację interesu zbiorowego. Zaczynamy od relacji państwa i obywatela, z tym ostatnim jako płatnikiem podatków, podporządkowanym przepisom prawa, a dochodzimy do etapu, w którym również obywatele tworzą wartość dodaną. Wychodzimy od zarządzania systemem delegowania uprawnień i rozliczania na podstawie osiągniętych rezultatów, a dochodzimy do systemu, w którym społeczeństwo, obywatel i rząd muszą współpracować w ramach jednego, stale ewoluującego systemu. Wszystkie te elementy nadal są konieczne, gdyż są częścią naszej rzeczywistości, stanowią jednak coraz mniejszy ułamek działania dzisiejszego rządu. Nie jest to kwestia wyboru, lecz niezbędny element aktualnej sytuacji.

Przejdźmy do następnego etapu. Grupa wyszła od opracowania tego, co nazywamy ramami uprawnień. Aktualny system, jaki mamy w administracji publicznej, jest to trójkąt delegowanych uprawnień: obywatele głosują, wybierają przedstawicieli, ich decyzje służą interesowi

publicznemu, a dzięki łańcuchowi uprawnień będą one wdrożone, aż spotkają się oni znowu cztery lub pięć lat później, aby wyrazić swoją aprobatę albo rozczarowanie.

Fakt, że sześć tak różnych krajów zdecydowało się na ten system, oznacza, iż musi coś w tym być. Rolą instytucji sektora publicznego jest osiągnięcie rezultatów ważnych dla społeczeństwa, rezultatów o coraz większej wartości społecznej. To znaczy, że nie wystarczy już, jeśli instytucja sektora publicznego ma dobre rezultaty. Nie wystarczy być zadowolonym, że dobrze wykorzystujemy pieniądze podatników, ani że wzrasta produktywność czy efektywność. Oznacza to, że instytucja jest zobowiązana w swym programie do wnoszenia wkładu do całego systemu, aby osiągał on dobre rezultaty, co z kolei ma przynieść poprawę wyników w skali całego społeczeństwa. A rezultaty społeczne są wielowymiarowe, to nie tylko PKB. To także jakość życia, to także uczciwe relacje międzypokoleniowe, to także ochrona środowiska. Jeśli więc instytucja publiczna, program czy urząd nie ma swojego wkładu w rezultaty całego systemu czy społeczeństwa, być może trzeba ponownie rozważyć misję tej instytucji. Stąd propozycja numer 1: instytucja jest instrumentem osiągnięcia rezultatów w skali systemu lub całego społeczeństwa. Propozycja numer 2: jeżeli jest to organizacja publiczna, wtedy służy celom publicznym. Stąd nie wystarczy lepsza pozycja w łańcuchu osiąganych rezultatów wartości dodanej, trzeba też stworzyć zbiorową zdolność do osiągania lepszych wyników na przestrzeni czasu. Dlatego też należy spojrzeć na projekt każdego programu czy urzędu i zapytać: jak przyczynia się on do zapewnienia swobody wyboru, wypowiedzi, decyzji, udziału obywateli i ich rodzin? Jak przyczynia się do budowy dostosowanych wspólnot, społeczeństwa, które ma ducha współpracy i zdolność rozwiązywania problemów, gdy się pojawiają?

Tak więc rolą instytucji publicznej jest poprawa pozycji w łańcuchu osiąganych rezultatów wartości dodanej - lepsze rezultaty sektora publicznego to lepsze rezultaty dla obywateli. Dysponujemy wieloma narzędziami, aby to osiągnąć. Mamy cały autorytet państwa, wszystkie instrumenty używane przez administrację. Mamy władzę ustawodawczą, możliwość określania poziomu podatków i wydatków. Pracownicy państwa stale są zobowiązani strzec publicznych zasobów, co oznacza zarówno przejrzystość, jak i prawo do rozliczania. I wreszcie pracownicy państwa decydują, co pozostawione jest rynkowi i innym graczom. Te dobrze znane role muszą obecnie być używane w taki sposób, aby wyzwolić zbiorową zdolność do osiągania lepszych rezultatów. Co oznacza: kiedy wchodzimy w relacje z innymi dla osiągnięcia lepszych własnych rezultatów? Kiedy pozwalamy innym coś zrobić? Jak zamierzamy oddać część uprawnień

innym czy społeczeństwu jako całości? Nawet jeśli tak uczynimy, nasza odpowiedzialność nie znika. Im większe jest rozproszenie władzy, tym ważniejsza Państwa rola jako monitorującego sytuację, to nie jest *laissez-faire*. Trzeba przewidywać, co może się zdarzyć, aby w razie potrzeby podjąć działania naprawcze. Światowy kryzys gospodarczy jest dobrym przykładem, że pozostawienie czegoś rynkowi nie wystarczy. Państwo jest zawsze strażnikiem interesu zbiorowego, we wszystkich okolicznościach. Stąd obowiązek przewidywania, podejmowania zawczasu interwencji, działań naprawczych, zredukowania ryzyka niepowodzenia czy zwiększenia szans na osiągnięcie oczekiwanych rezultatów, który jest częścią roli rządu. To on jest zawsze ostatnim ubezpieczycielem, na wypadek najgorszego kryzysu w najbardziej niesprzyjających okolicznościach. Nie można tego odrzucić.

Takie były podstawowe ramy naszej pracy. Posługujemy się instytucjami, programami i urzędami, wykorzystujemy autorytet państwa, można nas rozliczyć - taki jest ten obszar. A teraz mówimy, że rząd musi pracować w rozszerzającym się obszarze, poprawiając rezultaty w obu kierunkach, umożliwiając działanie innym. I to jest Państwa przestrzeń możliwości, o wiele bardziej skomplikowana niż poprzednia, ale mająca też o wiele więcej potencjału i więcej możliwości, które otwierają się przed Państwem.

Pozwolę sobie podać teraz trzy przykłady z trzech różnych krajów. Zawsze jest ktoś, kto powie: „Tak, teraz lecimy na wysokości 50 tysięcy czy 35 tysięcy metrów, ale co to oznacza w praktyce?”. Inny zaś doda: „Moja dziedzina to prawo i porządek publiczny, więc to, co nam powiedziałaś, nie odnosi się do mojego zakresu”. Przedstawię zatem dwa przykłady z dwóch różnych krajów dotyczące prawa i porządku oraz jeden dotyczący polityki społecznej. Oto wspaniałe studium przypadku zaprezentowane przez byłego szefa policji w Seattle, który powiedział: „Byłem najlepszy w swojej dziedzinie w całych Stanach Zjednoczonych”. Tam byli najlepsi w łapaniu tych, którzy popełnili przestępstwa, najlepsi w stawianiu ich przed sądem i wygrywaniu spraw sądowych, uzyskiwali najdłuższe wyroki w USA. Ludzie skazani byli osadzani w więzieniu, nie uciekali stamtąd, wreszcie wychodzili. Czy był jakiś problem? Cóż, jeśli popatrzymy na to od strony rezultatów instytucji, może wszystko jest w porządku. Jednakże koszty tych działań były najwyższe w całych Stanach Zjednoczonych, a wskaźnik reintegracji byłych przestępców - najniższy. Jeśli więc mówimy: nie wystarczą rezultaty pojedynczej instytucji, potrzeba rezultatów ogólnosystemowych, wtedy nie jesteśmy już tak zadowoleni z opisanych przez niego efektów. Gdy więc zdał on sobie z tego sprawę, został przeniesiony do Nowego Jorku, gdzie otrzymał zadanie zajęcia się sprawą nar-

kotyków. W nowej pracy wykorzystał zdobyte wcześniej doświadczenia. Postrzegał swoją działalność w Nowym Jorku nie tyle jako: „Muszę znaleźć sprzedawców i handlarzy narkotyków, wsadzić ich do więzienia i upewnić się, że nigdy nie dostaną drugiej szansy”, ile raczej w kategoriach bezpieczeństwa i zdrowia publicznego. Gdy tak zrobił, musiał rozpocząć pracę ze szkołami, ponieważ wzrastał poziom uzależnienia w bardzo młodym wieku. Jednocześnie z dostępnych informacji, z psychologii, socjologii itd., wynikało, że dzieci, które nie uzależniły się od narkotyków przed 12. rokiem życia, nie robią tego później. To zaś doprowadziło do organizacji zajęć pozalekcyjnych dla dzieci, do czasu powrotu rodziców z pracy. Na podstawie danych z trzech lat widać, że liczba dzieci uzależnionych od narkotyków w bardzo młodym wieku spada, jest również widoczna poprawa wskaźnika reintegracji. Teraz więc najważniejsze jest zbieranie danych społecznych o wszystkich elementach systemu; obecnie dostępne tylko z trzech lat są oczywiście niewystarczające, ale to interesujące działania.

Przedstawię teraz kolejny przykład: Singapur, szef służby więziennej, świetne rezultaty. Nikt nie ucieka, ale też nikt nie dostaje drugiej szansy. Poza tym specyficzna kultura, zarówno w Chinach, jak i w Singapurze, w której przestępca zawsze pozostaje przestępcą, a rodzina jest zniechęcana do zajmowania się nim. Również żaden pracodawca nie zaoferuje mu pracy. Jako przestępca jest się wykluczonym ze społeczeństwa – w kategoriach kapitału społecznego to najgorsze, co może się zdarzyć. Szef służby więziennej Singapuru określił zatem swoją misję jako pracę na rzecz pomysłnej reintegracji, nic jednak nie mógł zrobić w istniejących warunkach. Nie mógł osiągnąć zamierzonych celów dzięki lepszej pracy instytucji, zwiększeniu produktywności, oferowaniu lepszego wyżywienia czy zmniejszeniu kosztów jednostkowych. Efektywność nie była tu odpowiedzią. Zmiana nastawienia opinii publicznej była tym, co zajęło im trzy lata: opinia publiczna stanowiła klucz do osiągnięcia zamierzonych celów. Potrzebne było wsparcie liderów politycznych, różnorodne działania na poziomie wspólnoty wskazujące na konieczność dania przestępcy drugiej szansy. Po trzech latach rzeczywiście pojawili się pracodawcy, którzy byli gotowi dać szansę byłym więźniom, a rodziny zaczęły się nieco lepiej do nich odnosić. Sami zaś więźniowie nagle uwierzyli, że warto inwestować w swoje umiejętności, ponieważ jest jakaś nadzieja. Obecnie dostępne są dane z dziesięciu lat i to mi się podoba, gdyż jako fachowiec lubię długą perspektywę czasową. Dziesięć lat danych, które pokazują fenomenalne rezultaty. Nauka jest właściwie ta sama: to Państwo muszą odkryć drogę do lepszych rezultatów. Nie ma tu gotowego przepisu, nie ma: „to trzeba tak zrobić”. Są za to pytania: gdzie jesteście dzisiaj? Gdzie chcielibyście być

jako społeczeństwo? Jaka jest wasza droga do lepszych rezultatów? Czego możecie spróbować? Co jest poza waszą kontrolą? I we wszystkich przypadkach jest to odkrycie, że można coś zrobić lepiej.

Oto ostatni przykład, z dziedziny polityki społecznej. Brazylia, znowu zupełnie odmienny kraj. Istnieje tam program o nazwie „Bolsa familia”. W pięciu departamentach kraju zapewniono bardzo istotne transfery funduszy dla rodzin, m.in. na naukę, dla dzieci żyjących w biedzie, dla kobiet w ciąży. Wszystkie te fundusze były przeznaczone dla biednych rodzin, a skorzystanie z nich wymagało spełnienia bardzo wielu warunków. Jeśli mamy biedne rodziny, o wysokim wskaźniku analfabetyzmu, a lista warunków do spełnienia jest długa, nasze programy zaś - niezharmonizowane, to porażka jest zagwarantowana. Po jakimś czasie stało się jasne, że jedyną drogę poprawy sytuacji stanowi zintegrowanie istniejących systemów transferu funduszy w jeden. Czyniąc tak - a było to jak akt zawierzenia - zniesiono również wymóg spełnienia określonych warunków i narzędzia kontroli, co pozwoliło rodzinom samym decydować, jak zamierzają wydać pieniądze. Można sobie wyobrazić, co mówiono o takiej decyzji: „Nie można ufać takim ludziom”, „Jak oni mogliby podjąć właściwą decyzję?”. Cóż, czasem zaufanie rodzi zaufanie, a nieufność prowadzi do nieufności. Dostępne są obecnie dane z siedmiu lat: osiągnięto bardzo dobre rezultaty, szczególnie na terenach wiejskich, nieco słabsze na gęsto zaludnionych obszarach miejskich. Teraz nadszedł moment decyzji, jak przejść do następnego etapu zmian.

Mamy więc sześć bardzo różnych krajów pracujących razem nad tym, jak przygotować się do wyzwań stawianych przed służbą publiczną w XXI w.; jak uczynić ją zdolną poradzić sobie ze złożonością problemów, niepewnością i rosnącym ryzykiem porażki. To dla nas - każdego z naszej szóstki - zasadnicza, olbrzymia zmiana w stosunku do obecnych warunków. Dzieje się tak dlatego, że odchodzimy od postrzegania polityki sektora publicznego jako decyzji podjętych przez władze i nagle uświadamiamy sobie, że to nie jest decyzja; decyzja jest tylko krokiem w długim łańcuchu działań prowadzących do osiągnięcia rezultatów. Te zaś są poza kontrolą rządu, jest to zbiorowe przedsięwzięcie i zbiorowa inicjatywa. Ponadto instytucja sektora publicznego nie jest szczeblem w hierarchii o powierzonych uprawnieniach, staje się w wielu przypadkach platformą współpracy wewnętrznej i zewnętrznej. Zaczynamy więc dostrzegać system inny od trójkąta delegowanych uprawnień, dynamiczny system wymagający zaangażowania zarazem społeczeństwa, jednostek i rządu. Takie są dotychczasowe rezultaty naszego projektu.

Obecnie przechodzimy do innego etapu i stawiamy sobie następujące pytanie: co trzeba zbudować, aby przygotować nań nasze kraje? Przed-

miotem naszego zainteresowania są cztery obszary: zdolność instytucjonalna, zdolność organizacyjna, zdolność do innowacji, zdolność do adaptacji. Instytucje mają znaczenie, i to olbrzymie. Nadają one kształt wspólnym wartościom i sposobom życia społecznego. Ewoluuja powoli, przez setki lat, i tak powinno być. Przyniosły nam społeczeństwo, w którym panuje praworządność, przyniosły nam zasadę uczciwego procesu, równość i sprawiedliwość. Były stworzone z myślą o stabilności, po to by zwiększyć przewidywalność. Gdy instytucje działają właściwie, legitymizują sprawowanie władzy i dają podstawy, by ufać organizacjom sfery publicznej i tym, którzy im przewodzą oraz nimi kierują. Nadają one kształt publicznym priorytetom, agendzie i celom. Wyzwanie, przed jakim стоимy, to wykorzystanie instytucji publicznych stworzonych dla stabilności, przewidywalności i pewności w taki sposób, aby stały się także platformą wspierania innowacji, i to zarówno w samym rządzie, jak i poza nim. Przewidywalność nie wystarczy, trzeba wyjść poza nią. Znaczenie mają również instytucje publiczne. Ministerstwa, agencje, sądy, inne jednostki przekształcają publiczne cele, agendy i priorytety ustalone przez rząd w określone działania, instrumenty decyzyjne, polityki i programy. Przybliżają nas do celów. Nie wystarczy osiągać rezultatów w określonych ramach, przy istniejących barierach, w granicach jednostki instytucji publicznej. Powinna ona przekroczyć te granice, stając się instrumentem wiążącym elementy rządu ze społeczeństwem i zewnętrznymi podmiotami. Ta sieć jest tym, czego szukamy i co chcemy zbudować; jednocześnie chcemy zmienić rolę centrum rządowego i ministerstw. Rolą tego pierwszego będzie wspieranie budowy spójności i kolegalności, drugich zaś – nadawanie działaniom energii, przy czym muszą one współpracować w nowy sposób.

W kwestii zdolności do innowacji zwracamy dużą uwagę na to, jak poprawić zdolność przewidywania nadchodzących wydarzeń. Jeśli mamy do czynienia z niepewnością, piętrzącymi się trudnościami i wysokim ryzykiem, kraje o najlepszej zdolności przewidywania i wprowadzania działań naprawczych będą miały fantastyczną przewagę nad innymi. Będąc pierwszymi podejmującymi te działania, kształtować będą warunki na swoją korzyść, w odróżnieniu od ostatnich, gdzie społeczeństwo poniesie najwyższe koszty. To jest przyczyna, dla której przywiązujemy tak dużą wagę do sposobu budowy zdolności rządu do przewidywania. Napotykamy tu bardzo różne podejścia, czy to w Finlandii, czy w Singapurze, który ma prawdopodobnie najlepszą metodologię przeglądu. Podejście Finlandii jest najbardziej inkluzywne, z udziałem parlamentarzystów, Wielka Brytania zaś okazała się najlepsza w analizie systemów dynamicznych. Wszędzie występują wspaniałe działania, ale kluczowe wydaje się

zestawienie ich w funkcjonujący system: przewidywanie to jedno, konieczne jest przetestowanie go. Gdy mamy świetny pomysł, im szybciej z nim wyjdziemy i poddamy testom, ucząc się jednocześnie, tym większa szansa na dostosowanie naszej polityki tak, aby osiągnąć pożądane rezultaty i zminimalizować niezamierzone konsekwencje. W większości krajów brak jest polityki badań i rozwoju w zakresie innowacyjności społecznej. Mamy R&D odnośnie do innowacyjności sektora prywatnego i przedsiębiorstw. Jak zatem budować zdolność instytucjonalną i organizacyjną i jednocześnie wzmacniać zdolność do innowacji? Pomimo całej naszej inteligencji może nastąpić szok, może się pojawić kryzys, ponieważ porażka jest częścią przyszłości. Dlatego więc, gdy działamy, liczy się również rola rządu, jego program i oferta, które winny wspomagać budowę zdolności adaptacyjnej społeczeństwa.

Jest to umiejętność radzenia sobie z porażką, absorbowania szoku. Umiejętność dojścia do siebie po doznanym wstrząsie i budowania lepszej przyszłości, dostrzegania możliwości tam, gdzie większość ich nie widzi. Budowanie zdolności adaptacyjnej rządu i społeczeństwa stanowi zatem istotną część naszej pracy. Potrzebne jest tu lepsze dostosowanie do warunków realnego życia. Te zdolności trzeba włączyć do systemu, dlatego czas do zakończenia naszej współpracy poświęcimy na zaprojektowanie go. Wyszliśmy zatem od pytań: co jest odmienne? Co ma nieprzemijającą wartość? Co się zmienia w efekcie tych różnic? Jakie zdolności są nam potrzebne? Przed nami zadanie polegające na przededefiniowaniu sposobu zarządzania pieniędzmi, ludźmi, projektami, monitorowania rezultatów i przyznawania nagród. Ten rozdział projektu nie jest jeszcze gotowy. Gdy to wszystko zostanie zrobione, otrzymamy dokument podsumowujący nasze działania, który wszyscy będą mogli wykorzystać, ocenić, odrzucić lub przyjąć jako część własnego sposobu myślenia. Odbędzie się też spotkanie, okazja do zebrania ponad 300 osób z 40 krajów, o wiele więcej niż tych sześciu pracujących nad projektem. Spotkają się, aby bezpośrednio porozmawiać o wyzwaniach, przed którymi stoją jako służba publiczna w XXI w.

David Autissier\*

## Zarządzanie zmianą we francuskiej służbie cywilnej. Projekt RGPP

Służba cywilna jest czasami określana, ze względu na swój opór wobec zmian, mianem statku. Między logiką budżetowej oszczędności i wolą inicjowania istotnej zmiany jakościowej rząd francuski zapoczątkował w 2007 r. Generalną Reformę Polityk Publicznych (*Révision générale des politiques publiques* - RGPP). W ramach pierwszej fazy od 2007 do 2009 r. zrealizowano 300 reform, uzupełnionych przez program 150 reform w okresie 2011-2013. Faworyzując techniki zarządzania projektami wywodzącymi się z sektora prywatnego, RGPP chciała trwale wprowadzić kulturę wydajności i praktyki stałego postępu.

Analiza wdrożenia projektu RGPP jest okazją do zastanowienia się nad elementami odróżniającymi to podejście od regulacji klasycznych cięć budżetowych, ale również nad tym, w czym RGPP może być przystosowana do zarządzania zmianą w służbie cywilnej. Zalecając realizację projektów operacyjnych, które pozwolą na zyski finansowe i jakościowe, państwo wchodzi na drogę stałego postępu, który stawia urzędników w sytuacji proponowania działań i projektów poprawy. Zainicjowana w 2007 r. po serii audytów pierwsza faza RGPP zakończyła się w 2010 r. zachęcającymi wynikami i wdrożeniem drugiej fazy z listą projektów do wdrożenia aż do 2013 r. Po krótkiej refleksji nad koncepcją zmiany przedstawimy projekt

---

\* Wykładowca IAE Gustave EIFFEL, Université Paris Est, IRG, oraz École Nationale d'Administration.



RGPP i to, w jakiej mierze próbuje on przekroczyć granicę klasycznych cięć budżetowych, żeby stać się dźwignią zmian służby cywilnej.

## 1. RGPP jako budowanie zmian

Zmiana jako mechanizm tworzący wspólnotę jest koncepcją, która zawsze była obecna w rozumieniu funkcjonowania grup społecznych. Heraklit (VI w. p.n.e.), broniąc wszelkiej mobilności, uczynił ze zmian mechanizm porządkujący życie i jednocześnie klucz do zrozumienia i wytłumaczenia tego ostatniego. Liczni wielcy filozofowie i myśliciele społeczni wykorzystywali pojęcie zmiany w rozumieniu Hegla lub Kanta. W ich pracach o wielkich autorach w zarządzaniu zmianami Autissier i spółka analizują prace 25 spośród nich na temat udziału w pracach Lewina (1975). Zmiana jest definiowana zasadniczo przez mechanizm przechodzenia z punktu A do punktu B. Zarządzanie zmianą polega na zdolności do spowodowania przyłączenia się podmiotów poprzez zwiększenie szybkości i zakresu działania. Autissier i spółka klasyfikują autorów w czterech kategoriach w zależności od ich definicji zmiany według dwóch głównych zmiennych: jej charakteru mniej lub bardziej narzuconego (narzucenie vs negocjacja) i terminu wdrożenia (zerwanie vs kontynuacja). Klasyfikacja ta jest następująca:

- ♦ zmiana kierowana - impuls do zmiany jest dany przez dyrekcję w sposób narzucony, z silnym przymusem realizacji i małym marginesem do negocjacji. Stan wyjątkowy (*burning platform*) jest wykorzystywany do wprowadzenia zmian szybkich, które przedkładają działanie nad dyskusję i kompromis;
- ♦ zmiana proponowana - zmiana jest proponowana przez dyrekcję z myślą o konkretnych rezultatach oraz z planem jej przeprowadzenia. Aktorzy mają swobodę wykorzystania metod, które chcą zastosować, i mogą dobrać środki, które oceniają jako właściwe do wprowadzenia i realizacji zmiany.
- ♦ zmiana organizowana - zważywszy na to, że cele zmian nie są bardzo dobrze postrzegane, a jednocześnie wydają się trudne do wyliczenia, podmioty są zmuszone proponować metody pracy i terminy w ramach eksperymentu. Te zaś doprowadzają je do znalezienia celów, przez które będzie się realizowała dynamika zmiany;
- ♦ zmiana ciągła - zmiana w organizacji pojawia się w sposób przypadkowy lub po nabraniu świadomości związanej z wydarzeniem wewnętrznym i/lub zewnętrznym. Zainteresowanie

projektem wzrasta wraz z chęcią wdrożenia działań w celu zmiany stanu rzeczy, mimo braku konkretnego pomysłu co do metody, terminów i zasobów, których trzeba użyć.

Projekt RGPP jest w rzeczywistości projektem „zmiany proponowanej” różnym ministerstwom, które same organizują je w ramach swoich instytucji. Dzięki temu zmiana ta staje się „zmianą organizowaną”. Zgodnie z wymogami tego rodzaju przedsięwzięcia projekty dążenia do wydajności wpisują się w bieżącą praktykę, która prowadzi w kierunku projektu „zmiany ciągłej”.

Wszystkie dyskursy zarządzające wskazują na to, że przedsiębiorstwo winno być sprawne, innowacyjne, przedsiębiorcze, adaptacyjne itd. Operacyjne tłumaczenie tych wyzwań prowadzi przez rozszerzenie projektów transformacji. Projekt przeciwstawia się regularnemu i długofalowemu funkcjonowaniu firmy. Jest on limitowany w czasie. Ma swoje cele, budżet, planowanie i zespoły celowe. Istnieją liczne metodologie zarządzania projektami zbudowanymi wokół wielkich standardów światowych, takich jak PMI (Project Management International) i Prince2. RGPP zainicjowała zmiany praktyk, narzędzi, organizacji i kultury, wdrażając zestaw reform operacyjnych, które czynią z Generalnej Reformy program projektów zmiany operacyjnej.

Wiele państw uprzemysłowionych musi w dobie globalizacji i niestabilności ekonomicznej poradzić sobie ze stabilizacją swoich wydatków publicznych. Trudności finansowe Grecji czy Irlandii wskazują, jak bardzo finanse publiczne wymagają regulacji, trudnych do wprowadzenia ze względu na fakt, że proponują ograniczanie wydatków publicznych, a więc również w usługach świadczonych przez państwo. Logika arytmetyczna polega na tym, że obniżenie wydatków publicznych pociąga za sobą obniżenie tych właśnie usług, tak jak podkreślają to niektóre podmioty społeczne. Logika wydajności i stałego postępu sugeruje, że możliwe jest robienie więcej przy tej samej lub mniejszej ilości środków dzięki poszukiwaniu innych sposobów ich wykorzystania. W świecie konkurencji przedsiębiorstwa znają tę sytuację od bardzo dawna. Ciągłe poszukują najlepszych kombinacji zasobów, aby produkować więcej, lepiej i inaczej, mając na celu obronę i wzrost swojej przewagi konkurencyjnej.

Nasuwa się więc pierwsze pytanie: czy służba cywilna i instytucje administracji są przedsiębiorstwami takimi jak inne? Otóż nie są to przedsiębiorstwa handlowe działające w przestrzeni konkurencyjnej. Wręcz przeciwnie, są one społecznymi organizacjami, których zadaniem jest gromadzenie zasobów potrzebnych do realizowania usług. Ich wartość zaś zależy od wagi spełnionych potrzeb. Administracja jest więc przedsiębior-

stwem, które biorąc pod uwagę swoją specyfikę geograficzną, funkcjonalną i kulturową, winno poszukiwać najlepszego wykorzystania powierzonych mu zasobów. W tym artykule nie wchodzimy w debatę dotyczącą przychodów podatkowych i możliwości zmniejszenia deficytów przez podniesienie podatków, co byłoby jednakże drogą do przyjęcia. Skupimy się natomiast na zagadnieniu dobrego wykorzystywania środków i na koniecznej refleksji nad praktykami - z uwzględnieniem oczekiwań obywateli - prowadzącymi do znalezienia najlepszej możliwej metody przyznawania środków. Rozwiniemy argument ekonomiczny, mając na uwadze, że jest on bardzo związany z argumentem politycznym, który sam stanowi echo zarówno społeczne, jak i ideologiczne.

## 2. RGPP: program projektów

Do napisania tej części wykorzystaliśmy nasze źródła z raportu Rady Modernizacji Polityk Publicznych z czerwca 2010 r. Projekt RGPP ma na celu wprowadzenie do sektora publicznego technik stałego postępu i stałej poprawy przy wykorzystywaniu narzędzi takich jak zarządzanie projektem i pomiarem wydajności z uwzględnieniem wskaźników.

### Projekt RGPP

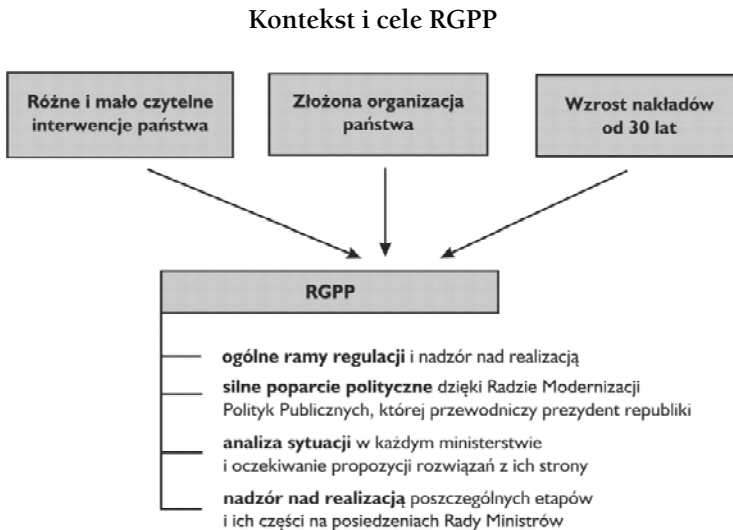
#### Przez RGPP zostały objęte następujące struktury:

- Kancelaria Premiera i podległe jej agendy;
- Ministerstwo Ekologii, Energii, Trwałego Rozwoju i Morza;
- Ministerstwo Sprawiedliwości i Swobód;
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Europejskich;
- Ministerstwo Gospodarki, Przemysłu i Zatrudnienia;
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Terytoriów Zamorskich i Wspólnot Terytorialnych;
- Ministerstwo Pracy, Solidarności i Służby Cywilnej;
- Ministerstwo Edukacji Narodowej;
- Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego i Badań;
- Ministerstwo Obrony;
- Ministerstwo Zdrowia i Sportów;
- Ministerstwo do spraw Młodzieży i Solidarności;
- Ministerstwo Budżetu i Reformy Państwa;
- Ministerstwo Żywności, Rolnictwa i Rybołówstwa;
- Ministerstwo Kultury i Komunikacji;
- Ministerstwo Emigracji, Integracji oraz Tożsamości Narodowej i Solidarnego Rozwoju;
- Reforma administracji terytorialnej państwa.

Zainicjowany po serii audytów i wprowadzeniu ustawy organicznej odnoszącej się do ustaw finansowych (LOLF), projekt RGPP został

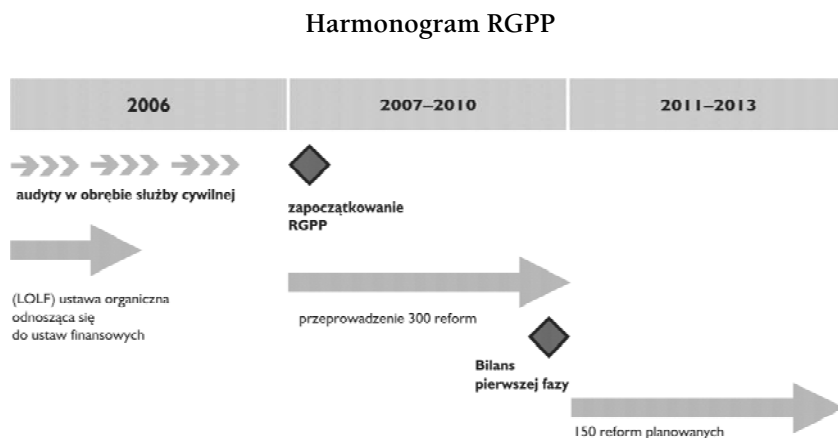
oficjalnie wprowadzony na początku 2007 r. i przewidywał przeprowadzenie 300 reform w różnych ministerstwach. Cele i kontekst RGPP są podsumowane na rys. 1. Zdecydowano o rozpoczęciu programu praktycznych zmian z oczekiwaniami co do wydajności i ekonomii, mając na uwadze podwójny cel zmniejszenia wydatków publicznych i zdynamizowania służby cywilnej. Chodziło o zaproponowanie ogólnego sposobu działania odnoszącego się do wszystkich struktur służby cywilnej poprzez przedstawienie w sposób kontekstualny akcji operacyjnych dla każdego ministerstwa. Założeniem nie było, tak jak to się zdarzało wcześniej, obniżenie wydatków o x%, lecz rozpatrzenie projektu zmian praktyk, których wyniki miały przełożyć się na zysk w wydatkach i poprawę jakości świadczonych usług. Chodziło również o dalszą informatyzację instytucji państwowych i wprowadzenie kultury wyniku, zastępującej kulturę dostępnych środków.

Rys. 1



Projekt RGPP jest w rzeczywistości programem projektów (300 w pierwszej fazie między 2007 i 2010 r.) z narzędziami do zarządzania nimi (cele, plany i pomiar wyników). RGPP zakończyła swoją pierwszą fazę nazwaną RGPP1 i zaczęła drugą falę reform, nazwaną RGPP2, która rozpoczęła się w 2011 i ma trwać do 2013 r.

Rys. 2



Wyniki ekonomiczne pierwszej fazy są wycenione na 7 mld euro oszczędności i 300 wprowadzonych reform. Poza aspektem finansowym istotne wydaje się rozpoczęcie i zakorzenienie ambitnych projektów reform, które dotyczą każdego urzędnika. Nowością jest zasada, zgodnie z którą reforma ma dotyczyć zmiany praktyk i dopiero suma tych zmian ma stanowić ruch reformatorski. Do tej pory logika planowania postrzegała wszelkie reformy przez pryzmat głównych zasad i pozycji budżetowych. Wytlumaczeniem relatywnego sukcesu tych reform jest może właśnie wymiar makro, zarówno w aspekcie budżetu, jak i centralnego zarządzania. Logika stałego postępu i ciągłego ulepszania zakorzenia kulturę wyniku w środowisku, które do tej pory odrzucało pojęcie wyniku, uważając, że jest ono zarezerwowane dla aktywności handlowej i prywatnej. Z pewnością będzie to jeszcze trwało trochę czasu, ale eksperymentowanie z kulturą sukcesu już się rozpoczęło. Jako przykład możemy podać wycinek z listy reform, nad którymi będzie pracować Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Europejskich w okresie 2011–2013. Działania te pokazują wymiar operacyjny podjętych reform i ich zorientowanie na pracę związaną ze służbą cywilną.

RGPP2 przewiduje w okresie 2011–2013 150 nowych reform, które będą miały następujące cele:

- ♦ 10 mld euro oszczędności;
- ♦ 100 tys. stanowisk nieodnowionych po odejściu pracownika na emeryturę (na 5 mln urzędników pracujących dla administracji centralnej, samorządów lokalnych i szpitali);
- ♦ zmniejszenie o 10% funduszy na administrację centralną i o 10% - na wydatki interwencyjne;

- ◆ zmniejszenie o 500 tys. metrów kwadratowych powierzchni nieruchomości użytkowanych w regionie Île-de-France;
- ◆ przekazanie 50% zaoszczędzonych środków urzędnikom.

**Reformy, nad którymi pracuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Europejskich<sup>1</sup>:**

- wyznaczenie modelu ambasad i geograficzny rozkład stanowisk w celu dalszej adaptacji sieci dyplomatycznej;
- ułatwienie pilotażu sieci dyplomatycznej dzięki narzędziom i procesom kontrolnym z dziedziny zarządzania;
- reorganizacja administracji centralnej ministerstwa w celu wzmocnienia jego zdolności do definiowania strategii i sprawowania lepszego nadzoru nad podległymi mu jednostkami;
- wypracowanie planu trzyletniego na lata 2011–2013 dotyczącego przekształceń sieci współpracy kulturalnej i współpracy z uprzywilejowaniem sieci Alliance française;
- optymalizacja procesów związanych z pracą konsularną w celu poprawy jakości obsługi klientów i wdrożenia procedur aplikacyjnych w najlepszych możliwych warunkach;
- przeprowadzenie, we współpracy z ministerstwem zajmującym się sprawami społecznymi, ponownej analizy wdrożenia programu „Solidarność z Narodem” wobec obywateli przebywających za granicą w zakresie ich ochrony społecznej;
- optymalizacja procesów związanych z zasobami ludzkimi w zakresie zarządzania administracyjnego i płac w ramach wdrożenia SIRH;
- dostosowanie procesów budżetowych, pilotażowych i kontroli zarządzania;
- analiza możliwości uproszczenia zasad i praktyk związanych z księgowością publiczną za granicą;
- konsolidacja wdrożenia centralnego działu zakupów;
- kontynuacja racjonalizacji usług ogólnych.

Ostatni punkt jest bardzo ważny i innowacyjny w świecie służby cywilnej i ma na celu wprowadzenie strategii zmiany partycypacyjnej nazywanej „zmianą obopólnego zysku”. Będzie to znaczna zmiana kulturowa. Projekt RGPP jest narzędziem zmian praktyk, narzędzi, organizacji i kultury francuskiej służby cywilnej. Świadomie kładąc akcent na wymiar operacyjny reformy, chce osiągnąć więcej niż tylko zreformowanie administracji, jego celem jest trwała przemiana usług sektora publicznego, które mają się stać jednocześnie publiczne i wydajne.

### **Znaczenie wymierności**

Sposób oceny i wymierność są sednem regulacji wprowadzających RGPP. Służy to zarówno wyznaczeniu punktów odniesienia, jak i uwrażliwieniu głównych podmiotów oraz określeniu odstępstw, produkcji i zadowolenia.

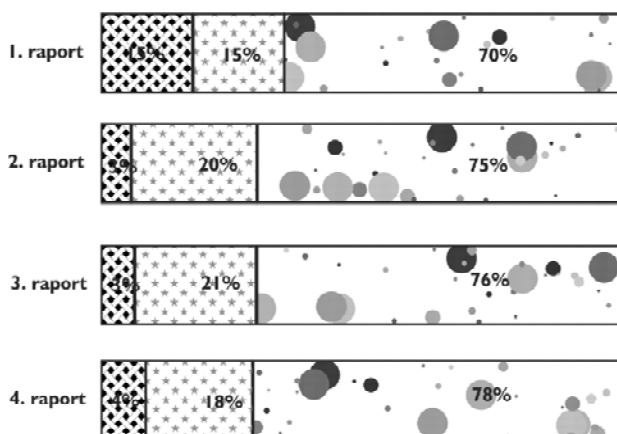
<sup>1</sup> Zob. raport Rady Modernizacyjnej Polityk Publicznych z czerwca 2010 r.

### Zasada „sygnalizacji świetlnej” w celu śledzenia postępów reform

Działania każdego ministerstwa są analizowane w specjalnym dzienniku i opatrzone wskaźnikami dotyczącymi postępu wobec pierwotnie założonych celów. Dla każdego ministerstwa i dla ogółu podjętych regulacji wypracowane są wskaźniki postępu zgodnie z zasadą „sygnalizacji świetlnej”, tak jak to przedstawia rys. 2.

Rys. 3.

#### Ewaluacja postępu regulacji zgodnie z zasadą „sygnalizacji świetlnej”



Rozwój działań jest analizowany w raportach w okresie od pół roku do roku. Raporty te, w formie audytów, mają na celu określenie, co już zostało zrobione i jak postępuje wdrażanie regulacji w stosunku do pierwotnego kalendarza. Logika poszczególnych kolorów jest następująca:

- ♦ zielone światło (kółka) wskazuje na to, że reforma jest wdrażana w przewidzianych terminach;
- ♦ żółte światło (gwiazdki) oznacza, że reforma spełnia większość założeń, ale wymaga działań naprawczych w celu jej właściwego wdrożenia;
- ♦ czerwone światło (kratka) jest sygnałem alarmowym pokazującym, że reforma ma opóźnienie i/lub nie zrealizuje zamierzonych celów; należy wdrożyć plan działań naprawczych.

Badania, które oceniają poszczególne zadania przez pryzmat kolorów, analizują dla każdego z tych zadań strukturę projektu, przestrzeganie

kalendarza i osiągnięcie wyników. Wraz z każdym kolejnym raportem kryteria są zaostrzane. Tak jak to pokazuje rys. 2, w czerwcu 2010 r. 78% regulacji było wdrażanych zgodnie z pierwotnymi założeniami (zielone światło), 18% wymagało działań naprawczych (światło żółte), a 4% było w sytuacji krytycznej (światło czerwone).

### *Logika wskaźników*

Badanie przeprowadzone na 3 tys. beneficjentów pozwoliło na zidentyfikowanie trudnych momentów w życiu obywatela wymagających podjęcia działań przez instytucje publiczne, takich jak utrata pracy lub śmierć kogoś bliskiego. Wydarzenia te zostały następnie opisane przez badania jakościowe pod kątem oczekiwań i braku zadowolenia. Podstawowe informacje zwrotne odzwierciedlały główne oczekiwania wobec terminów rozpatrywania wniosków, personalizacji i pewności informacji. Pozwoliło to na wypracowanie wskaźników jakości usług. Spośród tych wskaźników<sup>2</sup> wybrano 10 w celu wypracowania barometru jakości usług w sektorze publicznym:

- 1) udaję się na izbę przyjęć: odsetek pacjentów, którymi się zajęto w ciągu pierwszych czterech godzin;
- 2) jestem ofiarą napaści: średni czas oczekiwania na interwencję służb porządkowych;
- 3) wyrabiam dokumenty tożsamości: odsetek klientów, którzy mogli odebrać w merostwie swój paszport w ciągu dwóch tygodni;
- 4) straciłem pracę: odsetek osób zapisanych w ciągu pierwszych pięciu dni od ich pierwszego kontaktu z urzędem pracy, odsetek decyzji w sprawach o odszkodowanie rozpatrzonych w ciągu pierwszych dwóch tygodni;
- 5) szykuję się do przejścia na emeryturę: odsetek osób, które dostały bezbłędny i kompletny dokument potwierdzający przebieg pracy zawodowej;
- 6) płacę podatki: odsetek korekt w zeznaniach i płatnościach rozpatrzonych w ciągu 30 dni (dotyczy podatku dochodowego i podatku od nieruchomości);
- 7) otrzymuję zasiłek: odsetek wniosków rozpatrzonych w ciągu dwóch tygodni;

---

<sup>2</sup> Zob. tamże.



- 8) posyłam dziecko do szkoły: odsetek zastępstw za nauczycieli od pierwszego dnia ich nieobecności (szkoła podstawowa);
- 9) udaję się na uniwersytet: odsetek osób zapisanych na uniwersytet zgodnie ze swoim pierwszym wyborem;
- 10) dbam o swoje zdrowie: odsetek zwrotów kosztów leczenia w ciągu tygodnia.

RGPP jest kopalnią wskaźników. Występują one zarówno w definicji reformy, jak i w jej realizacji, a także w niektórych dokumentach referencyjnych, takich jak „Marianne” (przedstawiony poniżej):

- ♦ procent odpowiedzi na korespondencję w okresie krótszym niż dwa tygodnie;
- ♦ procent odpowiedzi na korespondencję w okresie krótszym niż pięć dni;
- ♦ procent telefonów odebranych przed upływem pięciu sygnałów;
- ♦ procent użytkowników, którzy zostali skierowani do dobrego działu i zostali obsłużeni;
- ♦ procent użytkowników, którzy zostali uprzejmie przywitani przez personel placówki.

### 3. Przykłady projektów prowadzonych w ramach RGPP

Żelazną zasadą RGPP jest wprowadzanie zmiany poprzez rozwój projektów operacyjnych, 300 w jej pierwszej fazie i 150 w drugiej. Żeby zilustrować znaczenie tych projektów, opiszemy w tej części dokument dotyczący standardu jakości pn. „Marianne” i organizację 150 regulacji przewidzianych na okres 2011–2013.

#### Standard jakości Marianne



Dokument referencyjny „Marianne” z 2010 r. wyznacza standard jakości przyjmowania klientów w tych instytucjach państwowych, z którymi kontaktują się oni bezpośrednio. Będzie on rozwinięty we wszystkich instytucjach przed końcem 2011 r. Jest on zarazem zbiorem dobrych praktyk, przewodnikiem ułatwiającym pilotaż przyjmowania użytkowników, jak również znakiem jakości pozwalającym na wyróżnienie instytucji, które włożyły wiele wysiłku w działania mające na celu uznanie jakości ich usług. Dokument ten może być streszczony poprzez wyliczenie 19 zobo-

wiązań, których lista znajduje się na końcu niniejszego podrozdziału<sup>3</sup>. Jest to szeroki obszar wyznaczony na prośbę Rady Modernizacji Polityk Publicznych. Odnosi się do samego fizycznego przyjmowania użytkowników, ale również do rozwoju kanałów komunikacji na odległość z wdrożeniem obsługi telefonicznej - chodzi tu o specjalny numer 39-39, pod którym można uzyskać odpowiedź na pytania wynikające z pierwszego kontaktu z urzędem (informacja, skierowanie do właściwego biura) i dotyczące usług świadczonych przez służbę publiczną. W tym kontekście 9 grudnia 2009 r.

**Lista 19 zobowiązań dotyczących obsługi klientów  
zgodnie z dokumentem referencyjnym „Marianne”:**

- Regularnie przeprowadzamy ankiety pozwalające poznać Państwa oczekiwania i dostosować godziny otwarcia.
- Informujemy Państwa o warunkach dojazdu i przyjęć w naszych wydziałach, z uwzględnieniem zachodzących zmian.
- Kierujemy Państwa do właściwych wydziałów i zajmujemy się Państwa sprawami.
- Osobom mającym trudności w poruszaniu się pomagamy przy procedurach administracyjnych.
- Dostosowujemy naszą obsługę do wymagań osób potrzebujących pomocy.
- Obsługujemy Państwa w sposób uprzejmy i podajemy nazwisko Państwa rozmówcy.
- Ułatwiamy Państwu wypełnianie wniosków.
- Dbamy o komfort miejsc, w których Państwa obsługujemy i w których Państwo oczekują.
- Pilnujemy czytelności i jasności naszej korespondencji tradycyjnej i elektronicznej.
- Odpowiadamy na Państwa listy do 15 dni roboczych.
- Odpowiadamy na Państwa maile do pięciu dni roboczych.
- Odpowiadamy na Państwa telefony przed pięcioma sygnałami.
- Odpowiadamy w ciągu 15 dni roboczych na Państwa sugestie i reklamacje odnoszące się do przestrzegania naszych zobowiązań.
- Co roku badamy poziom Państwa zadowolenia i informujemy Państwa o osiągniętych wynikach.
- Artykułujemy naszą politykę obsługi i angażujemy w nią personel.
- Organizujemy naszą dokumentację w celu dostarczania dokładnych i aktualnych informacji naszym użytkownikom.
- Pilnujemy regularnie przestrzegania naszych zobowiązań.
- Regularnie oceniamy nasze praktyki z wolą dalszej poprawy.
- Wykonujemy roczny bilans i proponujemy nowe działania mające na celu poprawę obsługi i wykonywanych usług.

Rada Ministrów wyraziła wolę, by strona internetowa [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) (moja służba publiczna) była jedynym punktem kontaktu dla wszystkich elektronicznych usług administracyjnych. W czerwcu 2010 r. ze strony tej korzystało 600 tys. użytkowników, a według założeń administracji do końca 2011 r. powinno ich być już 10 mln. Obecnie strona ta daje dostęp do usług społecznych, takich jak ubezpieczenie zdrowotne, ubezpieczenie na wypadek starości, zasiłki rodzinne, dodatkowe ubezpieczenie zdrowotne,

<sup>3</sup> Zob. tamże.

jak i usługi skierowane do dużej grupy użytkowników w przypadku spisu powszechnego, wpisów na listy wyborcze, zmiany danych teleadresowych, utraty i ponownego wyrobienia dokumentów itd.

Departamenty Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle i Somme rozpoczęły projekt mający na celu nadawanie certyfikatów jakości usług świadczonych przez instytucje państwowe zgodnie z dokumentem referencyjnym „Marianne”. Pilotaż w tej dziedzinie został przeprowadzony zgodnie z logiką partycypacyjną poprzez zorganizowanie 230 warsztatów dla 250 urzędników. Ci ostatni mogli wypowiedzieć się w sprawie jakości obsługi użytkowników i sposobów rozwiązania problemów. Zebranie opinii w terenie pozwoliło na uzmysłowienie sobie znaczenia pierwszego kontaktu z klientem i na sformułowanie konkretnych inicjatyw mających poprawić sytuację, takich jak:

- ♦ poprawa płynności obsługi klientów odbierających dowody rejestracyjne (np. w podprefekturze Abbeville);
- ♦ elektroniczne badanie zadowolenia użytkowników (np. kuratoria i inspekcje akademickie w Meurthe-et-Moselle);
- ♦ strona intranetowa służąca dzieleniu się dobrymi praktykami (np. regionalna dyrekcja żywienia, rolnictwa i lasów - DRAAF - z Somme);
- ♦ przekazywanie w sieci czasu oczekiwania przez użytkowników (np. prefektura Meurthe-et-Moselle)<sup>4</sup>.

Te programy pilotażowe pozwoliły na zidentyfikowanie ok. 300 inicjatyw mających poprawić sytuację przy obsłudze patentów i analizę kontekstualną poszczególnych placówek w celu jak najlepszego dostosowania się do potrzeb klientów. Upowszechnianie dokumentu referencyjnego „Marianne” rozpoczęło się w pierwszym etapie w Paryżu i jego regionie, a w drugim - w innych regionach.

Prace w tym obszarze, rozpoczęte w 2010 r. z okresem testowym w roku 2011, przeciągną się na okres 2011-2013, na końcu którego ma zostać utworzony certyfikat jakości przez zewnętrzną instytucję certyfikującą.

### **Wyzwania RGPP 2011-2013**

Projekt RGPP na okres 2011-2013 jest zorganizowany wokół trzech wyzwań, na które składają się osie i działania, tak jak to przedstawia tabela 1.

---

<sup>4</sup> Zob. tamże.

Tabela 1

## Struktura wyzwań RGPP w okresie 2011–2013

Wyzwania	Osie	Przykłady działań
<b>Wyzwanie nr 1: poprawa jakości usług świadczonych na rzecz użytkowników</b>	1: stworzenie „jednego okienka” w wersji fizycznej i na odległość	jedno okienko dla podatników – infolinia pod nr. tel. 3939; 600 tys. kont na portalu <a href="http://mon.service-public.com">mon.service-public.com</a>
	2: dematerializacja procedur	zebranie wszelkich deklaracji społecznych składanych przez przedsiębiorstwa i zastąpienie ich przez jedną; dematerializacja poprzez wprowadzenie <i>déclaration sociale nominative</i> (DSN) (społecznej deklaracji imiennej)
	3: sprawozdawczość z zakresu jakości usług publicznych	barometr jakości usług publicznych
	4: wzmocnienie jakości obsługi w instytucjach publicznych	dokument referencyjny „Marianne”; karta działania (oczekiwanie, obsługa telefoniczna)
	5: skrócenie okresu oczekiwania na rozpatrzenie sprawy przez administrację	zmniejszenie o 30% czasu oczekiwania i obsługi w danej sprawie
	6: otrzymywanie i opracowywanie reklamacji składanych przez użytkowników	stworzenie jednego punktu składania reklamacji
<b>Wyzwanie nr 2: zmniejszenie wydatków publicznych</b>	1: skoncentrowanie działalności państwa na jego pierwotnych zadaniach	plan „zero papieru” – uproszczenie procedur i odstąpienie od pewnych działań, które mogą być zapewnione przez sektor prywatny
	2: reorganizacja i racjonalizacja administracji centralnej	zmniejszenie o 10% stanu kadrowego
	3: reorganizacja i racjonalizacja administracji zespolonej i sieci placówek zagranicznych	ARS (regionalne agencje zdrowia); karta prawna
	4: uwspólnienie i profesjonalizacja funkcji wspierającej na podstawie międzyresortowej	system informacji międzyresortowej
	5: wzmocnienie audytu wewnętrznego, kontroli i walki z oszustwami finansowymi	regulacje dotyczące audytu wewnętrznego
	6: rozpowszechnienie nowych zasad zarządzania publicznego poza administracją	połączenie czterech szkół górniczych i szkół telekomunikacji; stworzenie ANAP (Agence nationale à la performance)

		hospitalière - Narodowej Agencji Jakości Szpitalnej)
	7: uczynienie z państwa wzoru w dziedzinie wydatków na jego funkcjonowanie	12 m <sup>2</sup> na urzędnika; 400 euro na rok za m <sup>2</sup> w regionie Île-de-France
<b>Wyzwanie nr 3: kontynuacja modernizacji służby publicznej i docenienie inicjatyw urzędników</b>	1: sprawienie, aby kadra zarządzająca i urzędnicy brali odpowiedzialność za pracę	wdrożenie kultury wyniku
	2: lepsze zarządzanie przy mniejszej liczbie grup zawodowych i większej mobilności	zniesienie 150 grup zawodowych urzędników (zmniejszenie liczby grup z 380 do 230)
	3: wspieranie podmiotów RGPP i lepsze szkolenie	program szkoleń o podstawach wprowadzanych przekształceń
	4: lepsza rekrutacja	przegląd konkursów i wzięcie pod uwagę doświadczenia kandydatów
	5: nagradzanie efektów i przeznaczanie połowy zaoszczędzonych środków na płace	premie funkcyjne i za osiągnięcia; 200 tys. urzędników objętych do 2012 r. przez nową regulację dotyczącą płacy opartą o wynik
	6: rozwijanie kultury innowacji w usługach publicznych	portal internetowy danych i inicjatyw (Etat lab - Laboratorium Państwowe); wirtualne klasy

#### 4. Zakończenie

Projekt RGPP stawia następujące pytanie: czy administracja może być postrzegana jako firma handlowa i może sięgać do technik zarządzania właściwych dla tych organizacji? Z punktu widzenia instrumentalnego możemy na przykładzie RGPP powiedzieć, że tak. Administracja francuska stworzyła program projektów zmiany operacyjnej, której cele zostały sformułowane w kategoriach wydajności ekonomicznej. Ale jak wygląda akceptacja i przyjęcie tego przez podstawowych aktorów, jakimi są urzędnicy? Poszukiwanie wydajności jest raczej dobrze postrzegane, natomiast zmniejszenie środków finansowych i niezatrudnianie nowych pracowników na zwolnione stanowiska jest postrzegane źle. Niektórzy myślą, że państwo wycofuje się ze swojego zaangażowania w niektórych obszarach, pomimo oczekiwań społeczeństwa związanych właśnie z tymi obszarami. Ponadto wielu uważa, że polityka zmniejszania wydatków publicznych mogłaby zostać zrównoważona poprzez opodatkowanie niektórych rodzajów działalności. Oznacza to, że jeśli wydajność i narzędzia są w części akceptowane, to sens tej reformy musi zostać dowiedziony, żeby mogła ona uzyskać szersze poparcie.

Witold Mikułowski\*

## Specyfika zarządzania zmianą w administracji publicznej

### Wstęp

#### Przedmiot, cel i zakres rozważań

Opracowanie to ma na celu przedstawienie ogólnych ram konceptualnych oraz ukazanie specyfiki zarządzania zmianą w administracji publicznej w stosunku do zarządzania zmianą w korporacjach prywatnych.

Część pierwsza poświęcona jest specyfice zarządzania zmianą w wysoce złożonym systemie organizacji, jakim jest administracja publiczna, będąca jednocześnie jednym z elementów jeszcze bardziej złożonego, wieloszczeblowego systemu rządzenia społeczeństwem. Ma to wpływ na przyczyny i cele oraz przedmiot i zakres zmian dokonywanych w administracji publicznej. Wynikają z tego specyficzne ograniczenia i uwarunkowania dotyczące podejmowania decyzji oraz wdrażania koniecznych zmian. Chodzi tu zwłaszcza o ograniczoną swobodę działania ze względu na związaną przepisami prawa, szczegółowo określającymi zadania, struktury i procedury, których administracja sama nie stanowi i które niełatwo jest jej zmienić.

---

\* Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.

Część druga zawiera próbę syntetycznego przedstawienia specyfiki zarządzania procesami reform, racjonalizacji i modernizacji administracji publicznej, które będziemy dalej w skrócie nazywać RR&MA, co mniej więcej odpowiada funkcji „badania i rozwój” (R&D - *research and development*) w korporacjach prywatnych. W opracowaniu tym koncentrujemy się głównie na administracji rządowej, która stanowi centralny i najbardziej złożony system administracji publicznej w państwie. Omówione zostaną ramy formalne i instytucjonalne procesów zarządzania RR&MA, ich główni aktorzy i interesariusze wewnętrzni i zewnętrzni oraz ich główne etapy.

Opracowanie kończy się refleksją na temat warunków sukcesu i przyczyn niepowodzeń procesów reform i modernizowania administracji oraz roli, jaką odgrywa w tym sprawność systemu zarządzania zmianą.

W niniejszym opracowaniu opieram się na literaturze, która jest bogata, jeśli chodzi o same reformy i modernizację administracji publicznej. Natomiast jeśli chodzi o zarządzanie zmianą, trzeba stwierdzić, że w porównaniu do literatury dotyczącej tego zagadnienia w odniesieniu do przedsiębiorstw prywatnych opracowań na temat administracji publicznej jest niewiele. W rozważaniach wykorzystuję także w dużej mierze doświadczenia własne, jako osoby, która w ciągu ostatnich 35 lat wielokrotnie uczestniczyła (i nadal uczestniczy), jako ekspert ONZ i UE, w procesach reform i modernizowania administracji publicznej w krajach rozwijających się i/lub dokonujących transformacji ustrojowej w Afryce, Azji oraz centralnej i wschodniej Europie.

## **1. Przedmiot, cele i przyczyny zmian w administracji publicznej**

### **Przyczyny i powody zmian w administracji publicznej**

Administracja publiczna jest niewątpliwie jednym z najbardziej złożonych systemów społecznych, działających w skomplikowanym, dynamicznie się rozwijającym i zmiennym otoczeniu, na które ma za zadanie oddziaływać.

W odróżnieniu od przedsiębiorstw czy nawet ich wielkich międzynarodowych korporacji administracja publiczna nie jest ani organizacją samoistną, ani autonomiczną. Stanowi ona system złożony ze względnie autonomicznych podsystemów o różnorodnym charakterze i - co najważniejsze - będących jednocześnie elementami szerszego, wieloszczeblowego systemu rządzenia społeczeństwem. Inne elementy tego systemu (rząd,

parlament, sądy, konstytucyjne organy kontroli) wyznaczają poszczególnym segmentom administracji publicznej ich główne cele, narzucają reguły organizacji i funkcjonowania, kontrolują ich działanie i oceniają rezultaty.

Tak więc kiedy mówimy o administracji publicznej i zmianach w jej organizacji i funkcjonowaniu, musimy najpierw sprecyzować, o jakim szczeblu i jakim segmencie systemu rządzenia jest mowa - czy o administracji w skali jej makrosystemów (administracja rządowa lub/i samorządowa), czy też o jej podstawowych elementach, jakie stanowią poszczególne urzędy administracji. W naszym przypadku przedmiotem zainteresowania będzie głównie administracja rządowa. Jednakże rozważania muszą obejmować również jej relacje z otoczeniem, w tym także z innymi segmentami systemu administracji publicznej.

Administracja publiczna, tak jak każda inna organizacja, ulega zjawisku entropii<sup>1</sup> (naturalnie postępującej dysfunkcjonalności i dezorganizacji zmierzającej do chaosu) osłabiającej jej sprawność. Aby tę sprawność utrzymać, a jeszcze lepiej - rozwijać, administracja musi stale (choć z większą lub mniejszą intensywnością) dokonywać odpowiednich zmian w swojej organizacji i sposobie funkcjonowania. Wynika z tego, że wprowadzanie zmian w organizacji i funkcjonowaniu administracji stanowi, lub co najmniej powinno stanowić, jej stałą i niezwykle ważną funkcję, która warunkuje sprawne wykonywanie jej zadań. Dlatego też zarządzanie zmianami powinno być tak zorganizowane, by mogło być sprawnie realizowane.

Należy przy tym pamiętać, że istotne zmiany w administracji publicznej są często konsekwencją i elementem zmian dokonywanych w organizacji i zasadach funkcjonowania systemu rządzenia, którego jednym z elementów jest administracja publiczna.

Przyczyny i powody zmian w organizacjach mogą być zewnętrzne lub/i wewnętrzne. W przypadku administracji publicznej mogą one dotyczyć całego systemu administracji publicznej kraju, wybranego segmentu systemu jej struktur, jakiejś jej funkcji czy sfery działania, konkretnego urzędu administracji lub tylko jednej z jego komórek organizacyjnych.

**Do przyczyn i powodów zewnętrznych** zaliczamy zjawiska obiektywne i niezależne bezpośrednio od systemu rządzenia, które warunkują lub mogą warunkować (korzystnie lub niekorzystnie) sprawność działania administracji. Do tej kategorii należą:

---

<sup>1</sup> Entropią nazywamy naturalną tendencję każdego systemu do rosnącej dysfunkcjonalności i postępującego zaniku cech wyróżniających system z jego otoczenia, aż do stanu rozplynięcia się w bezkształtnym chaosie. Zob. N. Wiener, *Cybernétique et société*, Union Generale d'Editions, Paryż 1962, s. 62.



- ♦ globalizacja i wynikająca z niej integracja systemów komunikacji oraz rosnąca współzależność nawet odległych geograficznie zjawisk politycznych, społecznych, ekonomicznych, kulturowych i przyrodniczych. Zjawiska te tworzą nowe zagrożenia, którym trzeba stawić czoło, ale także nowe możliwości, które można i powinno się wykorzystać. Wynikają z tego dla administracji nowe zadania, do wykonania których administracja musi się odpowiednio przygotować;
- ♦ postęp naukowo-techniczny i wynikające z niego możliwości sprawniejszego funkcjonowania administracji, pod warunkiem dokonania odpowiedniej adaptacji jej organizacji, metod i środków działania;
- ♦ zjawiska fizyczne o charakterze trwałych procesów lub nagłych zdarzeń wpływających na środowisko naturalne w danym kraju lub określonej części jego terytorium;
- ♦ zagrożenia zewnętrzne wpływające bezpośrednio na bezpieczeństwo i porządek publiczny (konflikty z sąsiadami, terroryzm, strajki, blokady granic, lokalne lub regionalne sytuacje kryzysu ekonomicznego, politycznego lub społecznego itd.);
- ♦ sytuacje kryzysowe wywołane przez czynniki zewnętrzne w otoczeniu administracji powodujące trwałe konsekwencje społeczne, gospodarcze i środowiskowe oraz stwarzające nowe zadania, nowe priorytety i nowe warunki działań dla administracji.

Należy zauważyć, że należące do tej kategorii przyczyny zmian w organizacjach nie są charakterystyczne dla organizacji publicznych i mogą powodować konieczność zmian także w przedsiębiorstwach prywatnych.

**Do przyczyn wewnętrznych** dotyczących **systemu rządzenia krajem**, na które administracja publiczna nie ma decydującego wpływu, ale na które może oddziaływać, należą:

- ♦ zmiany zasad ustrojowych i wynikające z tego zmiany modelowe w systemie rządzenia dotyczące funkcji, zadań, organizacji i zasad funkcjonowania jego poszczególnych segmentów, w tym administracji publicznej;
- ♦ zmiany polityk publicznych, czyli celów, priorytetów i form działań, które administracja ma za zadanie realizować, oraz wynikające z tego zmiany w alokacji i wielkości środków działania dla poszczególnych jej struktur;

- ♦ kryzys finansów publicznych i wynikająca z niego konieczność redukcji kosztów funkcjonowania administracji;
- ♦ zmiany społeczne i kulturowe stwarzające nowe zadania, zagrożenia lub nowe możliwości sprawnego działania administracji ze względu na ich wpływ na zasoby ludzkie, jakimi może dysponować (zmiany demograficzne, konkurencja na rynku pracy, bezrobocie, emigracja i imigracja itd.).

**Do przyczyn wewnętrznych dotyczących samej administracji publicznej** i stanowiących bezpośrednie powody wprowadzania zmian należą dysfunkcje i patologie jej funkcjonowania. Obniżają one efektywność i podnoszą koszty działania administracji oraz wywołują niezadowolenie i reakcje interesariuszy zewnętrznych (przedstawicielskie organy władzy, interesanci, klienci, użytkownicy, beneficjenci, grupy interesów) i/lub wewnętrznych (urzędnicy, pracownicy z ich organizacje).

### **Cele zmian w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej**

Zmiany w organizacji są skierowane na dostosowanie jej struktur, zasobów i metod funkcjonowania do zmieniających się zadań i warunków działania i/lub na eliminację stwierdzonych patologii i dysfunkcji, w celu podniesienia sprawności jej działania. Kiedy mówimy o sprawności organizacji, mamy na myśli skuteczność i ekonomiczność w realizowaniu jej celów, funkcji i zadań oraz wynikające z tego korzyści.

W przypadku przedsiębiorstw prywatnych pojęcie sprawności odnosi się do ich podstawowych celów, jakimi są przetrwanie, rozwój i zyski. W przypadku administracji publicznej celem nie są ani zyski, ani przetrwanie (które zresztą rzadko bywa zagrożone), ani tym bardziej jej rozwój, lecz trwały i zrównoważony rozwój społeczności, której administracja służy i na którą oddziałuje.

Realizacja celów, funkcji i zadań nowoczesnej administracji publicznej demokratycznego państwa powinna się odbywać przy jednoczesnym poszanowaniu konstytucyjnych zasad legalności, otwartości, przejrzystości i etyczności działania oraz respektowaniu zasady równego traktowania wszystkich pracowników i interesantów, członków społeczeństwa obywatelskiego. W przypadku przedsiębiorstw prywatnych poza legalnością żadna z wymienionych zasad ściśle nie obowiązuje, co nie znaczy, że ich przestrzeganie nie jest moralnie wskazane, a na dłuższą metę nawet dla przedsiębiorstw korzystne.

Najogólniejszą zasadę działania administracji stanowić powinna troska o interes publiczny oraz prawem chroniony interes obywateli i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Natomiast w przypadku przedsiębiorstwa jest to przede wszystkim troska o interes jego właścicieli.

W przypadku przedsiębiorstwa ustalenie, kto jest właścicielem i jakie są jego interesy, nie jest zbyt trudne. W przypadku zaś administracji publicznej precyzyjne i jednoznaczne określenie, kto jest odpowiednikiem właściciela przedsiębiorstwa (*shareholder*), czym jest i na czym w konkretnym przypadku polega interes publiczny, często okazuje się trudne. Wynika to, po pierwsze, z treści i zakresu obowiązywania powszechnie obowiązujących przepisów, które ten interes publiczny określają i gwarantują. Przepisy te charakteryzuje różny stopień szczegółowości i różny zakres podmiotowy i geograficzny zastosowania, w zależności od ich miejsca w hierarchii norm prawnych oraz od usytuowania w wieloszczeblowym systemie rządzenia. Po drugie, przepisy określają interesy różnych kategorii adresatów w zależności od poziomu i elementu systemu rządzenia, do których się odnoszą. Należy zauważyć, że interesy te mogą być i nieraz bywają ze sobą w konflikcie. Prawem chroniony interes jednostki może i nawet dość często jest sprzeczny z interesem publicznym społeczności, do której jednostka należy, a interes określonej społeczności lokalnej może być niezgodny z interesem społeczności danego regionu, kraju czy wspólnoty ponadnarodowej.

Nieco łatwiej określić w sposób negatywny, jakie działania administracji publicznej nie wyrażają troski o interes publiczny. Dotyczy to przypadków, gdy administracja, a ściślej rzecz biorąc – jej urzędnicy, kierują się w swoim działaniu osobistym interesem prywatnym czy partykularnym interesem organizacji, którą reprezentują, lub interesem własnej grupy zawodowej. Jednak i tu nie jest to zawsze proste, szczególnie w przypadku, gdy chodzi o partycypację urzędników w zarządzaniu organizacją, która ich zatrudnia, co powinno być wyrazem demokratycznego modelu rządzenia.

Dochodzi do tego jeszcze jeden niezwykle istotny problem relacji między administracją w ścisłym tego słowa znaczeniu, której zadania są wykonywane przez zawodową służbę cywilną, a jej nadbudową polityczną, jaką stanowią władze z nadania politycznego. Dotyczy to w szczególności funkcji politycznych związanych najbliżej z bieżącym wykonywaniem zadań administracji. W naszym modelu ustrojowym są to liczne stanowiska sekretarzy i podsekretarzy stanu, pomiędzy których dzielona jest odpowiedzialność za funkcjonowanie konkretnych departamentów ministerialnych. Niejednokrotnie są to osoby niemające ani szczególnych kompetencji w danej dziedzinie, ani umiejętności i doświadczenia w zarządza-

niu tak złożonymi i specyficznymi organizacjami. W tej sytuacji w sposób naturalny może występować (i często występuje) konflikt interesów między interesem publicznym a interesem politycznym ugrupowania politycznego, które te osoby reprezentują. Może to stanowić przeszkodę w realizowaniu zmian, które takie interesy partyjno-polityczne mogłyby naruszać, jak np. restrukturyzacja powodująca likwidację czy fuzję departamentów, nad którymi te osoby sprawują nadzór.

Z wyżej wymienionych powodów wynika specyficzna oraz niezwykle trudna rola zarządzania zmianą w administracji publicznej, polegająca na analizowaniu i godzeniu istniejących lub potencjalnych konfliktów interesów występujących zarówno wewnątrz administracji, jak i w otoczeniu, na które ona oddziałuje.

### **Ogólny przedmiot i zakres zmian w administracji: reformy, racjonalizacja (usprawnianie) i modernizacja administracji**

Przedmiot, skala i zakres koniecznych zmian w zadaniach, organizacji i sposobie funkcjonowania organizacji zależą od skali zjawisk stanowiących przyczyny i cele tych zmian. W przypadku przedsiębiorstw prywatnych skala możliwych zmian jest nieograniczona i obejmuje sam fakt istnienia przedsiębiorstwa, które może być z woli właścicieli zlikwidowane albo wbrew ich woli zbankrutować. Poza takim skrajnym przypadkiem przedsiębiorstwa mogą radykalnie zmienić swój profil działalności, produkty, miejsce geograficzne swojej siedziby, pole działania i profil swoich klientów, mogą się dzielić, łączyć i zmieniać swych właścicieli. Żadna z tych ewentualności w zasadzie nie dotyczy zmian w administracji publicznej. Jeżeli już niektóre z nich występują, to jest to związane z utratą charakteru publicznego przez określone elementy systemu administracji lub przez pewne pełnione przez nią funkcje. Dokonuje się to w drodze prywatyzacji wybranych instytucji publicznych produkujących dobra lub świadczących usługi albo przekazania sektorowi prywatnemu pełnionych przez nie funkcji (*outsourcing*).

Jeśli chodzi o przedmiot zmian, to zarówno w przedsiębiorstwach, jak i w administracji publicznej mogą się one odnosić do funkcji, zadań struktur organizacyjnych, wewnętrznych metod, procedur i instrumentów działania, zarządzania procesami, zasobami (ludzkimi, finansowymi, materialnymi, kompetencjami, informacją i wiedzą) oraz do metod oddziaływania i relacji z otoczeniem. Mogą one dotyczyć wszystkich tych elementów razem lub tylko niektórych z nich.

Istotne zmiany dotyczące celów i zadań, zakresu działania, rodzaju pełnionych funkcji i podstawowych zasad funkcjonowania, mające - przy-

najmniej w założeniu – trwałe konsekwencje oraz dokonywane w skali makroorganizacyjnej całego systemu administracji publicznej nazywamy reformami administracji. Jeżeli zmiany w administracji nie dotyczą jej celów i zadań, lecz jedynie organizacji jej struktur, gospodarki zasobami, procedur i metod działania i mają jedynie podnieść jej sprawność lub wyeliminować stwierdzone patologie, mamy do czynienia z racjonalizacją administracji. Natomiast kiedy zmiany te są związane z wykorzystaniem nowych technologii, metod, procedur i instrumentów działania, można je określić jako modernizację. Jednakże należy pamiętać, że nie każda modernizacyjna innowacja zmienia w istotny sposób zasady funkcjonowania administracji i wpływa korzystnie na jej sprawność. Podobnie nie każda reforma administracji jest związana z jej modernizacją. Co więcej, zdarzają się niestety reformy, które niekorzystnie wpływają na sprawność funkcjonowania administracji i na demokratyzację systemu rządzenia krajem. Zmiany mające na celu wdrożenie reform, racjonalizację i modernizację organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw mogą być chybione i doprowadzić je nawet do bankructwa. Nieudane reformy w administracji publicznej mają co prawda konsekwencje mniej poważne, ale są za to dużo bardziej długofalowe, kosztowne i trudne do skorygowania.

Warto w tym miejscu zauważyć, że w praktyce wybór nazwy dla wprowadzanych lub zamierzonych zmian stanowi element taktyki politycznej ich promocji. Nazwa „reforma administracji” brzmi bardziej radykalnie niż racjonalizacja lub modernizacja. W zależności od politycznych uwarunkowań niewielkie i niezbyt istotne zmiany mogą być szumnie promowane jako reformy administracji, żeby podkreślić aktywność i odwagę rządu. Bywa też tak, że nie chcąc przestraszyć interesariuszy, których interesów zamierzone zmiany mogą dotyczyć, i nie mobilizować ich oporu wobec zamierzonych zmian, unika się mniej radykalnie brzmiących terminów takich jak „program racjonalizacji” lub zupełnie pozytywnie brzmiącej „modernizacji administracji”. W przypadkach gdy zmiany obejmują wszystkie podstawowe elementy systemu administracji jednocześnie i dotyczą wszystkich jego podstawowych funkcji, mamy do czynienia z **globalną reformą administracji**. Takie reformy zdarzają się w przypadku tworzenia się nowego państwa, w wyniku dekolonizacji lub rozpadu zróżnicowanych etnicznie i kulturowo państw albo w przypadku państw dokonujących radykalnej zmiany ustrojowej. Globalne reformy administracji występują rzadko, ale kiedy są dobrze przygotowane, mają największe szanse być spójne, a ich realizacja może przynieść najtrwalsze i najdalej idące rezultaty. Częściej występują reformy obejmujące całkowicie jeden lub kilka wybranych segmentów tego systemu, np. całej administracji rządowej i/lub samorządowej. Należy jednak pamiętać o wzajemnych związkach i relacjach tych

dwóch systemów i uwzględniać konsekwencje zmian dokonywanych w jednym systemie dla organizacji i funkcjonowania drugiego. Klasycznym przykładem takich reform jest decentralizacja zadań państwa, która dotyczy zmiany podziału funkcji, ról i zadań między te dwa systemy. Pociąga to za sobą nie tylko przekazanie zadań i kompetencji, lecz także konieczność redefinicji wzajemnych relacji między obydwoma systemami, a co za tym idzie, odpowiednich zmian organizacyjnych i odmiennej alokacji środków działania. Decentralizacja była między innymi przedmiotem obrad pierwszej konferencji frankofońskiej dwa lata temu.

**Zmiany dokonywane w skali makrosystemu administracji rządowej** mogą także dotyczyć wybranych funkcji zarządzania, np. systemu zarządzania zasobami finansowymi czy zasobami ludzkimi administracji. Pierwsza z tych reform była przedmiotem obrad konferencji frankofońskiej dwa lata temu, a druga w roku ubiegłym. Należy tu mocno podkreślić, że każda z funkcji zarządzania jest ściśle związana z pozostałymi i nie ma takich zmian w jednej z nich, które by nie miały konsekwencji dla pozostałych i nie wymagały dokonania także w nich odpowiednich zmian dostosowawczych. Wynika z tego, że reforma wybranej funkcji administracji stanowi główną oś takiej reformy i wyznacza jej podstawowe cele, natomiast ich osiągnięcie wymaga także odpowiednich zmian w organizacji i realizowaniu funkcji współzależnych oraz pociąga za sobą dodatkowe koszty ich realizacji.

**Zmiany dokonywane w skali mikroorganizacyjnej poszczególnych urzędów administracji** lub tylko niektórych ich funkcji mogą być urzeczywistniane jako mniej lub bardziej autonomiczny element szerszego, narzuconego z góry procesu reform makrosystemowych lub jako inicjatywa oddolna podejmowania w sposób autonomiczny w ramach realizacji ogólnych kierunków i celów polityki rządu w danej dziedzinie, a także w ramach powszechnie obowiązujących przepisów, które regulują daną sferę działania oraz podstawowe zasady organizacji i funkcjonowania urzędu. W obu przypadkach chodzi o działania, które mogą być prowadzone jedynie w prawem określonych granicach posiadanej przez daną jednostkę organizacyjną autonomii, w przypadku urzędów administracji publicznej na ogół bardzo ograniczonej.

Powstaje tutaj pytanie: jak dalece taka swoboda manewru jest korzystna dla realizacji zadań tej jednostki i w jakim stopniu może stanowić wzór dla innych podobnych jednostek (*benchmarking best practice*)? Z drugiej strony należy też zapytać: jakie może ona stanowić zagrożenie dla spójności całego systemu, który wymaga np. równego traktowania wszystkich obywateli niezależnie od ich miejsca zamieszkania?

Niemniej zarządzanie zmianą w skali mikroorganizacyjnej jest najbliższe zarządzaniu zmianą w przedsiębiorstwie i najbardziej podatne na skuteczne zastosowanie niektórych metod i technik stosowanych w tej dziedzinie w sektorze prywatnym. Dotyczy to w szczególności zmian mających na celu racjonalizację i modernizację organizacji i funkcjonowania danego urzędu czy nawet tylko wybranych jego funkcji i elementów jego organizacji. W takich właśnie przypadkach stosuje się najczęściej metody zapożyczone z katalogu metod usprawniania zarządzania przedsiębiorstwem. Jednakże, także w tym przypadku, skuteczność ich zastosowania wymaga uwzględnienia specyfiki uwarunkowań organizacji publicznych.

### **Przedmiot, cele i metody programów RR&MA**

Ogólnie rzecz biorąc, specyfika programów RR&MA niekoniecznie sytuuje się na poziomie celów i podstawowych metod ich osiągnięcia. Te ostatnie często pochodzą z inspiracji doświadczeń zarządzania przedsiębiorstwem. Należy jednak odróżniać istotę problemów i podejścia do ich rozwiązania od pojawiających się co jakiś czas coraz to nowszych modnych metod o nowych nazwach i procedurach ich stosowania. Ponieważ nie znajduje się w nich referencji do „starych metod”, daje to wrażenie braku ciągłości i pamięci historycznej oraz wyważania po raz kolejny dawno otwartych drzwi, polegającego na sprzedawaniu starych pomysłów w nowym, bardziej atrakcyjnym i „uczenie” brzmiącym opakowaniu, formułowanych w nowym języku zapożyczonym z terminologii teorii i praktyki zarządzania przedsiębiorstwem. W najlepszym przypadku mamy tu do czynienia z pewną ewolucją i doskonaleniem cyklicznie powracających metod rozwiązywania dawno zidentyfikowanych problemów, których poprzedniej wersji nie udało się, z różnych względów, upowszechnić. Jako typowy przykład można podać od kilkadziesiąt lat sformułowaną metodę – podejście zarządzania przez cele (*management by objectives* – MBO), która ewoluowała, przybierając obecnie kształt zarządzania przez wyniki (*performance management*). Podobnie było z reorganizacją struktur i stanowisk pracy, która w latach 70. nosiła nazwę rewizji ram instytucjonalnych urzędów administracji (*redefinition des cadres organiques de services*). Metoda ta, szeroko stosowana w programach reform administracji w krajach rozwijających się w latach 70. i 80. ubiegłego wieku, kilkanaście lat później przybrała nazwę analizy funkcjonalnej (*functional analysis* albo *functional review*). Trzecim charakterystycznym przykładem jest ewolucja metod planowania budżetowego od metody znanej pod nazwą angielską PPBS (*planning, programming, budgeting system*), a w wersji francuskiej RCB (*rationalisation des choix budgétaires*), w kierunku (po początkowych

niepowodzeniach we Francji) obecnie powszechnie wprowadzanego systemu budżetów zadaniowych (*performance budget*).

Jednakże specyfika zarządzania zmianą leży głównie nie tyle w samych metodach, ile w specyficznych uwarunkowaniach ich stosowania. Przedmiotem racjonalizacji (usprawniania) i modernizacji działania są najczęściej:

- ♦ modernizacja, standaryzacja i usprawnianie procesów (procedur i metod) działania oraz systemów informacji i komunikacji;
- ♦ racjonalizacja alokacji i wykorzystania zasobów finansowych, ludzkich (personel, wiedza i kompetencje) i materialnych (infrastruktura, logistyka, wyposażenie techniczne);
- ♦ poprawa jakości świadczonych usług i relacji z klientami, interesantami, użytkownikami i otoczeniem organizacji.

Cele te mogą być osiągnięte zarówno w ramach programów obejmujących cały system administracji, jak i poprzez programy i projekty realizowane przez poszczególne urzędy.

Strategie RR&MA w skali makrosystemowej całego systemu administracji muszą być wdrażane w oparciu o centralnie opracowane, zatwierdzone i zarządzane programy oraz zuniformizowane metody i procedury. Dotyczy to np. programów mających na celu redukcję kosztów i personelu administracji, zmianę zakresu i form regulacyjnej funkcji administracji czy ograniczenie funkcji świadczących, produkcyjnych i zarządzania mieniem publicznym (prywatyzacja i *outsourcing*).

Do takich zmian mają szerokie zastosowanie np. takie metody, jak:

- ♦ analiza funkcjonalna oraz strategiczna ocena organizacji (SWOT/TOWS) obejmujące:
  - określenie miejsca i roli organizacji w systemie społecznym;
  - określenie misji, celów i zadań organizacji;
  - ilościową i jakościową analizę funkcji i zadań organizacji;
  - rekomendacje dotyczące strategii dalszego rozwoju organizacji;
- ♦ analiza organizacyjna (audyt organizacyjny, finansowy i społeczny) obejmująca:
  - analizę struktur organizacyjnych i procesów działań operacyjnych (*business process re-engineering*);



- analizę struktur, procesów, metod i działania systemu zarządzania organizacją;
- analizę systemu informacyjnego organizacji;
- analizę kapitału społecznego organizacji – systemu wartości, stosunków międzyludzkich, stylów kierowania, kultury organizacyjnej i systemów motywacji;
- analizę jakościową i ilościową zasobów organizacji.

Na podstawie rezultatów takich analiz można opracować strategie odpowiednich zmian oraz programy ich wdrażania w oparciu o odpowiednie struktury zarządzania zmianą.

## **2. Zarządzanie procesami reform, racjonalizowania i modernizowania administracji publicznej**

### **Polityki, strategie i programy reform oraz modernizowania administracji**

Polityka (w rozumieniu angielskiego terminu *policy*) formułuje cele, określa kierunki i metody działań w jakiejś określonej sprawie lub dziedzinie i w określonych warunkach dla jakiejś instytucji społecznej, politycznej lub gospodarczej.

Polityka publiczna (*public policy*) stanowi ogólny kierunek działania danej instytucji systemu rządzenia, mający doprowadzić do osiągnięcia określonych celów społecznych i/lub gospodarczych w aktualnych i przewidywalnych, korzystnych lub niekorzystnych warunkach działania. Warunki te mogą mieć charakter czynników zewnętrznych i niezależnych, na które instytucja ta nie ma wpływu, lub czynników zależnych, wewnętrznych i zewnętrznych, na które instytucja może i powinna oddziaływać. Mogą stwarzać możliwości, które należy wykorzystać do osiągnięcia zamierzonych celów, lub stanowić ograniczenia i zagrażać ich realizacji. Ponadto mogą one mieć charakter trwały i wpływać stale na proces realizacji celów, mogą ulegać zmianie (na lepsze lub na gorsze) lub nawet w ogóle przestać istnieć czy mieć jakiegokolwiek znaczenie dla tego procesu.

Na podstawie wytyczonych ogólnych celów i kierunków działania, biorąc pod uwagę warunki, w jakich te cele mają być osiągnięte, oraz środki, jakimi dany system rządzenia dysponuje lub jakie może zmobilizować, opracowuje się strategię działania, czyli najogólniej mówiąc, „kompleksowy plan osiągania celów organizacji” (Griffin R.W., 2006; 244) w określonej perspektywie czasowej. Odległość tej perspektywy zależy od stopnia

trudności realizacji założonych celów, złożoności procesów zmian, które należy w tym celu przeprowadzić, oraz środków, którymi należy dysponować, aby osiągnąć zamierzony skutek. W przypadku reform administracji publicznej strategia, którą można określić jako krótkoterminową, nie powinna być krótsza niż 3-5 lat, średnioterminowa to 10 do 15 lat, a długoterminowa - nie mniej niż 20 lat. Teoretycznie najlepiej jest mieć strategię długoterminową, w którą wpisane są strategie krótko- i średnioterminowe z założeniem ich systematycznej aktualizacji w miarę realizowania. Programowanie takich strategii powinno się opierać na planowaniu kroczącym, polegającym na dorocznej aktualizacji i przesuwaniu daty trzyletniego cyklu realizacji o kolejny rok.

Konkretne programy reform i modernizowania administracji są wynikiem decyzji dotyczących wdrożenia określonych polityk publicznych na podstawie przyjętej strategii działania. Program taki może być jeden lub może być ich więcej. Dla wdrożenia określonych zmian mogą być tworzone osobne projekty stanowiące zespoły ludzi i środków działania wyodrębnionych na czas określony planem działań, w którym te zadania powinny zostać wykonane. Projekty takie mogą stanowić organizacje samodzielne lub formy wdrażania szerszych programów reform i modernizowania administracji przez różne struktury administracji, których zamierzone zmiany dotyczą.

W wieloszczeblowym systemie rządzenia mamy do czynienia z dużą liczbą polityk publicznych na każdym jego szczeblu. Stanowi to istotną specyfikę sektora publicznego, gdzie występuje problem spójności i synergii licznych polityk oraz strategii i programów ich wdrażania. Problem ten jest niezwykle trudny do rozwiązania i występuje zarówno horyzontalnie, na poszczególnych szczeblach systemu rządzenia, jak i wertykalnie, pomiędzy różnymi jego poziomami. Dodatkową trudność dla zapewnienia spójności różnych polityk publicznych stanowi fakt, że ich koncepcja i wdrażanie nie następują jednocześnie lub w z góry ustalonej logicznej kolejności, oraz to, że najczęściej nie są one sterowane i koordynowane przez jeden wspólny system zarządzania zmianą.

Mówimy tu o systemach rządzenia, a nie wprost o administracji publicznej, dlatego że zarówno w fazie formułowania polityk, strategii i programów reform oraz modernizowania administracji, jak i na etapie ich wdrażania uczestniczą w tych procesach także inne instytucje systemu rządzenia (rząd, parlament, NIK, organizacje społeczeństwa obywatelskiego). Im bardziej system rządzenia jest demokratyczny, tym większy i bardziej aktywny udział poszczególnych elementów tego systemu w formułowaniu i wdrażaniu strategii i programów reform oraz modernizowania administracji i liczniejsze ich wzajemne interakcje.

Należy przy tej okazji zauważyć, że także w autorytarnych systemach rządzenia, przy pozornej ich prostocie i niewielkim lub wręcz formalnie nieistniejącym udziale instytucji społeczeństwa obywatelskiego w rządzeniu, istnieją nieformalne i niedemokratyczne, ale praktycznie nieraz wysoce złożone struktury władzy i grupy interesów wpływające istotnie i skutecznie na podejmowane decyzje i procesy ich wdrażania. W konsekwencji podejmowanie formalnych decyzji dotyczących zmian może być w takich przypadkach łatwiejsze i prostsze, natomiast ich wdrażanie jest co najmniej równie trudne jak w systemach demokratycznych.

### **Ogólny cel oraz podstawowe dziedziny i kierunki reform, racjonalizacji i modernizacji administracji publicznej**

Programy RR&MA mają na celu dostosowanie funkcji, zadań, organizacji i metod funkcjonowania administracji do nowych celów i zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i/lub wewnętrznych lub/i zapewnienie sprawniejszego pełnienia przez nią określonych funkcji i wykonywania powierzonych jej zadań.

Podstawowe dziedziny reform, racjonalizacji i modernizacji administracji są następujące:

- 1) zmiany dotyczące misji, zadań i struktur administracji i ich wzajemnych relacji:
  - zmiany dotyczące zakresu i przedmiotu misji, ról, funkcji i zadań, jakie administracja publiczna i jej poszczególne struktury mają pełnić; reformy administracji mogą ten zakres rozszerzać (nacjonalizacja, przejęcie kontroli nad kapitałem i zarządem, regulacja, reglamentacja i kontrola pewnych sfer i/lub form działalności) lub ograniczać (prywatyzacja, *outsourcing*, koncesjonowanie, partnerstwo publiczno-prywatne, deregulacja);
  - zmiany dotyczące podziału ról, funkcji i zadań pomiędzy różne poziomy struktury administracji (decentralizacja i dekoncentracja zadań);
  - restrukturyzacja, czyli zmiany w strukturach administracji i w zakresach ich zadań i kompetencji (racjonalizacja, uproszczenie, spłaszczenie struktur, zmniejszenie lub zwiększenie ilości struktur podstawowych - ministerstw, departamentów, wydziałów, przenoszenie elementów struktur i/lub ich zadań do innych struktur macierzystych, dzielenie lub łączenie struktur);

- zmiany statusu prawnego pewnych struktur oraz związanego z tym stopnia autonomii w stosunku do organów sprawujących nad nimi kontrolę hierarchiczną;
- 2) zmiany dotyczące metod, instrumentów prawnych, działań władczych i niewładczych, procedur realizacji ich misji, ról i zadań w stosunku do otoczenia, na które organy administracji mają oddziaływać (funkcje regulacyjne), świadczyć dobra lub usługi (funkcje świadczące) lub którymi mają zarządzać (dobra publiczne, majątek i finanse publiczne);
  - 3) zmiany dotyczące organizacji, metod i instrumentów zarządzania zasobami i procesami wewnętrznymi administracji, w tym procesami zarządzania zmianą, które mają na celu podnieść ich jakość, sprawność i etyczność.

Wszystkie te zmiany są w większym lub mniejszym stopniu ze sobą powiązane i od siebie współzależne.

### **Aktorzy i interesariusze procesów reform, racjonalizacji i modernizacji administracji publicznej**

Specyfika reform, racjonalizacji i modernizacji administracji publicznej polega także na tym, że gama aktorów i interesariuszy procesów zmian w przedsiębiorstwach prywatnych jest o wiele bardziej ograniczona.

Aktorami, w szerokim tego słowa znaczeniu, procesów RR&MA są instytucje i osoby fizyczne, które aktywnie i formalnie w nich uczestniczą na różnych etapach, zaczynając od ich inicjacji, a kończąc na ocenie uzyskanych rezultatów. Natomiast interesariuszami są osoby i instytucje, których interesów zamierzone zmiany dotyczą, ze względu na ich cele, przebieg i sposób, w jaki są realizowane, i/lub ze względu na ich zamierzone lub niezamierzone konsekwencje.

Interesariusze nie uczestniczą formalnie w tych procesach, choć mogą się stać w pewnych okolicznościach także ich aktorami, kiedy są formalnie konsultowani lub kiedy formalnie występują z protestami lub akcjami wsparcia wobec celów, instrumentów lub metod ich wdrażania. Z kolei aktorzy tych procesów, najczęściej urzędnicy, stają się również ich interesariuszami, kiedy zamierzone zmiany dotyczą także ich interesów indywidualnych lub korporacyjnych i w konsekwencji są zmotywowani, by je wspierać lub nieformalnie stawiać im opór, spowalniając czy blokując procesy decyzyjne lub ich wdrażanie. Zarówno aktorów, jak i interesariuszy procesów reform i modernizacji administracji możemy podzielić na wewnętrznych i zewnętrznych.

**Aktorami zewnętrznymi** są instytucje biorące udział w przygotowaniu zmian, w procesach podejmowania decyzji dotyczących treści, instrumentów prawnych i procedur wdrażania tych zmian oraz kontroli i oceny ich wdrażania. Do tej grupy aktorów należą w Polsce Sejm i Senat (oraz posłowie i grupy poselskie), prezydent, Trybunał Konstytucyjny i NIK.

Do aktorów zewnętrznych należy także zaliczyć instytucje europejskie, które ustanawiają wspólnotowe polityki, tworzą obowiązujące regulacje prawne i nadzorują ich przestrzeganie oraz przeznaczają na ich wdrażanie środki finansowe, wpływając w ten sposób na kierunki i cele strategii oraz na instrumenty regulacyjne i przepisy prawne będące przedmiotem reform administracji krajowej.

Szczególną rolę w procesach reform i modernizacji administracji publicznej, zarówno w krajach rozwijających się, jak i w krajach transformacji ustrojowej, odgrywa jeszcze jedna kategoria aktorów zewnętrznych, do której należą międzynarodowe i zagraniczne instytucje pomocowe. Instytucje te udzielają pomocy finansowej w celu realizacji konkretnych programów i projektów, wpływając jednocześnie na ich cele, środki i metody realizacji (czasami wręcz je inicjując). Do tej kategorii należy także zaliczyć ekspertów zagranicznych finansowanych przez wspomniane instytucje, uczestniczących bezpośrednio w omawianych tu procesach na różnych ich etapach i wpływających z różnym skutkiem na ich przebieg.

Specyficznymi aktorami procesów RR&MA są rząd i poszczególni jego członkowie. W szczególności sekretarze i podsekretarze stanu, którzy tworzą polityczną superstrukturę administracji. Gdy są jednocześnie parlamentarzystami, funkcjonują tym samym jako przedstawiciele organu władzy ustawodawczej i wykonawczej, organu kontrolującego i kontrolowanego. W stosunku do procesu zarządzania zmianą w administracji występują oni jako aktorzy zewnętrzeni, pełniący funkcje polityczne w procesach reform i modernizacji administracji i współdecydujący o strategiach, a także jako aktorzy wewnętrzni, kiedy biorą czynny udział w ich wdrażaniu w zakresie własnych kompetencji w strukturach administracji, którymi kierują.

**Do aktorów wewnętrznych administracji należą:**

- ♦ organy i struktury administracji zarządzające procesami reform i modernizacji administracji z tytułu ich stałych kompetencji i zadań w tym zakresie wynikających z obowiązujących przepisów;
- ♦ organy i struktury specjalnie utworzone do kierowania i zarządzania tymi procesami;

- ♦ organy i struktury, których zmiany dotyczą i które są z tego tytułu odpowiedzialne za ich wdrażanie;
- ♦ organy doradcze i konsultacyjne uczestniczące w procesach zarządzania zmianami w administracji;
- ♦ związki zawodowe personelu administracji lub inne organizacje reprezentujące ów personel w procesach zarządzania zmianami, których interesu one dotyczą. Organizacje te występują w tych procesach jako samodzielni aktorzy lub poprzez swoich przedstawicieli w kolegialnych organach współdecydujących lub doradczych.

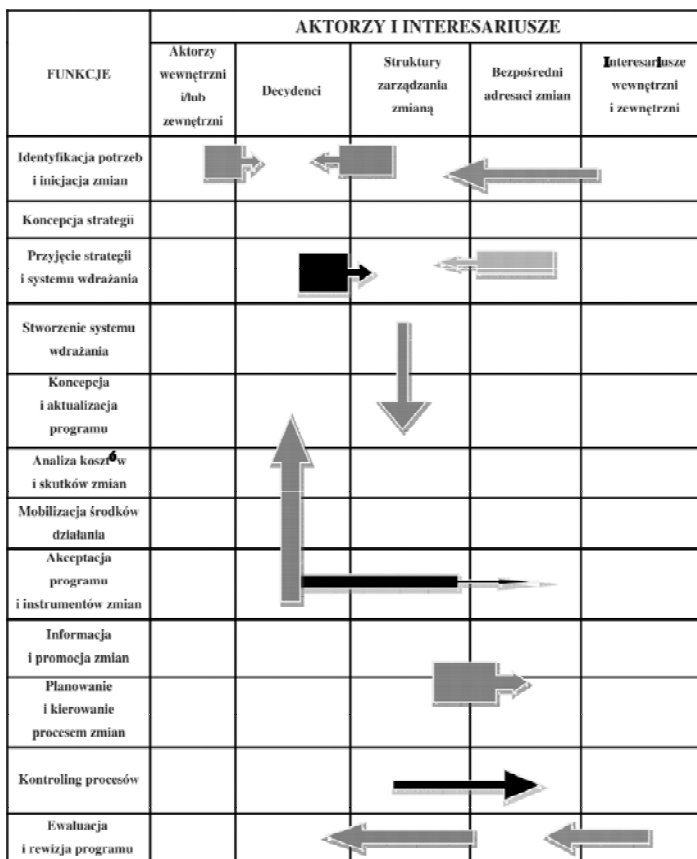
Oprócz aktorów formalnie uczestniczących w procesach decyzyjnych związanych z zarządzaniem zmianą należy także brać pod uwagę interesariuszy i ich pełnomocników wpływających na te decyzje na różnych etapach ich podejmowania i/lub wdrażania. Chodzi tu o formalny i nieformalny lobbing na etapie przygotowywania i podejmowania decyzji oraz bierny lub nawet czynny opór albo deformacje intencji na etapie ich wdrażania, ze strony wewnętrznych bądź zewnętrznych interesariuszy.

### **Teoretyczny model procesów reform, racjonalizacji i modernizacji administracji**

Procesy RR&MA obejmują realizację określonych funkcji. Do funkcji tych należą:

- ♦ identyfikacja potrzeb, formułowanie ogólnych celów zmian, promocja użyteczności lub konieczności ich wprowadzenia skierowana do decydentów;
- ♦ koncepcja strategii: definicja ogólnych celów zmian, oczekiwanych rezultatów, priorytetów, perspektyw czasowych, głównych kierunków i instrumentów działań oraz struktur odpowiedzialnych za wdrożenie;
- ♦ przyjęcie strategii, ustalenie ram instytucjonalnych systemu zarządzania procesem wdrażania przyjętej strategii (systemu zarządzania zmianą);
- ♦ stworzenie ram instytucjonalnych wdrażania;
- ♦ koncepcja projektów programów, metod, procedur i instrumentów działania;
- ♦ analizowanie i ocena kosztów i skutków zamierzonych działań (przed ich przeprowadzeniem, w jego trakcie i po nim);

- ♦ analizowanie potrzeb, planowanie, mobilizacja i alokacja odpowiednich środków działania (zasobów ludzkich, finansowych i materialnych);
- ♦ przyjęcie programu i instrumentów prawnych wprowadzających zmiany i metod ich wdrażania;
- ♦ informacja, komunikacja i promocja zamierzonych i realizowanych zmian skierowana do aktorów wewnętrznych i interesariuszy procesów zmian;
- ♦ planowanie, organizacja i kierowanie procesami wdrażania zmian;
- ♦ kontroling (nadzorowanie i regulacja) procesów wdrażania zmian;
- ♦ ocenianie realizacji celów i rewizja strategii oraz programów działań.



Funkcje te powinny być realizowane zgodnie z logiką ich sekwencji, współzależności i sprzężeń zwrotnych występujących na poszczególnych etapach cyklu ich realizacji. Cykl ten można przedstawić graficznie według przedstawionego poniżej uproszczonego modelowego schematu.

W praktyce sprawy te są o wiele bardziej skomplikowane. Modelowe rozwiązania oparte na całościowych, globalnych reformach administracji obejmujących wszystkie jej podstawowe funkcje i struktury, formy i metody działania, występują bardzo rzadko i równie rzadko są wdrażane przez jeden, wspólny i logicznie skonstruowany instytucjonalny system zarządzania zmianą. Złożoność i wzajemne zależności współistniejących systemów zarządzania zmianą stanowią jedną z najbardziej istotnych cech specyfiki zarządzania zmianą w administracji publicznej. Zapewnienie spójności i pozytywnej synergii pomiędzy działającymi równolegle systemami zarządzania zmianą stanowi jeden z najtrudniejszych problemów administracji publicznej, dla rozwiązania którego nie można znaleźć inspiracji ani w teorii, ani w praktyce zarządzania przedsiębiorstwem.

## **Organizacja procesów zarządzania zmianami w administracji**

### *Struktury zarządzania zmianą i ich funkcje*

Organizacja funkcji zarządzania zmianą w administracji zależy od skali, w jakiej te zmiany mają się dokonywać, wynikającej z przyjętej polityki i strategii reform i modernizacji administracji. W przypadku zmian dokonywanych w skali makroorganizacyjnej całego systemu administracji rządowej tworzy się w tym celu nowe specjalne struktury lub nowe wyodrębnione elementy w ramach już istniejących struktur.

Modele struktur zarządzania zmianą w administracji bywają różne w różnych krajach w zależności od ogólnych rozwiązań ustrojowych ich systemów rządzenia. Niezależnie od różnic ustrojowych kształt i usytuowanie struktur odpowiedzialnych za procesy reform i modernizacji administracji zależą także od uwarunkowanych politycznie wyborów głównych kierunków i priorytetów reform. Wybory te są zawarte w ogólnych programach polityki rządu lub w specjalnych dokumentach strategicznych.

W większości przypadków mamy do czynienia nie z jedną centralnie sterowaną reformą administracji, lecz z kilkoma procesami reform przeprowadzanymi równolegle, jednocześnie lub sukcesywnie w kilku sektorach działania administracji. W konsekwencji występuje kilka równolegle funkcjonujących systemów struktur, które tymi procesami zarządzają. W takim przypadku koordynacja procesów przeważnie nie jest realizo-



wana przez jedną, powołaną w tym celu strukturę zarządzania zmianami, lecz tylko w ramach rutynowo wykonywanych koordynacyjnych zadań rządu.

Ponadto, obok głównych, centralnie sterowanych procesów reform realizowanych w makroskali całego systemu administracji publicznej, realizowane są często procesy zmian mających na celu modernizację i usprawnienie działania poszczególnych urzędów i/lub tylko niektórych ich funkcji. Bywają też okresy, kiedy w danym kraju nie toczy się żaden centralnie zarządzany znaczący program reform i modernizacji administracji, natomiast są realizowane liczne projekty zmian dotyczące niektórych urzędów administracji lub tylko niektórych ich funkcji. Działania takie mogą wynikać z inspiracji ogólnej polityki rządu promującego i wspierającego tego typu inicjatywy. Wsparcie może mieć charakter finansowy i polegać na przyznawaniu dodatkowych środków finansowych na realizację takich projektów. W krajach rozwijających się, w krajach transformacji ustrojowej lub w ramach procesów integracji europejskiej środki te pochodzą z zewnątrz i rządy krajów będących beneficjentami pomocy tworzą struktury przydzielające te środki na realizację konkretnych projektów, a następnie kontrolujące ich wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem. Mamy w takich przypadkach do czynienia z dwu-, a czasem nawet trójpoziomą strukturą zarządzania zmianą: struktura promująca określone kierunki i metody zmian, struktura zarządzająca środkami finansowymi na ich realizację oraz struktura zarządzania konkretnymi projektami zmian.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że teoretycznie nic nie stoi na przeszkodzie, by poszczególne urzędy administracji realizowały projekty zmian z własnej inicjatywy i za pomocą własnych środków. Tak zresztą powinno to się odbywać w przyszłości z chwilą, gdy administracja publiczna przejdzie całkowicie na system finansowania swojej działalności w oparciu o budżety zadaniowe, w których powinny być przewidziane środki zarówno na wykonywanie zadań rutynowych, jak i na realizację projektów zmian.

W zależności od skali przeprowadzanych zmian struktury zarządzania tymi zmianami są mniej lub bardziej złożone. Najbardziej złożone systemy struktur występują oczywiście w przypadku szeroko zakrojonych reform administracji, gdzie tworzy się oddzielne komponenty do realizacji poszczególnych funkcji zarządzania zmianą. Typowe struktury organizacyjne reform administracji obejmują na ogół:

- ♦ organ odpowiedzialny za program w randze premiera, ministra lub komisarza;

- ♦ krajowy kolegialny organ doradczy i konsultacyjny (rada lub komisja reformy);
- ♦ komitet kierujący, koordynujący i monitorujący cały program (*steering committee*);
- ♦ techniczne biuro egzekucyjne programu złożone z krajowych i zagranicznych ekspertów-konsultantów;
- ♦ sektorowe komisje i grupy robocze dla poszczególnych komponentów reform;
- ♦ sieć animatorów-agentów zmian w komórkach organizacyjnych podstawowych struktur administracji (ministerstwach, urządach centralnych i administracji terenowej), którzy są członkami grup roboczych i ekspertami-animatorami procesów reform w tych strukturach, działając jednoosobowo lub w kilkusobowych zespołach zadaniowych (*task force units*).

**Superstrukturę systemu zarządzania procesami RR&MA w administracji** stanowi na ogół strategiczne centrum kierujące realizacją programu reform; na jego czele stoi organ administracji, któremu powierzono odpowiedzialność za organizację i kierowanie procesem ich wdrażania. Może to być funkcja o charakterze względnie stałym, w przypadku gdy reformy i modernizacja administracji stanowią wyraźnie wyodrębniony, trwały element zadań i kompetencji rządu. Jednakże usytuowanie odpowiedzialności w strukturze rządu za kierowanie programem reform może być różne w zależności od podstawowych celów i priorytetowych zadań tego programu. To usytuowanie jest oczywiste, kiedy mamy do czynienia z programami reform dotyczących jednego określonego działu lub konkretnej funkcji administracji. Natomiast w przypadku szerszego - globalnego lub wielosektorowego - programu reform odpowiedzialność ta może być usytuowana różnie, a nawet ulegać zmianie wraz z ewolucją umiejscowienia głównej osi i priorytetów reform.

Oczywiście usytuowanie to zależy także od modelu ustrojowego władzy wykonawczej w danym kraju. W ustroju prezydenckim w przypadku globalnych lub wielosektorowych reform administracji mamy do czynienia ze specjalnym urzędem podporządkowanym bezpośrednio prezydentowi państwa lub stanowiącym samodzielną strukturę w ramach urzędu prezydenta. W przypadku struktury o charakterze trwałym będzie to najczęściej minister reformy administracji, a kiedy reforma administracji ma charakter programu, który ma być zrealizowany w określonym czasie - np. wysoki komisarz do spraw reform administracji. Często zdarza się tak, że reforma zaplanowana na początku jako specjalny program do zrealizowania w określonym czasie i za pomocą specjalnie w tym celu zmo-

bilizowanych środków przeciąga się i z czasem zostaje przekształcona w funkcję stałą stworzoną na czas nieokreślony. Wtedy struktura, która została powołana, aby ten program realizować, przybiera formę klasycznego urzędu administracji, a wysoki komisarz staje się ministrem ds. reformy administracji. Innym często stosowanym rozwiązaniem jest powierzenie misji kierowania procesem reform administracji ministrowi finansów (we Francji jest to ostatnio minister finansów i budżetu) lub ministrowi reformy administracji i służby publicznej oraz specjalnym strukturom im podporządkowanym. Dzieje się tak najczęściej w przypadku, gdy wyczerpują się zewnętrzne, pozabudżetowe źródła finansowania projektów stworzonych w celu wspierania realizacji takich programów.

W Polsce sytuacja pod tym względem jest niejasna, a odpowiedzialność za reformy administracji – rozproszona. Nie licząc Rady Ministrów jako kolegialnego organu koordynującego wszystkie polityki publiczne, w tym polityki reform i modernizacji administracji, nie ma dotychczas żadnego strategicznego centrum sterowania i koordynacji działań w tym zakresie.

Z punktu widzenia ustawy o działach administracji, dział „administracja”, który teoretycznie powinien obejmować także reformy tej ostatniej, należy do kompetencji ministra spraw wewnętrznych i administracji. Jemu też powierzono ostatnio odpowiedzialność za opracowanie strategii „Sprawne Państwo”, co oczywiście obejmuje w pierwszym rzędzie strategię reform administracji. Jednakże, poza tym świeżo powierzonym mu zadaniem, dotychczas żadne istotne programy reform administracji w strukturach tego ministerstwa nie są realizowane. Natomiast ministerstwo to odgrywa przewodnią rolę w dziedzinie modernizacji administracji jako struktura odpowiedzialna za jej informatyzację, za zarządzanie dokumentacją oraz za standaryzację procedur związanych z obiegiem i archiwizacją dokumentów.

Dużo bardziej aktywne w tej dziedzinie są, a przynajmniej być powinny, struktury kancelarii premiera, gdzie jest umiejscowiony np. szef służby cywilnej, który odpowiada za strategię rozwoju zasobów ludzkich administracji. Niestety, jak z samej nazwy tego organu wynika, zakres jego kompetencji i zadań ogranicza się do zarządzania zasobami ludzkimi administracji. Poza tym nie dysponuje on własnym urzędem, gdyż departament służby cywilnej znajduje się w strukturach kancelarii premiera i podlega ministrowi – szefowi kancelarii. W jej strukturach jest co prawda aktualnie realizowanych kilka projektów wspierających modernizację administracji finansowanych ze środków europejskich, ale nie wpisują się one w żaden spójny i centralnie koordynowany program RR&MA.

Z kolei minister finansów odpowiada za koncepcję i wdrożenie budżetu zadaniowego. Obejmować to powinno nie tylko reformę finansów publicznych, lecz także, jeśli nie przede wszystkim, zasadniczą reformę sposobu funkcjonowania całej administracji rządowej, która ma przejść od działania opartego na rutynach i procedurach do opartego na programowaniu działań skierowanych na osiągnięcie konkretnych rezultatów i efektów. Jak dotąd reforma ta jest postrzegana jedynie jako reforma procedur przygotowania budżetów ministerstw bez istotnych konsekwencji dla struktur, metod i procedur ich funkcjonowania.

Do listy istniejących centrów sterowania programami i projektami reform administracji w Polsce należy jeszcze dodać Ministerstwo Gospodarki odpowiedzialne za niezwykle ważną dla procesów RR&MA reformę regulacji (OSR).

Funkcję koordynowania różnych strategii rozwoju (ze strategią „Sprawne Państwo” włącznie) oraz zarządzania środkami pochodzącymi z funduszy europejskich i przeznaczonymi na realizację programów i projektów związanych z ich przygotowaniem i wdrażaniem powierzono ministrowi rozwoju regionalnego. Da się to wytłumaczyć historycznie, wyjaśniając dlaczego i jak do tego doszło, natomiast o wiele trudniej doszukać się w tym logiki ustrojowej, gdyż większość tych programów dotyczy problemów w skali całego kraju, a nie polityk rozwoju regionalnego. Mamy więc do czynienia z policentrycznym i rozproszonym systemem zarządzania procesami reform i modernizacji administracji i z brakiem solidnego zaplecza instytucjonalnego, zdolnego zapewnić spójność koncepcji, komplementarność celów różnych programów i ekonomię alokacji środków oraz koordynację i synergię pozytywną działań nastawionych na ich realizację. Należy w tym miejscu przypomnieć, że próba stworzenia takiego centrum, polegająca na utworzeniu podporządkowanego premierowi Urzędu Administracji Publicznej, niestety się nie powiodła z powodu weta prezydenta Kwaśniewskiego.

**Strategiczne centrum sterujące programem RR&MA** jest zazwyczaj kierowane bezpośrednio przez **pełnomocnika** członka rządu odpowiedzialnego za program. Pełnomocnik ten z nadania politycznego dysponuje odpowiednim zapleczem administracyjnym i eksperckim mającym za zadanie przygotowanie koncepcji, organizację i wdrożenie programu. Powinna to być **specjalna sztabowa komórka organizacyjna** stanowiąca zespół mających odpowiednie kompetencje specjalistów (urzędników i ewentualnie ekspertów zewnętrznych). Dobrym przykładem takiego rozwiązania był zaprezentowany przez prof. Michała Kuleszę na I Konferencji

Frankofońskiej system zarządzania reformą decentralizacyjną w Polsce w latach 1998-99, podporządkowany premierowi<sup>2</sup>.

Komórka ta może być wspierana przez **projekt finansowany z funduszy specjalnych**, którego budżet zabezpiecza w miarę potrzeby zewnętrzne wsparcie eksperckie oraz pokrywa koszty niektórych działań związanych z wdrażaniem programu. Działania te to przede wszystkim akcje informacyjne, promocyjne i szkoleniowe, a także koszty badań i ewentualnych misji studyjnych. Należy w tym miejscu zauważyć, że taki projekt pomocowy może powstać na samym wstępie procesu tworzenia systemu zarządzania zmianami w administracji i jego pierwszym zadaniem może być właśnie koncepcja programu RR&MA oraz pomoc techniczna przy tworzeniu struktur zarządzania tym programem. Podstawowymi wadami tak finansowanych projektów są ich ograniczenie czasowe, sztywny limit środków finansowych i biurokratyczne procedury ich wydawania oraz brak elastyczności niepozwalający na aktualizację celów, metod i alokację środków w celu ich dostosowania do zmieniających się w toku realizacji projektu potrzeb, uwarunkowań oraz w celu korekty planów i metod działania opartych w toku realizacji na doświadczeniach.

Istotnym elementem struktury strategicznego centrum sterującego programem jest często komitet sterujący (*steering committee*). Jest to organ kolegialny, którym kieruje zazwyczaj wyżej wspomniany pełnomocnik rządu i w skład którego powinny wchodzić osoby odpowiedzialne za podstawowe elementy (kierunki, sektory) programu. Komitet sterujący zatwierdza i aktualizuje plany i instrumenty działań, podejmuje decyzje dotyczące koordynacji procesów ich wdrażania, wymienia informacje i ocenia postępy w realizacji planów oraz uzyskane rezultaty. Odpowiednie dokumenty opracowują i prezentują eksperci komórki sztabowej.

Działalność takich komitetów sterujących ma swój sens i może odgrywać istotną rolę w procesie zarządzania programami RR&MA jedynie wtedy, kiedy ich członkowie mogą mieć istotny wpływ na wdrażanie tych programów. W praktyce polskiej administracji członkami komitetów są często eksperci zewnętrzni lub doświadczeni urzędnicy, którzy takiego wpływu nie mają. W konsekwencji rola komitetów sterujących jest niewielka i ogranicza się do mało znaczących funkcji opiniodawczych i doradczych. Mamy tu wyraźnie do czynienia z przypadkiem nieudolnej recepcji zagranicznych form instytucjonalnych zarządzania zmianą.

**Kolegialne ciała opiniodawcze i doradcze** odgrywają (lub przynajmniej powinny odgrywać) bardzo ważną rolę na szczeblu strategicznym

---

<sup>2</sup> Niestety był to system stworzony jedynie w celu realizacji tej jednej reformy i po jej wdrożeniu przestał istnieć.

systemu zarządzania procesami RR&MA. Jednakże skuteczność ich działania i korzyści z niego zależą od ich składu, zakresu kompetencji i odpowiedniej organizacji ich funkcjonowania. W ich skład powinni wchodzić przedstawiciele wszystkich głównych aktorów i wewnętrznych interesariuszy programu RR&MA oraz zewnętrzni niezależni eksperci. Oczywiście w obradach omawianych tu ciał uczestniczą też specjaliści i eksperci reprezentujący sztabową komórkę organizacyjną, a ich członkami z urzędu powinni być także członkowie komitetu sterującego.

Tego typu rady mogą pracować na sesjach plenarnych oraz w komisjach i grupach roboczych sektorowych, których skład może być rozszerzony o dodatkowych specjalistów pochodzących z wdrażających dany element programu instytucji, a także dodatkowych, wyspecjalizowanych w danej dziedzinie ekspertów wewnętrznych i zewnętrznych.

Rolą takich ciał opiniodawczych i doradczych jest przede wszystkim wyrażanie opinii przedstawicieli głównych interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych programu na temat zamierzonych zmian, ich wykonalności i konsekwencji oraz ewolucji i oceny postępów w toku jego wdrażania. Chodzi tu o dwustronną informację. Interesariusze i bezpośredni uczestnicy tych zmian mają poznać i zrozumieć przyczyny (dlaczego te zmiany są potrzebne lub nawet nieuniknione), intencje (czemu mają służyć i jakie są ich oczekiwane efekty) oraz metody i procedury ich wdrażania (jak te zmiany będą wdrażane i jakie z tego wynikną niedogodności i koszty dla interesariuszy oraz zobowiązania dla uczestników tego procesu wdrażania). Natomiast zarządzający programem powinni uzyskać dodatkową wiedzę na temat nieprzewidzianych konsekwencji zamierzonych zmian, interesów, którym te zmiany zagrażają w sposób obiektywny lub subiektywny, i oporu, jaki mogą one napotykać ze strony zainteresowanych. Ponieważ te interesy mogą być sprzeczne dla różnych kategorii interesariuszy, ciała te powinny być miejscem dla negocjacji i poszukiwań rozwiązań kompromisowych, testowania reakcji na propozycje i rozwiązania kontrowersyjne, wymiany doświadczeń na temat napotykanymi trudności lub udanych innowacyjnych praktyk oraz przedstawiania propozycji zmian w harmonogramie i metodach działania. Zasiadający w takich gremiach niezależni eksperci mogą służyć swoją wiedzą i doświadczeniem przy ocenie racjonalności i wykonalności wnoszonych innowacji oraz być pomocni przy poszukiwaniu najlepszych i akceptowalnych rozwiązań w przypadku ujawnionych konfliktów interesów.

Skuteczność takich ciał zależy przede wszystkim od kompetencji, motywacji i doświadczenia zasiadających w nich osób. Po pierwsze, powinny to być osoby doświadczone i kompetentne, uczestniczące w pracach tych ciał stale i aktywnie, a nie, jak to się niestety często zdarza, przypad-

kowo wysłane przez swoich przełożonych „z łapanek”. Jeśli chodzi o przedstawicieli aktorów i zarazem interesariuszy wewnętrznych, powinni to być wyżsi urzędnicy z dużym doświadczeniem, zaangażowani bezpośrednio we wdrażanie programu, oraz osoby reprezentujące interesy korporacyjne służby cywilnej w ramach związków zawodowych lub/i innych organizacji, mogące być tych interesów wyrazicielem (np. przedstawiciel Stowarzyszenia Absolwentów KSAP).

Niestety w III Rzeczypospolitej idea uczestnictwa reprezentantów interesariuszy wewnętrznych w zarządzaniu w administracji publicznej stopniowo została zupełnie zarzucona. Pod rządami ustawy z 1982 roku oprócz prawa zrzeszania się w związkach zawodowych istniało prawo pracowników administracji niezrzeszonych w związkach zawodowych do tworzenia rad pracowniczych, których zadaniem miała być głównie „ochrona i reprezentowanie wobec kierowników urzędów interesów zawodowych i socjalnych urzędników państwowych”. Ustawa o służbie cywilnej z 1996 roku już takich rad nie przewidywała, tworzyła natomiast inne, partycypacyjne organy kolegialne: Radę Służby Cywilnej oraz Komisję Służby Cywilnej. Rada Służby Cywilnej miała być fachowym organem opiniotwórczym i doradczym, powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów spośród osób, których wiedza, doświadczenie i autorytet dają rękojmię prawidłowego wykonywania zadań Rady. W jej skład mogło wchodzić co prawda nie więcej niż 1/3 urzędników służby cywilnej, niemniej byli oni w niej reprezentowani i mogli uczestniczyć w ten sposób w procesie kształtowania służby cywilnej. Trzy komisje służby cywilnej: Komisja Kwalifikacyjna do Służby Cywilnej, Komisja Odwoławcza Służby Cywilnej oraz Wyższa Komisja Dyscyplinarna, były powoływane przez Prezesa Rady Ministrów spośród urzędników i stanowiły kolegialne organy decyzyjne, które zapewniały im bezpośredni i istotny udział w zarządzaniu służbą cywilną. Kolejne ustawy dotyczące tej ostatniej już żadnej formy partycypacji przedstawicieli urzędników i ich związków w zarządzaniu służbą cywilną nie przewidywały, co na arenie europejskiej stanowi niechlubny wyjątek i jest sprzeczne ze standardami dobrej administracji i demokratycznego rządzenia. Zgodnie z przepisami obowiązującej ustawy o służbie cywilnej jej urzędnicy nie mają nawet prawa zasiadać w organach związków zawodowych (ma to być sposób na zachowanie ich neutralności politycznej i profesjonalnego obiektywizmu, a jest w rzeczywistości reliktem kontynentalnego modelu służby cywilnej z połowy ubiegłego wieku).

Jeśli chodzi o ekspertów zasiadających w kolegialnych ciałach opiniotwórczych i doradczych, ważne jest, aby były to rzeczywiście kompetentne osoby mające wiedzę i doświadczenie w dziedzinie reform administracji i zarządzania publicznego. Niestety w Polsce takich ekspertów jest

bardzo niewielu. Najczęściej za takich uchodzą albo profesorowie, prawnicy administratywiści lub ewentualnie politolodzy czy socjologowie, bez głębszej wiedzy na temat zarządzania publicznego, albo konsultanci (czasem też profesorowie) – specjaliści od zarządzania przedsiębiorstwem. Ci ostatni nie znają, a także często nie chcą uznać specyfiki zarządzania publicznego w ogóle, a w szczególności specyfiki zarządzania procesami RR&MA. Wyraźnie daje się odczuć słabość zaplecza naukowo-badawczego w dziedzinie zarządzania publicznego. Faktycznie, od czasu likwidacji w roku 1989 Instytutu Administracji i Zarządzania w Warszawie, na którego miejsce utworzono Krajową Szkołę Administracji Publicznej, nie udało się dotychczas stworzyć równie prężnego ośrodka badawczego o międzynarodowej renomie ani aktywnego środowiska specjalistów, ani też znaczącego czasopisma o zasięgu krajowym, wyspecjalizowanego tej dziedzinie<sup>3</sup>.

### *Rola interwencji zewnętrznej (finansowanie i pomoc techniczna)*

Typowy program reform administracji w krajach rozwijających się i w krajach transformacji ustrojowej dokonuje się przy udziale pomocy z zewnątrz, która mniej lub bardziej jawnie i energicznie wpływa na kierunek zmian, cele reform i mierniki ich sukcesów. W krajach, w których przeprowadzenie reform strukturalnych jest warunkiem udzielenia pomocy finansowej państwom znajdującym się w kryzysowej sytuacji finansów publicznych, stosowana jest czasami metoda „kija i marchewki”. Udzielenie pomocy finansowej (kredyty, umorzenia długów, pomoc bezzwrotna) obejmuje również środki finansowe i pomoc techniczną (eksperti) na realizowanie programów reform administracji nastawionych głównie na uzdrowienie sytuacji finansów publicznych oraz liberalizację gospodarki.

Pomoc ta jest różnorodna, na ogół słabo albo wcale nieskoordynowana i działająca na rynku konkurencyjnym instytucji pomocowych, na którym przewaga konkurencyjna opiera się na wielu różnorodnych czynnikach, takich jak:

- ♦ walka o wpływy polityczne tak w kręgu polityków wewnętrznych, jak i na zewnątrz w środowisku zainteresowanych rządów krajów rozwiniętych i ich instytucji pomocowych oraz

<sup>3</sup> Taką rolę odgrywał częściowo periodyk „Służba Cywilna”, wydawany przez Urząd Służby Cywilnej jako półrocznik, a później kwartalnik, oraz jako rocznik w wersji angielskiej. Niestety to bardzo dobre czasopismo zniknęło wraz z Urzędem Służby Cywilnej zlikwidowanym przez ustawę o SC z 2006 r. i już nie odrodziło się po wejściu w życie nowej ustawy w roku 2008 i przywróceniu funkcji szefa służby cywilnej. Obecnie istniejący w internecie „Biuletyn Służby Cywilnej” nie dorównuje swojemu poprzednikowi ani poziomem, ani zasięgiem.



różnych wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych (UNDP, ILO, ONUDI, Komisja Europejska);

- ♦ walka wewnętrzna różnych ośrodków decyzyjnych o alokację środków pomocowych;
- ♦ walka konkurencyjna zagranicznych i krajowych firm konsultingowych o rynek projektów pomocowych.

W walce firm konsultingowych (obecnie raczej konsorcjów firm) o wygranie przetargów na projekty wspomagające procesy RR&MA korupcja bywa czasem argumentem silniejszym od poziomu kompetencji oferowanych usług i solidności organizacyjnej firm i ich konsorcjów. W rezultacie programy reform administracji rzadko mają charakter całościowych strategii, raczej są rozdzielone na kilka podstawowych pól działania i sfer dominacji zewnętrznych ośrodków pomocowych finansujących programy i projekty w takich dziedzinach, jak:

- ♦ finanse publiczne;
- ♦ decentralizacja i budowanie samorządu terytorialnego;
- ♦ reformy służby publicznej;
- ♦ kształcenie i doskonalenie kadr administracji;
- ♦ restrukturyzacja administracji rządowej (głównie centralnej);
- ♦ reformy systemu edukacji i służby zdrowia;
- ♦ prywatyzacja i restrukturyzacja przedsiębiorstw państwowych;
- ♦ budowanie społeczeństwa obywatelskiego, wspieranie rozwoju organizacji pozarządowych itd.

Dochodzi do tego cały szereg różnorodnych i nieskoordynowanych projektów w węższej sferze działania w ramach programów europejskich (TACIS, EFS, SIGMA), amerykańskich (USAID), ONZ-owskich (UNDP, FAO, ILO, UNESCO, ONUDI i inne) oraz poszczególnych krajów rozwiniętych, takich jak brytyjska LGDI, kanadyjska ACIDI, niemiecka GTZ, francuska ENA czy SOFRECO, duńska DANIDA itd.

Każda z tych instytucji dąży do stworzenia odrębnych ram organizacyjnych jej interwencji, co prowadzi do powstania trudnej do kontrolowania sieci instytucjonalnej kierowania i koordynacji programów i projektów, w których często występują te same osoby i które często się pokrywają, jeśli chodzi o cele i pola działania, a jednocześnie często są niespójne, jeśli chodzi o promowane i wdrażane rozwiązania.

W sferze finansów publicznych często wyraźna jest dominacja międzynarodowych instytucji finansowych (WB i IMF), strzegących

zazdrośnie sfery swoich kompetencji. Instytucje te w praktyce raczej niechętnie odnoszą się do zinstytucjonalizowanych form koordynacji programów, natomiast chętnie narzucają swe cele programom reform, w które bezpośrednio nie ingerują w formie własnej pomocy technicznej, ale narzucają wskaźniki makroekonomiczne, które wymuszają przeprowadzenie głębokich reform (np. reformy finansów publicznych wymuszające redukcję wydatków budżetowych, a w konsekwencji redukcję personelu, reformy zarządzania personelem, reformy systemów emerytalnych itd.).

W krajach rozwijających się i w krajach transformacji ustrojowej ekspertyza zewnętrzna odgrywa bardzo istotną oraz nie zawsze i nie tylko pozytywną rolę. Ten aspekt zarządzania zmianą w procesach RR&MA jest jak dotąd mało zbadany i opisany w literaturze, a jeżeli już, to w skali poszczególnych programów i projektów, a nie pod kątem spójności i skuteczności zarządzania zmianą w skali administracji publicznej poszczególnych krajów.

Dodatkowym źródłem dysfunkcji i braku spójności różnych programów i projektów realizowanych dzięki pomocy technicznej z zewnątrz jest różnorodność rozwiązań inspirowanych przykładami pochodzącymi z różnych kultur i tradycji administracji publicznej. Pomimo wspólnego języka używanego jako język roboczy takich projektów (najczęściej jest to język angielski), niektóre pojęcia są rozumiane odmiennie przez ekspertów pochodzących z różnych kultur organizacyjnych i modeli ustrojowych administracji. Może się to zdarzyć (i zdarza) nawet w ramach jednego projektu, w którym biorą udział eksperci z różnych krajów. Stanowi to regułę w przypadku projektów finansowanych z funduszy europejskich, gdzie wymaga się tworzenia konsorcjów instytucji pochodzących z co najmniej dwóch różnych krajów europejskich. W rezultacie bywa, że mamy do czynienia raczej z „koktajlem” mimetyzmu administracyjnego niż z przykładami inteligentnego korzystania z tzw. dobrych praktyk, które niekoniecznie okazują się równie dobre w innych uwarunkowaniach ustrojowych, społecznych i kulturowych.

### *Tworzenie systemu zarządzania procesem wdrażania programu zmian w administracji publicznej*

Celem zarządzania zmianą w administracji publicznej jest sprawne przygotowanie i wdrożenie zmian przewidzianych w programach RR&MA. Aby taki program uruchomić, trzeba najpierw przygotować jego koncepcję, w której będą określone cele, przedmiot zmian, ich metody i instrumenty, plan i harmonogram działań, struktury uczestniczące w procesie

wdrażania zmian oraz potrzebne środki finansowe, zasoby ludzkie i kompetencje.

Już ten pierwszy etap działania wymaga wskazania, kto taką koncepcję przygotowuje, i mobilizacji odpowiednich kompetencji do jej opracowania. W większości przypadków będzie w tym celu powołany zespół ekspertów, którzy to zadanie wykonają w formie wstępnego projektu. Projekt ten zostanie następnie przedstawiony do zatwierdzenia przez decydentów politycznych. W przypadku szerszej reformy administracji będzie to premier albo inny członek rządu odpowiedzialny za wdrożenie danej reformy, który z kolei przedstawi ją do zatwierdzenia rządowi, który dokona wyboru rozwiązania przyjętego do realizacji po przeprowadzeniu odpowiednich konsultacji politycznych i społecznych.

Zespół ekspertów powinien dysponować odpowiednimi kompetencjami i/lub środkami potrzebnymi do ich zapewnienia. Jego zadanie polega na opracowaniu wstępnego projektu programu, w którym mają być zawarte:

- ♦ analiza i diagnoza sytuacji obecnej w obszarze objętym strategią reformy, jej źródeł i przyczyn oraz perspektyw jej rozwoju;
- ♦ analiza alternatywnych metod (instrumentów i procesów) rozwiązania zidentyfikowanych problemów;
- ♦ ewaluacja czasu i środków potrzebnych do zastosowania tych metod;
- ♦ analiza ich przewidywalnych kosztów i skutków (finansowych, społecznych i politycznych);
- ♦ wskazanie rozwiązania, które wydaje się autorom koncepcji optymalne;
- ♦ przygotowanie propozycji struktur i procesów odpowiedzialnych za wdrażanie reformy;
- ♦ przygotowanie projektu budżetu zadaniowego projektu.

Po zatwierdzeniu wstępnego projektu powinno się opracować projekt planu, sekwencji i harmonogramu działań (najlepiej na podstawie analizy ścieżki krytycznej - metoda PERT) oraz aktu normatywnego określającego struktury i kompetencje omówionego wyżej systemu zarządzania procesem wdrażania owego projektu wstępnego. Zespół, który przygotował taki projekt, po ewentualnym uzupełnieniu swego składu powinien się przekształcić w komórkę organizacyjną stanowiącą operacyjne jądro tego systemu, jako jego organ wykonawczy i ekspercki. Komórka ta powinna się zajmować bieżącym zarządzaniem procesem wdrażania

projektu, przygotowaniem projektów instrumentów prawnych wprowadzających odpowiednie zmiany i nowe rozwiązania w obowiązującym prawie oraz opracowaniem metod i procedur przygotowania, wdrażania i kontroli procesu dokonywanych zmian.

Kolejnym etapem tworzenia systemu zarządzania procesami RR&MA jest powołanie pozostałych struktur zarządzania zmianą, wyposażenie ich w odpowiednie środki działania oraz ich operacjonalizacja.

### 3. Wnioski końcowe

#### **Kryteria i warunki sukcesu oraz przyczyny niepowodzeń programów RR&MA**

W odniesieniu do przedsiębiorstw ostateczne kryteria sukcesu są jasne, a konsekwencje porażek wynikających z dokonywanych zmian – oczywiste. Kryteriami sukcesu są, po pierwsze, przetrwanie i dalszy rozwój, po drugie zaś, zwiększone zyski, mniejsze koszty i większa rentowność. Porażka prowadzi natomiast do obniżenia rentowności, utraty klientów, a ostatecznie – do bankructwa i zniknięcia przedsiębiorstwa lub w najlepszym przypadku zmiany właściciela.

W odniesieniu do administracji publicznej jest to najczęściej o wiele bardziej skomplikowane, szczególnie w przypadku programów zmian dokonywanych w skali makroorganizacyjnej całego systemu administracji rządowej lub/i jego relacji z administracją samorządową lub europejską. Wynika to przede wszystkim z trudności jasnego, precyzyjnego definiowania celów i mierników efektywności ich realizacji. Po drugie, wynika to z wielości aktorów zaangażowanych w koncepcję, wdrażanie i realizację omawianych tu programów, gdyż każda kategoria tych aktorów może – z perspektywy własnych interesów – odmiennie interpretować te cele, jak również rezultaty.

Niemniej należy dołożyć wszelkich możliwych starań, we wszystkich fazach tych procesów, by cele były jak najjaśniejsze i jak najbardziej jednoznacznie sformułowane, a wskaźniki ich realizacji – jak najbardziej wymierne. Najczęściej spotykanym błędem w tej sprawie jest położenie akcentu na terminową i formalną realizację zaplanowanych działań zamiast na ich spodziewane rezultaty oraz pomijanie w ich ocenie nieprzewidzianych efektów ubocznych i generowanych przez nie dodatkowych kosztów.

Trzeba przy tym mieć na uwadze, że osiągnięcie zamierzonych celów i wskaźników ich realizacji wymaga niejednokrotnie długoterminowych i skomplikowanych działań. W praktyce bardzo często rezultaty, za-

planowane w perspektywie czasowej, zazwyczaj kilkuletnich programów RR&MA są zbyt ambitne, niemożliwe do osiągnięcia w nierzadko zbyt krótkim czasie trwania programu lub/i za pomocą środków, którymi dany program dysponuje. W przypadkach gdy taki program jest finansowany ze środków pomocowych, oznacza to sytuację, w której ów program się kończy, środki przeznaczone na jego realizację wyczerpują się, zamierzone cele nie zostają osiągnięte, a możliwości przedłużenia go i zdobycia dodatkowych środków na jego kontynuację są przeważnie bardzo ograniczone. Powoduje to zahamowanie niedokończonych zadań i często zmarnotrawienie dotychczas zainwestowanych środków.

Dochodzi do tego kwestia woli politycznej kontynuowania działań i inwestowania w nie dodatkowych środków, co nie jest oczywiste przy częstych zmianach konfiguracji układów politycznych decydentów. Należy pamiętać, że konkurencja w systemie rządzenia sytuuje się nie na poziomie administracji, lecz na poziomie politycznym walki o władzę, czyli o to, kto ma rządzić. Instrumentem tej walki są m.in. polityki oraz strategie i sposoby ich wdrażania. Polityki RR&MA tych, którzy aktualnie rządzą, konkurują nieraz z alternatywnymi politykami proponowanymi przez ich politycznych konkurentów (opozycję).

W tej sytuacji podstawowym warunkiem sukcesu programów RR&MA jest długotrwały konsensus polityczny co do podstawowych założeń strategii, którą te programy mają realizować. Programy te powinny stanowić realistycznie skonstruowane etapy logicznej sekwencji, skoordynowanych i spójnych planów działań zmierzających do osiągnięcia zamierzonych rezultatów. W związku ze zmieniającymi się uwarunkowaniami zewnętrznymi i wewnętrznymi, tworzącymi bądź to nowe, sprzyjające zaplanowanym zmianom okoliczności, bądź, co zdarza się niestety częściej, nieprzewidziane ograniczenia i utrudnienia, plany te wymagają okresowej aktualizacji. Aktualizacje takie dotyczą przyspieszenia lub zwolnienia tempa zmian, realokacji środków, zmiany metod i instrumentów działania, nowych działań towarzyszących, mających na celu ułatwienie procesu wdrażania zmian itd. Kiedy takiego konsensusu politycznego nie ma, szanse na sukces makrosystemowych programów RR&MA są małe, a koszty transakcyjne ich wdrażania - o wiele większe. Istnienie konsensusu wymaga pewnego poziomu stabilności i kultury politycznej systemu rządzenia, której w krajach rozwijających się i w krajach transformacji ustrojowej jeszcze często brakuje. Totalna i destruktywna opozycja polityczna, zakładająca złą wolę i nieuczciwość rządzących, niesłuchanie utrudnia, jeśli nie uniemożliwia, skuteczne wdrażanie długoterminowej, a często nawet średnioterminowej strategii reform. Stanowi to także czynnik opóźniający profesjonalizację administracji, osiągnięcie stanu stabilności i neutralności

politycznej wyższej kadry urzędniczej, a w konsekwencji budowanie pamięci organizacyjnej i kontynuacji działań, które są niezbędne do skutecznego wdrażania tych strategii.

### **Rola systemu zarządzania zmianą**

Oprócz wyżej opisanych uwarunkowań politycznych i kulturowych istotnym warunkiem skutecznego wdrażania programów RR&MA jest istnienie sprawnego i względnie trwałego systemu zarządzania zmianami. W przypadku administracji rządowej i zgodnie z jej logiką ustrojową główne centrum zarządzania zmianą powinno być podporządkowane premierowi lub jego pełnomocnikowi do spraw reform i modernizacji administracji w randze ministra lub sekretarza stanu. Pełnomocnik ten powinien dysponować własnym urzędem, w pełni kompetentną, profesjonalną kadrą urzędniczą i silnym zapleczem eksperckim. Rolą takiego urzędu powinno być planowanie strategiczne, efektywna koordynacja i kontroling wszystkich programów RR&MA. To właśnie tam powinna być usytuowana odpowiedzialność za opracowanie, instrumentalizację i organizację wdrażania strategii „Sprawne Państwo”. Przyjęcie tej strategii i stworzenie silnego ośrodka zarządzania zmianą powinno pozwolić na uporządkowanie obecnie rozproszonych, nieskoordynowanych, a w konsekwencji niespójnych licznych programów i projektów realizowanych w różnych formach organizacyjnych w różnych ministerstwach. Urząd ten powinien także przejąć od Ministerstwa Rozwoju Regionalnego kontrolę nad programowaniem, finansowaniem i nadzorowaniem realizacji projektów finansowanych dzięki pomocy funduszy europejskich, aby je zintegrować i podporządkować realizacji strategii „Sprawne Państwo”. Nie ma w takiej koncepcji usytuowania i roli rządowego centrum zarządzania zmianą nic oryginalnego. Taka właśnie organizacja istnieje w wielu państwach rozwiniętych, poczynając od Francji, od której w tej dziedzinie możemy się wiele nauczyć, inspirując się choćby doświadczeniami prezentowanymi w toku naszych wspólnych konferencji.

### **Bibliografia**

- Agh A., *Public Administration in Central and Eastern Europe*, w: *Handbook of Public Administration*, G.B. Peters, J. Pierre (red.), Sage Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi 2002.
- Boni M., *Jak można zbudować orientację strategiczną w rządzeniu*, [www.zdp.kprm.gov.pl](http://www.zdp.kprm.gov.pl) [15.06.2011 r.].
- Brans M., *Comparative Public Administration. From General Theory to General Frameworks*, w: *Handbook of Public Administration*, G.B. Peters, J. Pierre (red.), Sage Publications, London 2002.

- Claisse A., Mikulowski W., *Les projets publics a la recherche d'un statut. Le cas des pays en developpement*, „Revue Francaise d'Administration Publique”, avril-juin 1990, nr 54.
- Dimitrakopoulos D., Passas A.G., *International Organizations and Domestic Administrative Reform*, w: *Handbook of Public Administration*, G.B. Peters, J. Pierre, Sage Publications, London 2002.
- Gierszewska G., *Zarządzanie strategiczne*, WSPiZ im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2000.
- Główne kierunki modernizacji państwa. Budżet zadaniowy i decentralizacja*, A. Jezierska, W. Mikulowski (red.), materiały konferencji KSAP-ENA z 12-13 grudnia 2008, KSAP, Warszawa 2009.
- Halligan J., *Public Service Reform*, Center for Research in Public Sector Management and IASIA, Canberra 1998.
- Handbook of Public Administration*, G.B. Peters, J. Pierre (red.), Sage Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi 2002.
- Implementation. The Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*, W.N. Dunn, K. Staronova, S. Pushkarev (red.), NISPAcee, Bratislava 2006.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., *The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues*, „Policy Research Working Paper”, September 2010, <http://siteresources.worldbank.org/INTMACRO/Resources/WPS5430.pdf> [15 czerwca 2011 r.].
- KSAP/Civil Service College, „Zarządzanie zmianą”, materiały szkoleniowe.
- Kuc B., Moczydłowska J., *Zachowania organizacyjne*, Diffin, Warszawa 2009.
- Management Handbook for Public Administrators*, J.W. Sutherland (red.), Van Nostrand Reinhold Compant, New York 1978.
- Mikulowski W., *Civil Service Reforms in the Countries on Transition - View from Change Management Process Perspective*, referat przedstawiony na 17. dorocznej konferencji NISPAcee, 14-16 maja 2009, Budva-Montenegro.
- Mikulowski W., *Forgotten Dimension? Staff Participation in Public Administration Reform and Modernization Programs in Developing and Transitional Countries*, referat przedstawiony na dorocznej konferencji EGPA w Poczdamie, 4-7 września 2002.
- Mikulowski W., *Staff Participation in Public Administration and Its Relevance in Post-communist Poland*, „Employee Relations Review” (Croner GB), May 2002, nr 21.
- Roth G., Kurtyka M., *Zarządzanie zmianą. Od strategii do działania*, CeDeWu.PL, Warszawa 2008.
- Rydlewski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce (studium politologiczne okresu transformacji)*, Elipsa, Warszawa 2002.

- Staff Participation and Public Administration Reform. Some International Comparisons*, D. Farnham, A. Hodeghem, S. Horton (red.), Palgrave MacMillan, Londyn 2005.
- Szczerski K., *Public Administration in a Multi-level Governance Model. Challenges for an Enlarged European Union – Poland's Case*, Centrum Europejskie Natonlin, Warszawa 2005.
- Toonen T.A.J., *Administrative Reform. Analytics*, w: *Handbook of Public Administration*, G.B. Peters, J. Pierre (red.), Sage Publications, London 2002.
- Verheijen A.J.G., *Public Administration in Central and Eastern Europe*, w: *Handbook of Public Administration*, G.B. Peters, J. Pierre (red.), Sage Publications, London 2002.
- Wiener N., *Cybernétique et société*, Union Generale d'Editions, Paryż 1962.



Stanisław Stebelski\*

## Zarządzanie zmianą w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP

Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. nie spowodowało automatycznie gruntownych zmian w strukturze i funkcjonowaniu Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP. Do końca 2007 r. ministerstwo to funkcjonowało tak jak w latach przed akcesją, zarówno pod względem struktury, rozwiązań prawnych i organizacyjnych, jak i wyposażenia. W niektórych aspektach funkcjonujące rozwiązania sięgały lat 90., a nawet czasów komunistycznych.

W kluczowym dla Polski obszarze spraw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie sprawowało funkcji koordynacyjnej, którą pełnił Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, utworzony w drugiej połowie lat 90., jako wsparcie Komitetu Integracji Europejskiej i jego przewodniczącego. Podejmowane kilkakrotnie próby połączenia Ministerstwa i Urzędu nie przyniosły pożądaných efektów.

Pewien postęp odnotowano w zakresie ekonomizacji służby zagranicznej, przekształcając wybrane autonomiczne wydziały ekonomiczno-handlowe ambasad podległe Ministerstwu Gospodarki w komórki i stanowiska ekonomiczne ambasad podległe MSZ. Równolegle powstały wydziały promocji, handlu i inwestycji podporządkowane Ministerstwu Gospodarki. Generalnie jednak unowocześnienie Ministerstwa Spraw Zagranicz-

---

\* Ambasador tytularny, zastępca dyrektora w Biurze Dyrektora Generalnego MSZ.

nych, zwłaszcza pod kątem dorównania partnerom z Unii Europejskiej pod względem organizacyjnym i wyposażenia technicznego, nie znajdowało się w centrum uwagi.

Problem zacofania organizacyjnego i technicznego Ministerstwa został dostrzeżony przez koalicję rządową PO-PSL, utworzoną po wyborach w 2007 r. Znalazło to wyraz w exposé prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska (23 listopada 2007), który stwierdził: „I dlatego wykonamy wielki wysiłek – cały rząd, ja osobiście, a szczególnie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, aby zbudować polską służbę dyplomatyczną na miarę XXI wieku, dotyczy to jakości kadry, jej profesjonalizmu, apolityczności, ale także środków niezbędnych, aby nasza służba dyplomatyczna i jej placówki godnie reprezentowały Polskę”. Premier zapowiedział też integrację działań urzędów odpowiedzialnych za realizację polityki zagranicznej i europejskiej.

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych podjęte zostały prace nad koncepcją modernizacji resortu, w efekcie których zostało wypracowanych i wdrożonych szereg zmian organizacyjnych i reform, a także opracowano założenia długofalowych działań zmierzających do zreformowania urzędu i polskiej służby zagranicznej. Cele wypracowanego pod koniec 2007 r. programu modernizacji tejże służby były bardzo ambitne. Objęły one szerokie spektrum spraw: określenie na nowo roli Ministerstwa w sferze stosunków z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, zmianę kompetencji ministra spraw zagranicznych, pomoc rozwojową, dyplomację publiczną i kulturalną, a także kwestie organizacyjne, kadrowe, finansowe i administracyjne w funkcjonowaniu centrali i sieci placówek zagranicznych Ministerstwa.

Zadanie zreformowania polskiej służby zagranicznej urosło do rangi jednego z pięciu priorytetów polityki rządu koalicji PO-PSL w obszarze polityki zagranicznej. Mówił o tym minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski w swoim wystąpieniu sejmowym w maju 2008 r.: „(...) nie można prowadzić polityki zagranicznej na miarę naszych ambicji bez nowoczesnej służby dyplomatycznej (...). Program ten musi zawierać w sobie elementy organizacyjne i finansowe. Dyplomacja nie powinna być pracą, jak każda inna, lecz służbą dla Ojczyzny. A przede wszystkim – być dyplomacją kompetencji. (...) Niezbędne są zdolności do reagowania w warunkach kryzysowych, umiejętności sprawnej współpracy z zagranicznymi mediami i organizacjami pozarządowymi. Taka dyplomacja wymaga wielu inwestycji: przede wszystkim w ludzi, ale także w infrastrukturę i wyposażenie, zwłaszcza w najnowocześniejsze środki łączności. (...) Bardziej nowoczesna i mobilna dyplomacja pozwoli na zredefiniowanie mapy naszej obecności dyplomatycznej w świecie. (...) Polska potrzebuje dyplomacji

bardziej skoncentrowanej na realizacji pragmatycznie sformułowanych zadań, operujących z trochę mniejszą niż dotychczas liczbą placówek, ale za to placówek silniejszych infrastrukturalnie, kompetencyjnie i komunikacyjnie, dyplomacji mniej licznej, ale lepiej wynagradzanej”. Minister nawiązał również do projektu połączenia MSZ i Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, w wyniku którego powstanie nowe Ministerstwo Spraw Zagranicznych, które stworzy „syntezę klasycznej dyplomacji (...) z unikalnym potencjałem wiedzy na temat współpracy europejskiej (...)”.

Działania podjęte w 2008 r. objęły szerokie spektrum spraw, które dotyczyły kompetencji ustawowych i merytorycznych Ministerstwa oraz systemowej organizacji urzędu, organizacji pracy Ministerstwa i placówek zagranicznych, informatyzacji i obiegu informacji, spraw administracyjnych i finansowych oraz zarządzania personelem, naboru i szkoleń. Uwzględniały one następujące kwestie:

- 1) Przygotowany został projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej w konsultacji z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej, zaakceptowany przez Radę Ministrów.
- 2) Usprawniono współpracę kierownictw MSZ i UKIE oraz komórek MSZ i UKIE przygotowujących połączenie.
- 3) Opracowane zostały procedury odnoszące się do tworzenia i zmiany regulaminów, struktur organizacyjnych oraz etatyzacji komórek organizacyjnych i placówek zagranicznych.
- 4) Wdrożono nowy statut i regulamin organizacyjny MSZ. Przeniesiono lub utworzono nowe kompetencje i stanowiska pracy. W szczególności dokonano nowego podziału zadań między departamenty polityczne w odniesieniu do współpracy z UE (europeizacja departamentów politycznych).
- 5) W centrali i placówkach zagranicznych utworzono struktury zajmujące się problematyką ekonomiczną, rozszerzono kompetencje departamentów terytorialnych o dwustronne sprawy gospodarcze oraz wdrożono regulacje dotyczące współpracy placówek z przedsiębiorstwami.
- 6) Opracowane zostały założenia koncepcji zmian w zakresie bezpieczeństwa placówek zagranicznych i rozpoczęto prace nad kategoryzacją placówek pod względem bezpieczeństwa, zmianami w obowiązujących przepisach oraz standardami zabezpieczeń.

- 7) Wypracowana została koncepcja zmian w zakresie ochrony informacji niejawnych i dalszego dostosowania przepisów krajowych do przepisów organizacji międzynarodowych UE i NATO.
- 8) Dokonano racjonalizacji sieci placówek zagranicznych pod kątem jej dostosowania do zmieniających się wyzwań międzynarodowych i interesów RP. W ramach tego procesu zlikwidowano dziesięć ambasad i sześć konsulatów generalnych, sześć konsulatów generalnych przekształcono w wydziały konsularne ambasad, utworzono dwa instytuty polskie.
- 9) Wprowadzone zostały nowe standardy i procedury formułowania i wyznaczania zadań dla komórek organizacyjnych i placówek zagranicznych.
- 10) Opracowano instrukcję dotyczącą materiałów informacyjnych i tezewych na użytek naczelnych władz państwowych i kierownictwa Ministerstwa w związku z wizytami i rozmowami międzynarodowymi.
- 11) Utworzono komórki ds. bezpieczeństwa dyplomatycznego, kontroli i audytu, zamówień publicznych, zarządzania wiedzą, zarządzania kryzysowego, a także powołano pełnomocnika ministra spraw zagranicznych ds. reformy kontroli wewnętrznej, przeciwdziałania nadużyciom i procedur antykorupcyjnych.
- 12) Określono nowe standardy i procedury wykorzystywania środków reprezentacyjnych w polskiej dyplomacji.
- 13) Wprowadzono nowe możliwości i uregulowania w zakresie wykorzystywania odpłatnych analiz, ekspertyz oraz wsparcia promocyjno-lobbingowego.
- 14) Ogromny postęp został dokonany w obszarze informatyzacji Ministerstwa i placówek zagranicznych, począwszy od wdrożenia systemu BlackBerry i bezpiecznego notebooka po tworzenie systemu globalnej resortowej sieci komputerowej, podjęcie budowy zintegrowanego systemu zarządzania stronami internetowymi i modernizację systemu poczty elektronicznej.
- 15) Rozpoczęte zostały prace nad mapowaniem procesów obiegu dokumentów w MSZ we współpracy z zewnętrzną firmą konsultingową.
- 16) Dokonano nowelizacji zasad dotyczących korespondencji w relacji centrala-placówki i placówki-centrala oraz zmodernizowano sposób korzystania z korespondencji mailowej.

- 17) Podjęte zostały działania w celu popularyzacji wiedzy o polskiej polityce zagranicznej i inspirowania środowisk naukowych do badań nad dziejami polskiej polityki zagranicznej.
- 18) W wyniku zwiększenia wysokości i zmiany wewnętrznej struktury budżetu Ministerstwa doprowadzono do skokowego wzrostu środków na ekspertyzy, lobbing, promocję i dyplomatyczną reprezentację. Istotnie podniesiono wynagrodzenia najmniej zarabiających pracowników centrali, zrealizowano wiele inwestycji, zakupów i remontów. Rozpoczęto wdrażanie budżetu w układzie zadaniowym.
- 19) W dziedzinie polityki kadrowej przeprowadzono racjonalizację zatrudnienia w placówkach zagranicznych (likwidacja i przekształcenia etatów, zastępowanie etatów krajowych etatami miejscowymi), obsadzono wakujące stanowiska, dokonano zmian w systemie rotacji i wprowadzono dziewięciomiesięczny okres przygotowawczy do pracy w placówce. W odniesieniu do centrali Ministerstwa wprowadzono konkursy na stanowiska dyrektorów i zastępców dyrektorów oraz system rotacji wewnętrznej, zreformowano system pozyskiwania nowych młodych pracowników.
- 20) Przeprowadzono reformę polityki szkoleniowej w odniesieniu do pracowników centrali, osób z zewnątrz delegowanych do pracy w placówkach zagranicznych oraz w odniesieniu do kształcenia językowego. Uruchomiono cykl szkoleń specjalistycznych dla pracowników resortu w związku z przygotowaniem do prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r.

Rok później minister Sikorski mógł już poinformować Sejm: „(...) rozpoczęliśmy reformę polskiej służby zagranicznej (...) jest ona przygotowana z uwzględnieniem najlepszych praktyk europejskich, zwłaszcza tych służb dyplomatycznych, które słyną ze zdolności łączenia troski o koszty z efektywnością”. Dużo uwagi poświęcił zapewnieniu konkurencyjności Ministerstwa Spraw Zagranicznych na rynku pracy, podkreślając: „Praca w dyplomacji jest służbą, która wymaga pełnej dyspozycyjności oraz często poświęcenia życia rodzinnego. Płace zaś za tę służbę oraz warunki socjalne dla rodzin dyplomatów (...) nie są porównywalne z wynagrodzeniami w sektorze prywatnym czy też w instytucjach międzynarodowych, które stanowią poważną konkurencję dla oferty MSZ-owskiej”.

Za nie mniej istotną kwestię uznał „przeprowadzenie w najbliższych latach programu strategicznych inwestycji w infrastrukturę lokalową

MSZ, [co] pozwoliłoby (...) w całej pełni wykorzystywać ten wielki atut, jakim może być globalna sieć właściwie zorganizowanych i wyposażonych placówek. (...) Aby jednak ta globalna sieć mogła być naprawdę skuteczna, mobilna, dynamiczna, potrzebne jest konsekwentne zrealizowanie drugiego wielkiego programu modernizacyjnego. Jest nim zainicjowana także w ubiegłym roku kompleksowa informatyzacja całego resortu. W tej dziedzinie zastaliśmy największe zaległości i tutaj też, ze względu na wymogi przyszłej prezydencji w Unii Europejskiej, mamy najmniej czasu na zmiany”.

Największym wyzwaniem organizacyjnym, przed jakim stanęło Ministerstwo Spraw Zagranicznych w 2009 r., było wdrożenie postanowień ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich z 27 sierpnia 2009 r. i przygotowanie do jego połączenia z Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej. W przeszłości już kilkakrotnie podejmowane były próby połączenia obu urzędów. Jednakże brak decyzji politycznej powodował, że nie przyniosły one satysfakcjonujących rezultatów. Dopiero za koalicji PO-PSL pod obrady rządu trafił projekt ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich, który ustanawiał nowy system koordynacji spraw związanych ze współpracą z Unią Europejską, dokonywał zmian w podziale zadań między działy administracji państwowej i w miejsce działu Integracja Europejska tworzył nowy pn. Członkostwo RP w Unii Europejskiej, powierzał ministrowi spraw zagranicznych odpowiedzialność za dwa działy i poszerzał jego kompetencje również w zakresie spraw zagranicznych, wreszcie - określał sposób połączenia Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej w nowe Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Przygotowania do operacji połączenia MSZ i UKIE zostały rozpoczęte jeszcze przed przyjęciem ustawy przez Sejm. W pierwszej kolejności podjęte zostały prace koncepcyjne nad docelową strukturą nowego ministerstwa. Punktem wyjścia było dokonanie podziału kompetencji merytorycznych między członków kierownictwa, w odróżnieniu od wcześniej stosowanej praktyki przydzielania im nadzoru nad poszczególnymi komórkami. Wkrótce po uchwaleniu ustawy przez Sejm szefowie obu urzędów zaakceptowali opracowany pod kierunkiem dyrektorów generalnych „Harmonogram prac nad połączeniem Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej”. Harmonogram ten przewidywał realizację niezbędnych przedsięwzięć w dwudziestu obszarach problemowych: od opracowania projektu statutu nowego ministerstwa po prowadzenie akcji informacyjnej o warunkach i skutkach połączenia dla pracowników obu urzędów.

Za realizację „Harmonogramu” odpowiedzialni byli dyrektorowie generalni obu urzędów. Szczególne znaczenie miało zapewnienie sprawnego funkcjonowania tych ostatnich bezpośrednio przed 1 stycznia 2010 r.

i nowego ministerstwa zaraz po tej dacie oraz zagwarantowanie przez MSZ zatrudnienia wszystkim pracownikom likwidowanego UKIE.

Do 1 stycznia 2010 r. opracowane i zatwierdzone zostały statut ministerstwa oraz jego regulamin organizacyjny, dokonano podziału odpowiedzialności między członków kierownictwa kompatybilnego z rozwiązaniami w tym zakresie stosowanymi przez wiele państw europejskich, określone zostały kompetencje nowych komórek w ministerstwie i ich pożądana wielkość oraz wyznaczeni kierujący nimi funkcyjni, a także opracowano projekt regulaminu i organizacji pracy Komitetu do Spraw Europejskich. Wręczenie aktów nominacyjnych, przeniesienia na nowe stanowiska oraz przyjęcie dokumentów dotyczących Komitetu do Spraw Europejskich mogły być dokonane dopiero po tej dacie. W miejsce dotychczas istniejących 31 komórek organizacyjnych w MSZ i 14 komórek w UKIE w nowym ministerstwie utworzonych zostało 39 komórek, w tym cztery przypisane do nowego działu Członkostwo RP w UE, a pozostałe do działu Sprawy Zagraniczne. Dyrektorowi generalnemu służby zagranicznej powierzono równocześnie funkcję dyrektora generalnego komórek obsługujących ten pierwszy dział.

Zgodnie z przyjętą ustawą o Komitecie do Spraw Europejskich z 27 sierpnia 2009 r. nowy dział Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej obejmuje sprawy:

- ♦ udziału organów administracji rządowej w pracach organów Unii Europejskiej;
- ♦ działalności informacyjnej i edukacyjnej służącej rozpowszechnianiu wiedzy o integracji europejskiej i zasadach funkcjonowania Unii Europejskiej oraz o polityce Rady Ministrów w tej dziedzinie;
- ♦ zgodności polskiego systemu prawa z prawem Unii Europejskiej oraz ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej i Trybunałem Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- ♦ przygotowania organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej;
- ♦ zatrudnienia obywateli polskich w instytucjach i agendach Unii Europejskiej.

Na ministrze spraw zagranicznych, jako właściwym również w sprawach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej,

spoczywa obowiązek opracowania strategii polityki RP w ramach UE oraz inicjowania i opracowywania lub opiniowania dokumentów rządowych związanych z udziałem Polski w pracach organów UE.

Dział Sprawy Zagraniczne dotyczy natomiast kwestii:

- ♦ stosunków Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi;
- ♦ reprezentowania i ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, w tym także przed sądami i trybunałami międzynarodowymi, innymi niż UE i EFTA;
- ♦ koordynacji polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- ♦ reprezentowania i ochrony interesów polskich obywateli oraz polskich osób prawnych za granicą, a także współpracy z Polakami zamieszkałymi za granicą, w tym wspierania polskich instytucji kulturalnych i oświatowych za granicą;
- ♦ międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej;
- ♦ kształtowania międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej;
- ♦ dyplomacji publicznej i kulturalnej, a także wspierania działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę realizowanych w ramach innych działów.

Zgodnie z postanowieniami ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich na ministrze właściwym w sprawach zagranicznych spoczywa obowiązek koordynacji działalności organów administracji w tej dziedzinie w drodze corocznego opracowywania dokumentu rządowego określającego kierunki i cele polskiej polityki zagranicznej oraz promocji interesów RP i wieloletnich strategii w zakresie spraw zagranicznych. Minister spraw zagranicznych uzyskał także prawo opiniowania rocznych i wieloletnich planów współpracy zagranicznej innych ministrów.

Prace nad połączeniem MSZ i UKIE nie wstrzymały innych działań modernizacyjnych (jakkolwiek w ostatniej fazie przygotowań do połączenia, przed końcem 2009 r., spowodowały pewne ich spowolnienie w niektórych obszarach). W szczególności:

- 1) W związku z przygotowaniem do połączenia z UKIE i przejęcia przez MSZ koordynacji spraw wynikających z członkostwa RP w UE usprawniono mechanizmy współpracy z placówkami w tym obszarze. Dokonano ponadto analizy aktów prawa wewnętrznego UKIE pod kątem ich ewentualnego wykorzysta-



- tania na potrzeby nowego MSZ, m.in. pod względem zapewnienia ciągłości obowiązywania pełnomocnictw i upoważnień wydanych w UKIE.
- 2) Opracowano standardowe rozwiązania organizacyjne dla komórek resortu i zmodyfikowano odpowiednio regulaminy wewnętrzne biur i departamentów. Kontynuowano rozwijanie procedur odnoszących się do tworzenia regulaminów, struktur organizacyjnych oraz etatyżacji komórek organizacyjnych i placówek zagranicznych i dostosowywanie placówek zagranicznych do opracowanych. Bliska perspektywa połączenia MSZ i UKIE spowolniła ten proces pod koniec 2009 r.
  - 3) Kontynuowano proces racjonalizacji sieci placówek zagranicznych. Zlikwidowano jedną ambasadę i jeden konsulat generalny. Utworzono jednocześnie jedną ambasadę i trzy konsulaty generalne. Zlikwidowano lub przekształcono ponad dwieście etatów w placówkach zagranicznych.
  - 4) Kontynuowano ekonomizację działań polskiej dyplomacji, w szczególności poprzez określenie zasad oraz sposobów wspierania interesów gospodarczych polskich przedsiębiorców przez polskie placówki zagraniczne, z uwzględnieniem procedur antykorupcyjnych. Określono sposoby komunikacji placówek z organizacjami samorządu gospodarczego w celu dystrybucji informacji ekonomicznej oraz ofert gospodarczych.
  - 5) Wydzielono odrębną komórkę organizacyjną odpowiedzialną za współpracę z polonią i Polakami za granicą i określono nowe zasady wykorzystywania środków na ich wsparcie.
  - 6) Wprowadzono nowe uregulowania w odniesieniu do planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i placówkach zagranicznych. W szczególności dokonano rozróżnienia dokumentów o charakterze strategicznym i operacyjnym oraz zmian w odniesieniu do trybu wyznaczania i uzgadniania zadań dla poszczególnych komórek organizacyjnych i placówek zagranicznych. Określono też zasady i tryb organizacji narad szefów tychże placówek.
  - 7) Zakończono prace nad kategoryzacją placówek zagranicznych pod kątem bezpieczeństwa dyplomatycznego i opracowano założenia kategoryzacji pod względem ich znaczenia merytorycznego i jakości życia.

- 8) W ramach modernizacji służby konsularnej wprowadzono nowoczesne systemy informatyczne, wspomagające konsulów w realizacji funkcji konsularnych, m.in. Wiza-Konsul, e-konsulat, System Wyborczy, System Małego Ruchu Granicznego, System Mobilny Konsulat. Wdrożono zmiany w sposobach pracy konsulatów w celu zwiększenia mobilności konsulów i ich przybliżenia do środowisk przebywających w miejscach oddalonych od siedziby placówki. Podjęto intensywną współpracę w dziedzinie konsularnej na płaszczyźnie UE i z jej państwami członkowskimi, m.in. pod kątem zawierania umów o reprezentacji wizowej, alokacji personelu konsularnego oraz tworzenia wspólnych urzędów konsularnych.
- 9) Utworzono Centrum Operacyjne jako samodzielną komórkę organizacyjną i kontynuowano prace nad zapewnieniem mu odpowiedniej infrastruktury.
- 10) Intensywnie kontynuowano proces modernizacji informatycznej resortu w drodze realizacji ok. 20 projektów, z których siedem zostało zakończonych. Dokonywano modernizacji serwisów internetowych MSZ.
- 11) Kontynuowano budowę systemu zarządzania wiedzą i wdrażanie systemu zarządzania danymi teleadresowymi. Zakończono pierwszy etap reformy systemu kancelaryjnego. Wdrożono elektroniczny wewnętrzny system dostępu do zasobów księgozbioru MSZ. Podjęto realizację pilotażowego projektu cyfryzacji dokumentów archiwalnych.
- 12) Kontynuowano kluczowe zakupy oraz realizowano inwestycje w centrali MSZ i w placówkach zagranicznych.
- 13) W polityce kadrowej kontynuowano reformę systemu rekrutacji i szkolenia nowych pracowników, wyrównano nadmierne dysproporcje w zakresie wynagrodzeń pracowników (w szczególności najmłodszych), dokonano zmiany systemu przyznawania im nagród, zwiększono zatrudnienie pracowników miejscowych w placówkach zagranicznych, uruchomiono pilotażowy proces reformy służb administracyjno-księgowych oraz system regionalnej obsługi informatycznej i teletechnicznej placówek zagranicznych.
- 14) Kontynuowano przygotowanie centrali Ministerstwa i placówek zagranicznych do przeprowadzenia przewodnictwa Polski w Radzie UE w 2011 r.

- 15) Ustanowiono odznakę „Bene merito” przyznawaną przez Ministra Spraw Zagranicznych i 16 listopada 2009 r. zorganizowano po raz pierwszy obchody Dnia Służby Zagranicznej.

Wyzwaniem dla procesu modernizacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych stały się problemy finansowe związane z deprecjacją złotówki oraz trudnościami gospodarczymi. Bez przyznania Ministerstwu w 2009 r. dodatkowych środków nie tylko realizacja tego programu, lecz także normalne funkcjonowanie resortu byłyby zagrożone. Zarazem podjęte wówczas działania modernizacyjne spowodowały, że organizacyjnie i funkcjonalnie MSZ RP wszedł w okres trudności znacznie lepiej przygotowany niż jego odpowiednicy w wielu krajach Unii Europejskiej.

W swoim kolejnym wystąpieniu sejmowym w 2010 r. minister Sikorski potwierdził znaczenie modernizacji polskiej służby zagranicznej, pomimo trudnej sytuacji budżetowej: „Aspirowanie do współzawodnictwa w europejskiej «lidze mistrzów» wymaga poprawy zdolności gry zespołowej, lepszej techniki i organizacji. (...) stworzenie nowoczesnej, dobrze zmotywowanej i wykształconej kadry zajmującej się koordynacją europejską i polityką zagraniczną jest inwestycją, a nie kaprysem. Wyposażenie tej służby w nowoczesne narzędzia pracy i komunikacji jest krytycznym elementem przygotowań do podjęcia przez nią wyzwań wykraczających poza prezydencję w Unii Europejskiej. Nie zrealizujemy aspiracji godnych szóstego państwa Unii Europejskiej bez nadrobienia skutków długoletniego niedoinwestowania służby zagranicznej. Placówki zagraniczne służą całej administracji państwowej – a w części konsularnej – naszym obywatelom i emigrantom tak samo jak rozmaite urzędy krajowe. (...) Inwestycje i reformy w dużej mierze prowadzimy dzięki poczynionym oszczędnościom. (...) na niespotykaną wcześniej skalę zaczęliśmy inwestować w ludzi”.

W 2010 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych wkroczyło w nowy kształt wynikającym z jego połączenia z UKIE. Po raz pierwszy od wielu lat jego zakres kompetencji objął całokształt stosunków Polski z zagranicą. Wzmocniona została też koordynacyjna rola ministra spraw zagranicznych. W nowym ministerstwie pierwszoplanowymi zadaniami stały się zapewnienie realizacji zadań wykonywanych przez oba urzędy i stworzenia warunków jak najszybszego podjęcia realizacji nowych zadań nałożonych na Ministerstwo ustawą o Komitecie do Spraw Europejskich, a także integracja wewnętrzna nowego urzędu i kontynuacja procesu modernizacji.

O ile jednak w procesie dotychczasowej modernizacji MSZ główne problemy dotyczyły tzw. sfery „twardej”: struktur, procedur, warunków pracy, infrastruktury, wyposażenia, o tyle połączenie dwóch urzędów po-

szerzyło ten katalog o problemy kultury organizacyjnej. W ankiecie przeprowadzonej na początku 2010 r. wśród pracowników nowego ministerstwa, w której wzięło udział ok. 40% załogi, jako główne problemy, wymagające podjęcia działań, wskazane zostały: usprawnienie zarządzania Ministerstwem, poprawa przepływu informacji, polityka kadrowa i socjalna, dostosowanie polityki szkoleniowej do potrzeb nowego urzędu, uporządkowanie legislacji wewnętrznej, poprawa warunków pracy, kształtowanie odpowiedniego wizerunku MSZ na zewnątrz. Były one też punktem wyjścia do dyskusji na zorganizowanym po raz pierwszy spotkaniu wyjazdowym szefów komórek organizacyjnych.

Dla osób, które przyszły do MSZ z UKIE, podstawową kwestią było zachowanie ciągłości zatrudnienia. Przyjęte rozwiązania spowodowały, że wbrew pojawiającym się obawom i zastrzeżeniom nie wystąpiło zjawisko odpływu z Ministerstwa wysoko wykwalifikowanych kadr z byłego UKIE. Duże znaczenie miało bezpośrednie zainteresowanie szefa resortu problemami rozwoju kultury organizacyjnej w nowym ministerstwie.

Wśród nowych zadań, jakie pojawiły się w procesie modernizacji resortu w 2010 r., wskazać należy na sprawy dalszej racjonalizacji zatrudnienia, opracowania nowego katalogu budżetu zadaniowego, wprowadzenia kontroli zarządczej, wdrożenia na szeroką skalę zarządzania projekto-owego, podjęcia prac nad systemem zarządzania jakością w Ministerstwie. Równolegle kontynuowane były główne kierunki modernizacji uruchomione w poprzednich dwóch latach. Na przełomie 2010 i 2011 r. z szerokim udziałem pracowników Ministerstwa doszło do określenia misji Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP: „Polsce – służyć, Europę – tworzyć, świat – rozumieć”, jako kluczowego instrumentu zarządzania i podwyższania jakości działania nowoczesnych firm i instytucji.

Modernizacja stała się procesem na stałe obecnym w działalności Ministerstwa. Jej powodzenie będzie miało zasadniczy wpływ na możliwości sprostania wyzwaniom stojącym przed polską polityką zagraniczną w najbliższych latach. Ważnym sprawdzianem dotychczasowych efektów modernizacji będzie prezydencja RP w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. Jednakże modernizacja ta mieć będzie bardziej długofalowe znaczenie, a jej rezultaty zadecydują o miejscu, jakie polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych zajmować będzie w relacjach ze swoimi partnerami z Unii Europejskiej i spoza niej.

Adam Niedzielski\*

## Problemy i metody zarządzania zmianą w administracji publicznej na przykładzie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

We wrześniu 2010 r. Zarząd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) przyjął „Strategię przekształceń ZUS na lata 2010-2012”, która z kolei w październiku 2010 r. została również przyjęta przez Radę Nadzorczą ZUS<sup>1</sup>. Strategia ta była rezultatem blisko rocznego procesu przygotowania, w ramach którego doszło do zderzenia instytucji, która - ze względu na skalę działania - charakteryzuje się wysokim poziomem inercji, ze sposobem myślenia o ZUS w duchu *new public governance*; chodzi tu o traktowanie ZUS jako organizacji obsługowej, której zarządzanie musi się odznaczać skutecznością w realizacji celów i efektywnością zarządzania środkami finansowymi.

### 1. Pierwsze kroki

W październiku 2009 r. prezesem ZUS został Zbigniew Derdziuk. Jednym z pierwszych systemowych posunięć z punktu widzenia tworzenia standardów zarządzania była dyspozycja dotycząca opracowania systemu

---

\* Dyrektor Departamentu Kontrolingu w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

<sup>1</sup> Pełny tekst strategii do pobrania ze strony [www.zus.pl](http://www.zus.pl) (zakładka O ZUS).

oceny wywiązywania się z zadań przez oddziały ZUS (43 jednostki). System ten został opracowany przy następujących założeniach:

- ♦ ocena przeprowadzana jest w trzech płaszczyznach: sprawność, jakość i efektywność finansowa;
- ♦ ocena obejmuje sześć „linii produktowych”: obsługa klienta, pobór dochodów, realizacja świadczeń długoterminowych (emerytury i renty), realizacja świadczeń krótkoterminowych (zasiłki), orzecznictwo lekarskie oraz kontrola płatników składek;
- ♦ wskaźniki w poszczególnych płaszczyznach i „liniach produktowych” są ustalane w trakcie procesu konsultacyjnego, w który zaangażowane są jednostki nadzorujące (departamenty centrali ZUS) oraz jednostki dystrybucyjne (oddziały ZUS).

W efekcie powstał system oceny wykonywania zadań, który stał się punktem wyjścia do myślenia o kierunkach ulepszania działalności ZUS. To pierwsze zderzenie z tak kompleksowym i precyzyjnym ilościowym opisem działalności było w ZUS odpowiednikiem procesu wdrażania budżetu zadaniowego w polskiej administracji. Z jednej strony system stał się metodą komunikacji zmiany wewnątrz organizacji, z drugiej - narzucił rygor rozliczania oddziałów ZUS z ich działalności.

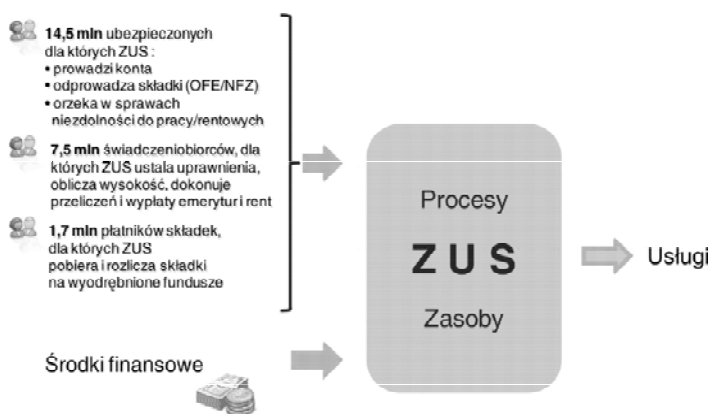
## 2. Uwarunkowania strategiczne

System oceny razem z prowadzonymi wcześniej analizami benchmarkowymi (ukierunkowanymi kosztowo) dawał ilościowy opis działalności ZUS, spełniający warunki informacji zarządczej. Inicjatywy formułowane na podstawie takich analiz nie mogły jednak zastąpić nowej filozofii zarządzania. Konieczne stały się wskazania o charakterze *policy*, które całościowo nadałyby ramy planowanym inicjatywom. To oznaczało konieczność analizy strategicznej uwarunkowań ZUS, tak aby wskazanie celów nie wychodziło poza obszary dające się zarządzać. W analizie ZUS z tej perspektywy ważne okazały się dwa uwarunkowania:

- 1) ZUS ma zdefiniowany w legislacji zakres zadań (grupy klientów);
- 2) środki na działalność zależą od decyzji parlamentu i rządu, która corocznie znajduje wyraz w ustawie budżetowej.

Oba uwarunkowania mają charakter egzogeniczny, tj. ZUS ma ograniczone możliwości kształtowania ich, musi je przyjmować w swoim działaniu jako zadane. Sferą dającą się zarządzać - w analogicznym rozumieniu endogeniczną - staje się zatem sposób wykonywania zadań oraz

organizacji zasobów, na których zakup pozwalają dostępne środki. Planowanie procesów (sposób wykonywania zadań) i struktury (organizacja zasobów) wymaga jeszcze wyznaczenia głównego kryterium, które powinno być powiązane z efektem działalności, tj. produktem/usługą. Te główne założenia stanowiły zaczyn myślenia o sposobie budowy strategii dla ZUS.



### 3. Zrównoważona Karta Wyników

Jako narzędzie opisu struktury strategii – w kontekście analizy SWOT oraz definicji celów – została wybrana Zrównoważona Karta Wyników (ZKW)<sup>2</sup>. Pozwala ona na definiowanie celów oraz monitorowanie stopnia ich realizacji w przekroju czterech perspektyw: finansowej, klienta, procesów oraz rozwoju. Perspektywa **finansowa** skupia się na funkcjonowaniu organizacji w sferze finansowej. Perspektywa **klienta** odnosi się do relacji pomiędzy podmiotem świadczącym usługę a odbiorcą usługi. Perspektywa **procesów** koncentruje się na sposobie (metodzie) dostarczenia finalnego produktu przez organizację. Perspektywa **rozwoju** skupia się na zasobach umożliwiających organizacji świadczenie usług. Zrównoważona Karta Wyników jest od lat wykorzystywana w biznesie, ale znajduje zastosowanie również w sektorze publicznym (np. w samorządach, w służbie zdrowia). W sektorze komercyjnym hierarchia perspektyw akcentuje znaczenie finansów jako gwaranta sukcesu biznesowego. Dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dostosowanie modelu ZKW polega na wyekspono-

<sup>2</sup> Według koncepcji R. Kaplana i D. Nortona – szczegóły m.in. w: *Strategiczna Karta Wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

waniu roli klienta, podczas gdy finanse stają się narzędziem kontroli efektywności.

#### 4. Strategia

Znajomość uwarunkowań, tj. zidentyfikowanie obszarów dających się aktywnie zarządzać w postaci planowania procesów i organizacji zasobów, doprowadziło do konieczności precyzyjnego sformułowania głównego kryterium i zarazem celu tego planowania. Kryterium miało być podstawą weryfikacji wszystkich tez dotyczących poprawy działania ZUS i - zgodnie z tym podejściem - miało być związane z produktem działalności. Przy uwzględnieniu obsługowego charakteru działalności ZUS kryterium to musiało się łączyć z postrzeganiem przez obywateli jakości tej obsługi (optyka kliencka). Takie ujęcie problemu wskazywało na konieczność powiązania głównego celu z satysfakcją klienta. Dokładnie rzecz ujmując, cel nadrzędny został sformułowany jako **zwiększenie satysfakcji klientów poprzez projektowanie procesów i organizację zasobów przy zachowaniu przejrzystości i efektywności gospodarowania środkami publicznymi**.

Struktura tego celu odzwierciedla pogląd na istotę strategii, tj. planowanie procesów i struktury pod kątem maksymalizacji jakości produktu - jakości definiowanej z punktu widzenia odbiorcy usługi (klienta) - przy aktywnym zarządzaniu efektywnością egzogenicznie określanych środków finansowych. Aspekt przejrzystości zaistniał w strukturze celu jako wymóg określony prawem.

Równoległe z projektowaniem celu nadrzędnego zostały podjęte próby opracowania metodologii pomiaru satysfakcji klienta w odniesieniu do usług świadczonych przez ZUS. Problem ten został wpisany jako jedno z zadań projektu finansowanego ze środków europejskich: „Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców”. W ramach tego zadania do końca stycznia 2011 została kolejno: (1) opracowana metodologia badania, (2) wybrana firma prowadząca na bazie opracowanej metodologii badanie satysfakcji klientów ZUS w latach 2011-2013. Rezultatem projektu będzie w tym przypadku seria badań telefonicznych oraz wywiadów bezpośrednich prowadzonych regularnie we wspomnianym okresie. Oznacza to, że mierzalność osiągnięcia celu została zagwarantowana, dostarczając jednocześnie możliwości weryfikacji podejmowanych inicjatyw, tj. stwierdzenia, na ile przyczyniają się do osiągnięcia tego celu.



## 5. Zarządzanie procesowe

Takie postawienie problemu strategii wymaga koncentracji całego systemu zarządzania na efekcie wykonywanych zadań, co w prosty sposób prowadzi do podejścia procesowego, które odzwierciedla podejście optymalizacyjne do przebiegu czynności przy zadanym kryterium w postaci optyki klienckiej postrzegania produktu. Najważniejsze zalety podejścia procesowego są, ujmując rzecz w największym skrócie, następujące: (1) koncentracja na procesach, a nie na funkcjach, (2) wzmocnienie orientacji poziomej w organizacji, (3) całościowe podejście do sprawy, tj. odpowiedzialność za proces, (4) budżetowanie w ujęciu zadaniowym, (5) powiązanie wyników pracy w jasny sposób z systemem motywacyjnym.

Wdrożenie zarządzania procesowego jest jednak ogromnym wyzwaniem w organizacjach publicznych, skoncentrowanych w swojej strukturze na układzie funkcjonalnym. Nowa strategia ZUS, postrzegając zarządzanie procesowe jako instrument osiągnięcia celu w danych uwarunkowaniach, przewiduje następujący harmonogram działań:

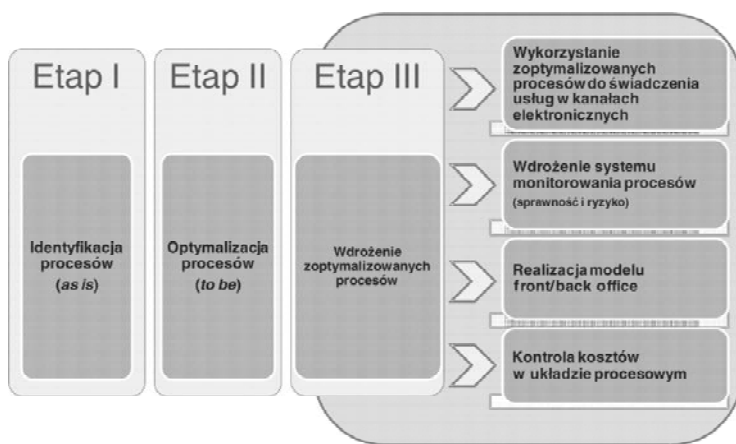
- ♦ Etap **identyfikacji procesów** polegający na opisie istniejących procesów. Etap ten został zrealizowany w okresie półrocznym do końca III kwartału 2010 r. Opracowana została hierarchia procesów w układzie: procesy zarządzania, procesy operacyjne, procesy wspomagające. Łączna liczba skatalogowanych procesów wyniosła 578.
- ♦ Etap **optymalizacji procesów**, w ramach którego procesy zostaną zoptymalizowane pod kątem sprawności, jakości i efektywności finansowej. W styczniu 2011 r. trwał wybór partnera/konsultanta, którego zadaniem będzie wspomoczenie ZUS w realizacji tego wyzwania. Optymalizacja jest przedsięwzięciem wchodzącym w skład projektu „Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców”, finansowanego ze środków unijnych.
- ♦ Etap **wykorzystania zoptymalizowanych procesów** do poprawy działalności ZUS. Wykorzystanie zoptymalizowanych procesów to, po pierwsze, standaryzacja sposobu świadczenia usług w jednostkach dystrybucyjnych (oddziały); po drugie zaś, realizacja czterech polityk przekrojowych (wg perspektyw ZKW) - kwestie, których polityki te dotyczą, są następujące:
  - wykorzystanie zoptymalizowanych procesów do *świadczenia usług w kanałach elektronicznych* (perspektywa klienta) - polityka ta ma zapewnić rozwój szeroko pojętych elektro-

nicznych form kontaktu z klientem, tak aby zapewnić, upowszechnić i usprawnić 24-godzinny dostęp do jak naj-obszerniejszego katalogu usług świadczonych przez Zakład dla wszystkich grup klientów. Polityka ta obejmuje działania związane z rozbudową Elektronicznej Platformy Wymiany Danych, wdrożenie i rozwój Platformy Usług Elektronicznych (m.in. serwis internetowy i infolinia);

- wdrożenie systemu *monitorowania procesów* (perspektywa procesów) – procesy jako podstawa zarządzania zostaną ocenione pod względem jakości, sprawności i efektywności. Ocena za pomocą wskaźników wywiązywania się z zadań (KPI) ma zapewnić informację zwrotną w procesie optymalizacji (skala poprawy), jak również stać się podstawą oceny pracy osób odpowiedzialnych za dane procesy. Następnie ocena obejmie również wskaźniki ryzyka (KRI) w ramach budowy opartego na procesach systemu zarządzania ryzykiem;
- realizacja modelu *front/back office* (perspektywa zasobów) – oddzielenie funkcji kontaktu z klientem (*front office*) od funkcji przetwarzania i wsparcia (*back office*) ma służyć poprawie jakości obsługi klienta. Źródłem tej poprawy będzie, z jednej strony, wzrost wydajności związany z efektem skali, a z drugiej – większy stopień standaryzacji podejmowanych decyzji. Narzędziem służącym realizacji tego postulatu są centra usług powołane do wykonywania na różnych poziomach (oddział, region, kraj) wybranych zadań;
- wdrożenie *kontroli kosztów w układzie procesowym* (perspektywa finansowa) – optymalizacja kosztowa ukierunkowana na rezultaty procesów ma odzwierciedlać zmianę optyki funkcjonowania ZUS. Wykonanie tego zadania umożliwi wdrożony system SAP, który dzięki rozproszeniu kosztów na miejsca ich powstawania pozwala uzadaniować koszty. Działania w tej dziedzinie obejmują zatem wprowadzenie wymiaru zadaniowego do informacji finansowej oraz systemu planowania finansowego uwzględniającego ten wymiar.

Wszystkie etapy wdrażania powinny zostać zamknięte w roku 2012, przy czym część z wykonywanych zadań po procesie wdrożeniowym będzie miała charakter ciągły (np. monitoring procesów). Po 2012 r. ZUS

powinien być instytucją o wysokim stopniu dojrzałości procesowej, co z kolei będzie stanowiło dobry przyczynik do redefinicji strategii.



Polityki przekrojowe oraz przypisane im cele mają być również odpowiedzialną na konteksty społeczne związane z rozwojem otoczenia, w jakim funkcjonuje ZUS. Po pierwsze, rozwój społeczeństwa informacyjnego wymusza potrzebę świadczenia usług w sposób kompleksowy i ciągły – stąd konieczność elektronizacji kontaktu z klientem. Po drugie, rosnąca świadomość społeczeństwa obywatelskiego wymusza działania ukierunkowane na zwiększenie efektywności kosztowej przy jednoczesnej konieczności zapewnienia wysokiego standardu świadczonych usług.

## 6. Monitoring

Warunkiem zarządzania zmianą jest wysokiej jakości informacja zwrotna dotycząca skutków wprowadzanej zmiany. I tu wracamy do punktu wyjścia, który zainicjował sposób myślenia o strategii dla ZUS, czyli do systemu oceny. W kontekście celów strategii stał się on podstawą sposobu mierzenia celów odpowiadających opisanym wcześniej politykom przekrojowym – poza pierwszą związaną z elektronizacją usług. Wszystkie pozostałe KPI dla celów wykorzystują system oceny, monitorując realizację. W sumie system oceniania działalności obejmuje dwie płaszczyzny: strategiczną i operacyjną. Pomiar w sferze strategicznej dotyczy celów w przekroju płaszczyzn ZKW, natomiast w sferze operacyjnej obejmuje wykonywanie zadań przez jednostki dystrybucyjne (podstawowe i dodatkowe) oraz benchmarking kosztów. Syntetyczny opis tego kompleksowego systemu prezentuje poniższa tabela.

charakter analizy	STRATEGICZNY	OPERACYJNY		
podmiot pomiaru	ZUS (całość)	Jednostki organizacyjne ZUS		
narzędzie	Zrównoważona Karta Wyników	benchmarking obszarów kosztów (zasobów)	system oceny pracy oddziałów	system oceny realizacji zadań dodatkowych
cykliczność	rocznie	rocznie	kwartalnie	kwartalnie
cele	monitoring realizacji strategii	badanie poziomu standaryzacji	ranking oddziałów (kaskadowanie celów strategicznych)	ranking centrów usług
rezultat	rekomendacje dot. działań dostosowawczych	rekomendacje systemowe	rekomendacje dla poszczególnych oddziałów	rekomendacje dla poszczególnych centrów usług

## 7. Podsumowanie

Zarządzanie zmianą oparte na systemie informacji zarządczej pozwala na precyzyjne formułowanie inicjatyw i ewentualne korekty działania. Stabilna struktura celów dopuszcza zmiany na poziomie działań. Tej „twardej” części towarzyszą w ZUS „miękkie” instrumenty zarządzania zmianą - o nie mniej ważnym znaczeniu. Komunikacja projektu zmian wewnątrz organizacji obejmowała zarówno fazę tworzenia strategii (konsultacje z dyrektorami), jak i etap wdrażania (m.in. konkurs pracowniczy dotyczący optymalizacji procesów). Zaangażowanie kierownictwa ZUS w proces budowy strategii i jej wdrażania (np. czat prezesa ZUS z pracownikami) przyczyniło się do nadania wysokiego statusu całemu przedsięwzięciu. Dopiero tak kompleksowe działanie pozwala zmienić organizację.

## 8. Success story?

Już po konferencji został opublikowany raport CBOS dotyczący postrzegania przez obywateli działalności m.in. ZUS<sup>3</sup>. Zgodnie z zaprezen-

<sup>3</sup> Zob. *Ocena działalności Parlamentu, Prezydenta i wybranych instytucji publicznych*, CBOS, Warszawa, styczeń 2011.

towanymi wynikami w styczniu 2011 r. dobrze oceniało działalność ZUS 35% ankietowanych, źle - 44%, brak opinii wyraziło 21%. Na pierwszy rzut oka nie są to wyniki zadowalające. Jednak biorąc pod uwagę, że w okresie od października 2009 r. do kwietnia 2010 ocena utrzymywała się na stabilnym poziomie: zadowoleni - ok. 20%, niezadowoleni - ok. 60%, brak opinii - ok. 20%, należy zauważyć pozytywną zmianę i przyjąć, że częściowo jest ona pokłosiem działań podejmowanych przez ZUS w zakresie poprawy funkcjonowania (mimo że ZUS jest często postrzegany tylko przez pryzmat przepisów prawa, które realizuje). Autorzy raportu wyjaśniają tę zmianę, wskazując na społeczny oddźwięk „debaty ZUS kontra OFE”. Jednak moim zdaniem tak duży skok nie może zostać przypisany tylko jednemu czynnikowi. Jeśli jest to oznaka trwałej zmiany - a to wymaga potwierdzenia w dalszych badaniach - będzie to najlepszą motywacją wspierającą zarządzanie zmianą w ZUS.

ZARZĄDZANIE ZMIANĄ  
W KORPORACJACH PRYWATNYCH



Anne-Marie Coffin-Płomiński\*

## Czy sektor publiczny może czerpać z doświadczeń zdobytych przez sektor prywatny?

Historycznie rzecz biorąc, zarządzanie przedsiębiorstwami opierało się na przemyśleniach płynących z sektora publicznego. Najbardziej znany przykład stanowi strategia, której słownictwo jest bezpośrednio zainspirowane dziedziną wojskową. Przedsiębiorstwa nadal szukają idei, możliwych analogii poza ich własną dziedziną, np. w sporcie, sztuce, biologii. Dzisiaj, podobnie jak szkoły zarządzania i biznesu, dysponują własnymi ośrodkami badawczymi i to one mogą się stać inspiracją dla administracji. Nie chodzi o to, aby powielać bezkrytycznie wzorce, które przyjęte są w przedsiębiorstwach, lecz by wyciągnąć wnioski z ich doświadczenia:

- ♦ Jakie były czynniki sprzyjające ich sukcesowi? W jaki sposób sukces ten został zbadany?
- ♦ Jakie były ograniczenia? Jakie porażki?

Sektor publiczny i prywatny mogą się wymieniać doświadczeniami w licznych dziedzinach, takich jak zarządzanie kryzysowe, komunikacja, techniki motywacyjne, zarządzanie projektami czy też zarządzanie zmianą. Należy się jednak wystrzegać podejścia dogmatycznego, gdyż nie chodzi o zastosowanie magicznej formuły w różnych strategiach menedżerskich. Narzędzia zarządzania pozostają narzędziami, a osoba, która ich używa,

---

\* Wykładowca i doradca w dziedzinie kontroli i zarządzania finansami przedsiębiorstw.



musi umieć nadać im znaczenie. Młotek jest narzędziem bardzo użytecznym, ale może narobić wiele szkód, jeśli będzie niewłaściwie stosowany.

Konferencja zorganizowana przez KSAP i ENA jest pretekstem do zainteresowania się osiągnięciami z dziedziny zarządzania zmianą. Specjaliści od metod zarządzania zmianą typu „Six Sigma” lub „Lean Six Sigma” pracują zarówno z sektorem prywatnym, jak i publicznym. Jeśli uznamy, że największą trudnością jest zawsze mobilizacja ludzi, będziemy mogli stwierdzić, że pewne aspekty są wspólne dla wszelkich przedsięwzięć, niezależnie od tego, czy przedsięwzięcia te mają wymiar handlowy, czy też nie. Samo słowo „zmiana” niesie ze sobą nie tylko nadzieje, lecz także obawy. Dotyczy to osób pracujących w sektorze prywatnym, jak i w publicznym, przedsięwzięcie zaś jest przede wszystkim przygodą.

Pozostaję przekonana o słuszności tworzenia obszarów współpracy między sektorem prywatnym i publicznym. Nasze państwa potrzebują administracji wspierającej przedsiębiorstwa i przedsiębiorców, którzy ją szanują. Cieszę się, że KSAP i ENA, poprzez zaproszenie przedstawicieli świata przedsiębiorczości, uczestniczą w tym procesie współpracy.

Michał Kurtyka\*

## Zarządzanie zmianą w przedsiębiorstwie

W odpowiedzi na globalizację i intensyfikację konkurencji firmy muszą się zmieniać. Produkują szybciej. Produkują inaczej. Produkują gdzie indziej. Zmieniają sektory, dostosowując się do globalnych trendów w gospodarce światowej i walcząc o to, by wyprzedzić zmieniające się gusta klientów. Każda z tych zmian stanowi osobne wyzwanie; dla części przedsiębiorstw staje się barierą nie do pokonania. Gospodarka, w której życie firm i ich produktów jest coraz krótsze, jest przestrzenią Schumpeterowskiej „twórczej destrukcji”.

Umiejętność podolania tym zmianom ma wiele wymiarów. To, czego doświadcza konsument, to efekt powstania nowych produktów, optymalizacji kanałów dystrybucji, dopasowania strategii cenowej do posunięć konkurentów. O tym czytamy w gazetach, uczymy się na kursach zarządzania i ekonomii. Jednak to tylko wierzchołek góry lodowej, gdyż pod spodem widocznych dla świata zewnętrznego sygnałów znajduje się skomplikowany mechanizm wytwarzania i dostarczania usług i towarów. To świat ludzi, którzy w nim pracują: zaopatrzeniowców, finansistów i księgowych, informatyków, strategów, kadrowców, marketingowców, a nawet – coraz częściej – poddostawców i klientów. To również ich zatrudnianie, szkolenie, awansowanie, zwalnianie, a zatem wszystko, co stanowi codzienność pracy przedsiębiorstwa. W literaturze przedmiotu przyjęło się w sposób niezbyt trafny nazywać ewolucję tych wewnętrznych

---

\* Prezes Zarządu BPI Polska.

aspektów mianem „zarządzania zmianą”. Za jej główną cechę przyjmuje się sytuację, w której zmiana – aby była skuteczna – wymaga modyfikacji dotychczasowych zachowań pracowników nią objętych, z koniecznością rozstania się z firmą włącznie.

Pojęcie zarządzania zmianą wprowadzili socjologowie organizacji, a następnie przejęli je konsultanci do spraw zarządzania. Szybko okazało się, że żadna zmiana nie może się obyć bez bardziej lub mniej intensywnej ewolucji sposobu wykonywania pracy przez pracowników, gdyż ta ostatnia poprzez wyuczone dotychczas nawyki i przyzwyczajenia staje się barierą dla wprowadzenia nowej jakości. Nowożytnymi prekursorami oporu wobec zmiany byli angielscy robotnicy, tzw. luddycy, którzy pod wodzą Neda Ludda w latach 1812–1813 zbuntowali się, niszcząc liczne maszyny i fabryki<sup>1</sup>. Również dzisiaj zmiany technologiczne stanowią najpotężniejszy bodziec wyzwalający zmiany zapotrzebowania na ilość i jakość wykonywanej pracy, co powoduje konieczność podjęcia przez przedsiębiorstwa działań adaptacyjnych. Wystarczy nadmienić, że pojawienie się telefonii wyeliminowało zawód telegrafistki; rozwój internetu w ciągu dziesięciu lat zrewolucjonizował telefonię stacjonarną; komputeryzacja przedsiębiorstw doprowadziła do kompletnego wyginięcia zawodu maszynistki itd. Każda nowa technologia niesie za sobą zarówno zapowiedź kryzysu dla dotychczasowych liderów, jak i szansę dla nowych zawodów i przedsiębiorstw, czego świetnym przykładem współcześnie jest właśnie komputeryzacja i internet. Pod koniec XIX w. podobnie rewolucyjną rolę odegrało upowszechnienie energii elektrycznej – wiele spośród powstałych wtedy przedsiębiorstw za punkt honoru poczytywało sobie wpisanie do swojej nazwy słowa „elektryczny”, sugerującego nowoczesność. Analogicznie do tego zjawiska pod koniec XX w. wykształciło się tysiące „e-przedsiębiorstw”.

Czynnikami uruchamiającym konieczność dostosowania się są również zmiany legislacyjne, np. liberalizacja czy też zmiana poziomu ochrony celnej; w tym kontekście państwo odgrywa istotną rolę w wyzwalaniu zmian w przedsiębiorstwach. Przykładem jest seria liberalizacji sektorów infrastrukturalnych zapoczątkowana w latach 80. w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, a obejmująca obecnie sektory energii elektrycznej, gazu, telekomunikacji, kolejnictwa, transportu drogowego, powietrznego i morskiego. Pośrednią konsekwencją otwarcia tych sektorów na konkurencję stało się obniżenie cen i zwiększenie dostępności do kanałów ko-

---

<sup>1</sup> Historia buntu rzemieślników przeciwko usprawnieniom technologicznym, urzędowo: sankcjonowanego przez reprezentujące ich cechy, ma dużo dłuższą historię. Jednym z najbardziej znanych spośród wczesnych urzędowych zakazów był zakaz magistratu gdańskiego z roku 1580 dotyczący krosna do taśm, którego wynalazca podobno „powinien zostać utopiony albo spalony razem ze swoim krosnem”.

munikacyjnych, które wzmocniły więzi gospodarcze na świecie i przyczyniły się do globalizacji.

Trzecim, nie mniej istotnym elementem wpływającym na modernizację przedsiębiorstw jest ewolucja spojrzenia na samo przedsiębiorstwo, jego rolę i funkcjonowanie. Od taylorizmu fabryk Forda poprzez stałe doskonalenie w fabrykach Toyoty aż po organizacje sieciowe takie jak Cisco lub „seryjnych przedsiębiorców” jak Richard Branson każda kolejna epoka wytwarza nowe wzorce produktywności. W efekcie można wyodrębnić trzy koncepcje zarządzania przedsiębiorstwem: taylorizm, klasyczną i nowoczesną<sup>2</sup>. Każda z nich przyniosła przełom w konkurencyjności dla podmiotów, które je zastosowały jako pierwsze.

Jak pokazał historyk amerykańskich przedsiębiorstw Alfred D. Chandler jr<sup>3</sup>, zdolność do integracji wszystkich etapów procesu wytwórczego i związane z nią oszczędności skali stały się kluczowym czynnikiem dającym przewagę konkurencyjną i znalazły się u źródeł sukcesu rodzących się wielkich amerykańskich przedsiębiorców. Na przykład Gustavus Swift w 1870 r. zbudował firmę specjalizującą się w pakowaniu mięsa, integrując wszystkie etapy produkcji, od rancza poprzez rzeźnię, a skończywszy na sprzedaży detalicznej<sup>4</sup>. Ford Motor Company jeszcze w 1949 r. posiadała własne kopalnie rudy żelaza, setki hektarów lasów w Michigan, Wirginii i Kentucky, własną plantację kauczuku w Brazylii o powierzchni 900 tys. hektarów, własne statki do transportu części służących do montażu samochodów w różnych częściach świata, własne elektrownie, szpitale, centrale telefoniczne, szkoły, nie wspominając o warsztatach wytwarzających wszystkie możliwe elementy wyposażenia do samochodów<sup>5</sup>. Integracja łańcucha wytwórczego poprzez korzyści skali i standaryzację produkcji budowała potencjał przewagi konkurencyjnej, a dzięki rosnącym możliwościom logistycznym, które poszerzały potencjalny rynek odbiorców, miał się on gdzie ziścić. Jednak model fordowski, oparty na teoretycznych i „naukowych” fundamentach opracowanych przez Fryderyka Winslowa Taylora, nie był dostosowany ani do szybko zmieniającego się środowiska, ani do fluktuacji zapotrzebowania na produkty. Tysiące robotników ściśniętych w wielkich halach fabrycznych buntowało się. Również konsumenci mieli już dosyć sytuacji dominacji jednego modelu (Ford-T), proponowanego na dodatek w jednej wersji kolorystycznej (jak

<sup>2</sup> G. Roth, M. Kurtyka, *Zarządzanie zmianą. Od strategii do działania*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008.

<sup>3</sup> A.D. Chandler jr, *Scale et Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism*, Harvard University Press, Cambridge 1990.

<sup>4</sup> G. Fields, *Territories of Profit. Communications, Capitalist Development and the Innovative Enterprises of G.F. Swift and Dell Computer*, Stanford University Press, Stanford 2004.

<sup>5</sup> *Encyclopedia Britannica*, t. 9, University of Chicago, Chicago 1949, s. 490-494.

mawiał Henry Ford: „Klient może wybierać kolor pojazdu, pod warunkiem że będzie to kolor czarny”).

Archetypem organizacji, które na bieżąco potrafią reagować na błędy i dopasowywać produkcję do potrzeb klientów, stała się Toyota. Opanowała ona sztukę dostarczania produktu „dokładanie na czas” (JIT: „Just in Time”), minimalizując marnotrawstwo (japońskie „muda”) wynikające z czasu oczekiwania, przepełnionych składów i zamrożonej w wytworzonych materiałach gotowce, a jednocześnie oferując klientowi niespotykaną dotychczas różnorodność. Było to możliwe dzięki wielu nowinkom organizacyjnym i nieustannemu wysiłkowi w zakresie ciągłego doskonalenia. W fabrykach Toyoty robotnicy, aby ułatwić sobie pracę, przekazywali sobie sygnał (mogła to być zwykła kartka papieru, ale też np. pusty pojemnik), tzw. kanban, który informował o wyczerpaniu się danego zasobu<sup>6</sup>. Jak głosi zasada jidoka, opisana w *The Toyota Way*: „odpowiedzialność za jakość przekazujemy w ręce członków naszych zespołów. Mają poczucie tej odpowiedzialności - poczucie władzy. Wiedzą, że się liczą”<sup>7</sup>.

Współcześnie coraz większe znaczenie ma zarządzanie siecią i podwykonawcami. Użytkownik staje się twórcą produktu, a twórca jest jednocześnie jego użytkownikiem, co jeszcze w latach 80. Alvin Toffler (2001) określił mianem prosumpcji, czyli fuzji producenta z konsumentem<sup>8</sup>. W jej efekcie zaciera się granica przedsiębiorstwa, zarówno w czasie, jak i w przestrzeni. Procesy przedsiębiorstwa wykraczają poza jego formalne granice: magazyny i informacje o stanie zapasów współdzielone są z dostawcami; zamówienia klientów uruchamiają w czasie rzeczywistym proces produkcji; klienci współuczestniczą w tworzeniu produktów; coraz częściej instrumentem prowadzenia procesów badawczo-rozwojowych staje się przejście małej innowacyjnej firmy. Zmiana na dobre zagościła w życiu zawodowym każdego pracownika i model etatu na całe życie odchodzi do lamusa. Konsekwencją jest rosnąca mobilność pracowników, rozumiana zarówno geograficznie, jak i funkcjonalnie. Pracownicy przemieszczają się pomiędzy

<sup>6</sup> J.K. Liker, *Droga Toyoty. 14 zasad zarządzania wiodącej firmy produkcyjnej świata*, MT Biznes, Warszawa 2005, s. 172.

<sup>7</sup> Tamże, s. 207.

<sup>8</sup> Od tego czasu upowszechnienie się technologii internetowych spowodowało zwiększenie siły sieci konsumenckich i ich wpływu na innowację. Przewaga takich mastodontów jak *Encyklopedia Britannica* czy książka telefoniczna, niezagrożonych przez dziesiątki lat firm-instytucji, szybko topnieje wobec internetowych platform współdzielenia informacji. Wikipedia czy Google dają o kilka rzędów skali większe możliwości aktualizacji i dzielenia się informacją niż tradycyjna encyklopedia lub książka telefoniczna. Autorzy encyklopedii byli nieliczną elitą budującą swoje dzieło latami. Tymczasem w samej tylko wersji angielskiej wspólnota Wiki obsługuje już, nieosiągalną dla tradycyjnej encyklopedii, ilość prawie 2 mln haseł. Możliwości współdzielenia i współtworzenia produktu wykorzystywane są już przez największe firmy. Świadczy o tym np. partnerstwo IBM z Linuxem.

firmami i regionami i antycypują ewolucję, poszukując rozwoju zawodowego, nowych kompetencji i kwalifikacji. Mobilność staje się nieodłącznym elementem ścieżki zawodowej. Zarządzanie zmianami zaś urosło do rangi ważnej umiejętności, pozwalającej w sposób płynny te transformacje prowadzić.

Zarządzanie zmianą nie stało się jednak nauką akademicką na poziomie podstawowym, być może ze względu na fakt, iż jego esencją jest wycucie i doświadczenie charakteryzujące dojrzałych menedżerów, rzadko dostępne młodym adeptom zarządzania. Sposób wprowadzenia skutecznych zmian bardzo zależy od kontekstu sektora, od specyfiki projektu i kultury danego kraju. Inaczej będzie się wprowadzało system informatyczny w filii międzynarodowej korporacji w Japonii, a inaczej trzeba będzie podejść do reorganizacji francuskich kolei. Każdy przypadek jest szczególny, każdy może się przyczynić do wprowadzenia nowych pomysłów i zainspirować. W efekcie na temat metod wprowadzania zmian w przedsiębiorstwie napisano już bardzo wiele książek. Ich autorami są byli i obecni menedżerowie, doradcy biznesowi, nauczyciele akademicki. Również socjologowie społeczni, tacy jak twórca koncepcji „rozmrażania” organizacji Kurt Lewin.

W serii słynnych eksperymentów psychologicznych Lewin zauważył, że sposób podejmowania decyzji mógł mieć niemalże wpływ na podjętą decyzję. Przypadkowych przechodniów proszono o 10 centów na telefon, co kończyło się marnym rezultatem. Gdy jednak poprzedzono prośbę pytaniem o to, która jest godzina, prawie dwukrotnie więcej odpowiedzi było pozytywnych. Lewin wywnioskował z tego eksperymentu, iż aby podjąć decyzję, człowiek potrzebuje najpierw fazy wprowadzenia, którą nazwał „rozmrożeniem”. Jego prace z dziedziny psychologii organizacji umożliwiły opracowanie cyklu zmian w większych zbiorowiskach ludzkich poprzez równoważenie sił sprzyjających zmianom i opierających się im: od rozmrożenia dotychczasowego układu poprzez samą zmianę aż po zamrożenie się układu sił na nowym poziomie równowagi.

Inni autorzy, tacy jak John Kotter, opisywali proces zmiany z perspektywy menedżerów i podstawowych błędów, które popełniają, oraz kroków, jakie należy podejmować, aby osiągnąć sukces. Według niego punktem wyjścia procesu zmiany powinno być jasne określenie jej celu w postaci przekonującej wizji stanu docelowego. Kolejnym krokiem jest zbudowanie wokół menedżera zespołu partnerów i sojuszników, aby wytworzyła się masa krytyczna osób sprzyjających zmianie - niezbędne również po to, aby uwiarygodnić ów proces. Ludzie muszą wiedzieć, że za szefem podąża jego otoczenie - a przynajmniej zwarte grono - i że nowa koncepcja nie jest tylko przejściową modą. Zespół ma zatem znaczącą rolę do

odegrania w promowaniu projektu. Kotter podkreślał też, że sukces zmiany jest pochodną jego dobrej organizacji. Często proces zmiany obejmuje wiele aspektów: wprowadzenie nowej organizacji, nowych systemów, nowych produktów, szkolenia. Wymaga to świadomego kierowania zmianą oraz ustalenia kamieni milowych, po których dokonywane będą podsumowania. Konieczne jest również ustalenie zasad działań podejmowanych w zmianie. Wreszcie, nic nie może się udać bez komunikacji i bez osobistego zaangażowania lidera w proces zmiany. Według ogólnościatowych badań<sup>9</sup> w 61% niezwykle udanych transformacji lider był „bardzo widoczny”, podczas gdy niewidoczny - tylko w 1% przypadków. Z kolei w przypadku nieudanych transformacji lider był bardzo widoczny tylko w 16% przypadków i w ogóle niewidoczny w 23%. W tym kontekście Kotter nawiązywał pośrednio do „rozmrózenia”, gdyż twierdził, że zmiana nie może zakończyć się powodzeniem, jeżeli nie uda się stworzyć „palącej potrzeby zmiany” poprzedzającej konkretne działania. Aby go wywołać, menedżer powinien umieć przekonać innych o tym, że sytuacja jest poważna, niezbędne są pilne działania, a *status quo* nie może być tolerowane. Może to osiągnąć, posiłkując się porównaniem z innymi przedsiębiorstwami, albo wezwać na pomoc doradców. Czasem zmusza go do tego życie przedsiębiorstwa albo chwytą nadarzącą się okazję, np. kryzys lub wpadkę medialną, aby przekonać swoich współpracowników do potrzeby zmiany. Bezwładność organizacji jest bowiem taka, że potrzebny bywa wstrząs, by uświadomiono sobie, że przekształcenia są naprawdę konieczne. Menedżer powinien odgrywać swoją rolę z autentycznością i przekonaniem. Środków i technik komunikacji nie brakuje, natomiast najważniejsze jest, by uosabiał on przesłanie, które ma zmobilizować przedsiębiorstwo. Postawa menedżerska jest kluczowym czynnikiem sukcesu, a komunikowanie do wewnątrz i na zewnątrz przedsiębiorstwa - niezbędnym składnikiem sukcesu. Celowa okazuje się zatem szeroka komunikacja, w odpowiedniej formie, skierowana do wszystkich pracowników i przedstawicieli załogi w przedsiębiorstwie. Dobre zrozumienie zmiany zaś pozwala zyskać na czasie w fazie wdrożeniowej. Wreszcie, gdy idea zmiany jest już zrozumiana, jej sukces - zdaniem Kottera - wynika ze stworzenia nacisku na osiągnięcie szybkich wyników. Zmianę należy uwiarygodniać, stawiając krótkookresowe punkty odniesienia i osiągając wymierne wyniki, a następnie utrwalić ją w kulturze organizacji i systemach wewnętrznych. Warto w tym kontekście świętować poszczególne sukcesy, budując pozytywne skojarzenia wokół wprowadzanych zmian i utrwalając uzyskane wyniki. Zarządzanie zmianą to również wybór pola, na którym chce się konkurować. Jak

<sup>9</sup> Badanie „Creating Organizational Transformations” przeprowadzone na grupie 3199 menedżerów w lipcu 2008 r., opublikowane w „McKinsey Quarterly”.

pokazują przykłady takich firm jak Nokia czy Danone, ma ono decydującą rolę dla przyszłości przedsiębiorstwa. Fińska Nokia była przez wiele dziesięcioleci firmą związaną z tradycyjnymi branżami - drzewną, oponiarską. Dopiero połowa lat 80. przyniosła świadomą rewolucję, w wyniku której przedsiębiorstwo to rozwinęło się w jeden z najpotężniejszych koncernów elektronicznych na świecie. Taka decyzja wymagała wiele odwagi, stanowiła też wyzwanie, które otworzyło firmę na nowe zmiany i strukturalnie zmieniło jej obraz. Podobnie Danone, decydując o przeniesieniu się z producenta opakowań szklanych wyżej w łańcuchu wytwórczym - do klienta końcowego, zainicjował zasadniczą zmianą, która uczyniła nieznaną szerzej firmę BSN światowym gigantem.

Umiejętność zarządzania zmianami staje się coraz częściej jedną z podstawowych kompetencji, jakimi powinni się odznaczać liderzy nowoczesnych organizacji. Również liderzy sektora publicznego, stojący przed wieloma wyzwaniami w zakresie organizacji i efektywności swoich organizacji, będą musieli się zmierzyć z tą koniecznością. Warto w tym kontekście wesprzeć się zgromadzonymi doświadczeniami i metodami z sektora prywatnego, dla którego ta umiejętność decyduje często o „być albo nie być”.



Roland Dubois\*

## France Telecom: przykład zmiany

W swoim życiu zawodowym miałem okazję uczestniczyć w kilku istotnych procesach zmiany, a jeden z nich trwał 10 lat. Jedną z dyrekcji generalnych dużego francuskiego ministerstwa stała się spółką notowaną na NYSE (Nowojorskiej Giełdzie Papierów Wartościowych) i dołączyła do grupy światowych liderów w tej dziedzinie. Przeszła w ten sposób z sytuacji monopolisty, oferującego właściwie jeden produkt, do sytuacji wolnej konkurencji. W 1995 r. obrót wynosił 22 biliony euro, z czego 90% dotyczyło rynku jednego państwa, a zatrudnienie sięgało 173 tysięcy osób, w 2004 obrót wzrósł zaś do 47 bilionów euro, z czego 60% było osiągnięte poza tym krajem, a zatrudnienie wyniosło 200 tysięcy osób. Przedstawiam Państwu przykład France Telecom.

Omawiana zmiana była piękną przygodą, z której nasuwają się następujące wnioski:

- ♦ wszystkich nas dotyczy ta zmiana i przyspieszanie tej ewolucji;
- ♦ granice pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym są ruchome;
- ♦ odpowiedzialność urzędników państwowych, jako podmiotu tej zmiany, jest bardzo istotna.

Ewolucja, o której tutaj mowa, była absolutnie niezbędna i wynikała z silnych nacisków wywieranych przez EWG i rynek. Generalna Dyrek-

---

\* Dyrektor Korpo-TP.

cja Telekomunikacji znajdowała się wówczas w sytuacji monopolisty i zasadniczo oferowała tylko jeden produkt, w postaci telefonów stacjonarnych. Jej pracownicy mieli status urzędników, istniała kultura jakości i służby publicznej, ale brakowało pojęcia rentowności. Podejście handlowe było ograniczone do minimum (użycie minitelu, faksu), dysponowano skromnymi środkami finansowymi. Były to czasy, gdy „połowa Francji czekała na telefon, a druga połowa oczekiwała na sygnał”. Tylko kilkoma filiami międzynarodowymi zarządzano wówczas osobno.

Na horyzoncie rysowała się seria zmian, ze względu na zapowiedź EWG dotyczącą liberalizacji rynków telekomunikacyjnych w latach 90. Przede wszystkim ówczesny premier Francji Michel Rocard przygotował w latach 80. „Raport Prevot”. Następnie 2 lipca 1990 r. została przegłosowana ustawa o organizacji działania poczty i telekomunikacji, która potwierdziła ich rozdział na dwie osobne części. Dyrekcja Generalna Telekomunikacji stała się spółką publiczno-prywatną 1 stycznia 1991 r., a w lipcu 1996 r. France Telecom przekształcił się w spółkę akcyjną. Europa przystąpiła do otwierania rynków telekomunikacyjnych dla konkurencji, co ostatecznie nastąpiło 1 stycznia 1998 r.

France Telecom stał się wówczas nową firmą, stworzoną zaledwie dwa lata wcześniej, i stanął przed kilkoma problemami do natychmiastowego rozwiązania:

- ♦ kompetencje handlowe: zapotrzebowanie na nowy personel, inny od pracownika „liniowego, łopatowego”, który wykonuje jeden typ wyuczonych zadań;
- ♦ analiza rentowności nawet na poziomie produktu: potrzeba bardziej elastycznej organizacji zorientowanej na produkt;
- ♦ znaczne środki finansowe przeznaczone na rozwój nowych produktów, infrastruktury, promocję na rynkach międzynarodowych; wynika to z tego, że telekomunikacja jest sektorem wymagającym znacznych nakładów kapitałowych.

Potrzeba nowych narzędzi finansowania wynikała również z wejścia na giełdę, gdyż giełda musi być synonimem rentowności. Ponadto każda transformacja, przemiana, wymaga jakiegoś *trigger event*, wydarzenia, które spowoduje zmiany. Jednakże zerwanie z dotychczasowym sposobem działania może nastąpić jedynie z inicjatywy rynku lub właściciela. Nadanie impulsu do jakiejś fundamentalnej zmiany wymaga wizji prezesa, który nie może podążać za narzuconymi przekształceniami, lecz musi je wyprzedzać i przewidywać; jest osobą ostatecznie odpowiedzialną za przeprowadzenie zmiany i powinien mieć jej całościową koncepcję. Wreszcie

- wdrożenie tej wizji wymaga narzędzi, energii, zawiera zróżnicowane ryzyko (w niniejszym przypadku istniało ryzyko zniknięcia spółki).

Tak znaczna transformacja nie może być postrzegana tylko jako abstrakcyjny przypadek. W grę wchodzi losy konkretnych osób, w tym wypadku 170 tysięcy pracowników, a wyzwania są znaczne; inne duże procesy transformacyjne u naszych konkurentów źle się skończyły.

Przedstawię pokrótce poszczególne etapy transformacji France Telecom. **Pierwszy etap** został przeprowadzony za dyrekcji **Michela Bona**<sup>1</sup> w latach **1995-2002**. Jego wizja przedstawiała się w sposób następujący: „Firma nie może w tak radykalny sposób zmienić swojej sprzedaży, swoich rynków, charakteru swojej pracy bez radykalnej zmiany samej firmy od środka”. Znalazło to odzwierciedlenie w organizacji opierającej się na poszczególnych gałęziach handlowych, wprowadzeniu nowego schematu organizacyjnego na poziomie kadry zarządzającej, rozwoju komunikacji wewnętrznej, zmianie kwalifikacji zawodowych 70 tysięcy osób, wprowadzeniu „tablic rozdzielczych” (systemu zarządzania informacjami), otwarciu na kapitał w Paryżu i Nowym Jorku w 1997 r. (kapitalizacja giełdowa powyżej 100 bilionów euro) i na partnerów międzynarodowych z Global One w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Polsce, Stanach Zjednoczonych, wreszcie – w nabyciu marki Orange.

Obranymi narzędziami zmian były decentralizacja i podejście matrycowe przez zarządzanie zyskami i stratami (P/L), definiowanie ilościowych celów na szczeblu lokalnym i rozwój komunikacji. W tym celu należało się oprzeć na dyrekcjach regionalnych, rozwinąć coaching zbiorowy i wzmocnić obecność w terenie, a także organizować zebrania dotyczące ogólnych kierunków polityki firmy dla 200 najważniejszych pracowników.

W połowie 2002 r. zmiana była w większości dokonana. Dawało się już zaobserwować integrację wymiaru komercyjnego, prawie wszystkie opisy stanowisk zostały zreformowane, spółka była notowana na giełdzie, nabrała charakteru międzynarodowego i stała się całkowicie konkurencyjna. Dzięki przejęciu Orange miała bardzo mocną pozycję na rynku telefonii komórkowej. Niemniej jednak grupa France Telecom funkcjonowała jeszcze w izolacji, jej system raportowania wciąż był zorientowany bardziej na wynik handlowy niż finansowy, podejmowanie decyzji miało charakter globalny, a decyzje przekazywano nieraz fragmentarycznie. Przede wszystkim zaś poziom zadłużenia był krytyczny, a firma miała problemy z finansowaniem nabytków.

<sup>1</sup> Absolwent ESSEC i ENA, kierował m.in. grupą Carrefour.

W takich warunkach rozpoczął się **drugi etap** transformacji wraz z nadejściem **Thierry'ego Bretona**<sup>2</sup>, który był prezesem w latach **2002–2005**. Jego wizję zmian można streścić następującym hasłem: „*Regain control over our activity*” (przejmijmy na nowo kontrolę nad naszą działalnością). W celu realizacji tej wizji przeprowadzono audyt całej firmy, część składu dyirekcji została wymieniona, wydatki zamrożono, podejmowanie decyzji scentralizowano poprzez utworzenie komitetów inwestycyjnych firmy. Przystąpiono również do skracania czasu poświęcanego na podejmowanie decyzji i raportowanie. To ostatnie zostało zorientowane na aspekt finansowy (miesięczny przegląd wyników, budżet ustalany na okres sześciu miesięcy, wprowadzenie planu „Top”: trzy razy 15 bilionów euro oszczędności).

Narzędziami zmian było, z jednej strony, oparcie się na sieci zarządczej poprzez rozwój komunikacji, stworzenie sieci przedsiębiorców (tysiąc najważniejszych pracowników spotykało się na konwentach dwa razy do roku) oraz otwarcie Francuskiego Uniwersytetu Telekomunikacji. Z drugiej strony – scentralizowanie podejmowania decyzji, przydzielanie środków na poziomie grupy, wzmocnienie rachunku zysków i strat dla poszczególnych działań, odejście od zarządzania rynkami na rzecz zarządzania poprzecznego na poziomie krajowym, wreszcie – skrócenie czasu raportowania i przyspieszenie go, wprowadzenie pojęcia permanentnego stanu nagłego i szybkie wdrażanie decyzji.

Podsumowując, narzędzia zmiany we France Telecom były następujące:

- ♦ mianowanie po raz pierwszy dwóch prezesów spoza firmy: Michela Bona i Thierry'ego Bretona. Zmiana strategii, procesów, paradygmatów wymagała zmiany szefa. Wzięto również pod uwagę pojęcie cykliczności. Należało zadać sobie pytanie, czy jedna osoba może pozostać u sterów w trakcie różnych faz cyklu zmiany;
- ♦ prezesi sami wybierali swoje narzędzia zmiany;
- ♦ wybrani prezesi byli mistrzami komunikacji: wybrane przez nich narzędzia opierały się w dużej mierze właśnie na komunikacji, motywacji, perswazji. Ich charyzma była bardzo istotnym czynnikiem ułatwiającym przeprowadzanie założonych zmian.

<sup>2</sup> Absolwent Supelec; szef projektu w Futuroscope, prezes Thomson itd.

Omawiane tu narzędzia można podzielić na trzy kategorie:

- 1) Nacisk na branie odpowiedzialności na poszczególnych szczeblach hierarchii, niezależnie od tego, czy grupa jest scentralizowana, czy zdecentralizowana, poprzez zastosowanie:
  - zarządzania typu P/L (zyski/straty), P/Ls zdecentralizowanego, MBOs (*management by objectives*), poprzez ilościowe cele handlowe, przestrzenia;
  - ewaluacji zespołów i pracowników;
  - wywierania presji na całą grupę: praca pod presją czasu, odwoływanie się do trybu awaryjnego.
- 2) Stosowanie komunikacji najpierw pionowej, a następnie poziomej, aby przedstawić wyznaczone cele jak największej liczbie osób i dzięki temu ułatwić ich osiągnięcie:
  - opieranie się na dyrekcjach regionalnych, a następnie lokalnych (zbiorowy *coaching*, obecność prezesa w terenie);
  - organizowanie zebrań na temat ogólnej polityki firmy;
  - tworzenie przedsiębiorców: amerykańskie show, organizowanie losowań itd.;
  - wspieranie projektów scalających zespół: otwarcie na współzawodnictwo i przestrzeń międzynarodową, odwoływanie się do potrzeby ratowania firmy.
- 3) Centralizacja podejmowania ważnych decyzji, szczególnie wówczas, gdy dotyczą one przyznawania środków. Odbywa się to za pomocą:
  - utworzenia komitetów inwestycyjnych grupy;
  - miesięcznego, szczegółowego przeglądu wyników na poziomie grupy;
  - przygotowywania rocznego budżetu dwa razy do roku.

Michel Marbot\*

## Problemy i metody zarządzania zmianą w korporacjach prywatnych

Zawsze gdy jest mowa o zmianach, przypominam sobie, co powiedział Georges Marchais, były przywódca Francuskiej Partii Komunistycznej: „My, komuniści, nigdy niczego nie zmieniliśmy i nigdy nie będziemy zmieniać”... Jesteśmy za zmianą. Przyjeżdżając do Polski, spodziewałem się szybkich i trwałych zmian, wprowadzanych trochę „na dziko”, bo kiedy się mówi o państwie, o rodzinie, mówi się o rzeczach trwałych. Przedsiębiorca to człowiek, który umie złapać nadchodzącą falę i jedzie na niej jak surfer, dążąc do sukcesu. Czy on sam wprowadza te zmiany? Częściowo tak, ale jego głównym zadaniem jest samodzielne podjęcie ryzyka w nadziei uzyskania godziwego zarobku. Oczywiście poprzez te działania przedsiębiorca wprowadza trwałe zmiany w tkance społecznej. Często przypominam sobie słowa Napoleona po bitwie pod Austerlitz. Podczas spotkania z cesarzami Austrii i Rosji powiedział: „Różnica między nami polega na tym, że gdybym to ja dzisiaj przegrał, już nie byłbym cesarzem, a wy mimo przegranej nadal nimi będziecie”.

Z punktu widzenia przedsiębiorcy bardzo ważną rolę odgrywa generacja. Jestem ojcem siedmiorga dzieci, lubię patrzeć na młodych, na to, jak się rozwijają. Nie czuję się stary, nie zauważam, że sam się starzeje, widzę, że to oni zbliżają się do mnie. Podoba mi się to, że mają swoją siłę, swoje pomysły. A że ja wydaję im się stary... tak już jest między pokolenia-

---

\* Prezes Malma.

mi. Jak mówiłem, świat przedsiębiorców to dziki świat, ale każdą zmianę trzeba przygotować. Przedsiębiorca powinien ryzykować i brać na siebie odpowiedzialność. Nie mówię, że administracja państwowa nie jest odpowiedzialna za swoje działania, ale tutaj odpowiedzialność jest totalna i osobista, trzeba bardzo dobrze się przygotować. Bardzo ważne są też osobiste kompetencje, wszyscy o tym wiedzą. Chodzi o to, co ja sam chciałbym zbudować, o to, bym poczuł się twórcą. Miałem to szczęście, że zaczynałem swoje życie zawodowe właśnie w administracji państwowej, potem wszedłem w świat polityki, byłem w gabinecie francuskiego ministra handlu zagranicznego, Michela Jauberta, bardzo znanego polityka. Pracowałem też w wielu instytucjach charytatywnych i fundacjach, a w końcu, gdy miałem 30 lat, przyjechałem do Polski i zacząłem budować swój biznes.

Przeprowadziliśmy pierwszą prywatyzację w Polsce, było to więc niezwykle wyzwanie i - skoro mówimy o zmianach - ciekawe doświadczenie. Muszę przyznać, że na moje podejście do tego doświadczenia miały wpływ dwa fakty: po pierwsze, jestem z wykształcenia historykiem i dzięki temu dostrzegam trendy długofalowe. Wierzyłem, że Polska zmieni się na zawsze, że ta zmiana jest ostateczna. Poznałem swoją żonę w 1978 r., kilka miesięcy przed wyborem Karola Wojtyły na papieża. Byłem pod wrażeniem tego wydarzenia, uważałem za zaszczyt, że poznaję ten kraj właśnie w tym momencie, to była dla mnie wielka rzecz. Rodzice mojej żony działali w „Solidarności”, byli internowani w 1988 r. Przyjechał do mnie Jerzy Turowicz, mieszkalem wtedy w Atenach, dużo rozmyślałem na temat Polski, ale nie miałem tam dostatecznego poparcia. Spotkałem wtedy francuskiego premiera Michela Rocarda. W czasie spotkania zapytał, po co jadę do Polski, skoro za pół roku wrócą tam Rosjanie. A ja byłem przekonany, że Rosjanie już nie wrócą. W takiej sytuacji budowałem swoje przedsiębiorstwo... Jak mówiłem, miałem już pewne doświadczenie; kiedy tutaj przyjechałem, byłem jeszcze młody, ale miałem obraz całego społeczeństwa, miałem, można powiedzieć, zmysł państwa, ale też pewien zmysł artystyczny, bo lubiłem gotować. No i mówiłem po włosku, co było niezbędne, nawet dla Francuza. Proszę pamiętać, że każdy produkt ma swoją stolicę, stolicą makaronu jest Neapol i żeby uruchomić jakikolwiek projekt związany z tym produktem, trzeba mówić po neapolitańsku. Miałem też szczęście skończyć dobrą szkołę biznesową, INSEAD (Europejski Instytut Zarządzania). Byłem dobrze przygotowany, żeby kierować własną firmą. Pracowałem dwa lata w banku, byłem jednym z najmłodszych dyrektorów mojego banku w Atenach i potem w Mediolanie. Czuję się gotowy do działania, ale człowiek potrzebuje jeszcze jednego elementu: czasem trzeba mieć po prostu szczęście. Można mieć wielkie plany, być dobrze przygotowanym, przewidywać rozwój sytuacji, a potem wystarczy jedno nieprzewi-

dziane i niezależne od nas zdarzenie, by wszystko się zmieniło. Dlatego niezmiernie ważne są intuicja, optymizm i wiara, które popychają do działania.

Po etapie planów nadchodzi etap realizacji. Od razu trzeba pokonywać opór materii pod postacią różnych instytucji, często państwowych. Ja sam byłem pracownikiem administracji państwowej, przyjechałem do swoich kolegów też pracujących w administracji, w handlu zagranicznym, i myślałem, że od razu otrzymam pomoc, ze strony polskiej czy francuskiej, jakakolwiek, byle działającą skutecznie. Było jednak bardzo, bardzo trudno. Koledzy śmiali się z pomysłu, by robić makarony w Polsce. Nie wierzyli, że się uda. A ja miałem szczęście, że mieszkałem w Grecji i tam się dużo nauczyłem, bo Grecy są sprytni i inteligentni; poza tym są twórcami demokracji...

Kiedy byłem w Grecji, założyłem stowarzyszenie zajmujące się wydłużającymi się greckimi wyspami. Ludzie stamtąd wyjeżdżają, za 10 lat nie będzie ani jednego mieszkańca. Miałem poparcie prefekta ważnego regionu francuskiego, Île-de-France - właśnie w tym regionie znajduje się Paryż - który chciał pojechać na małą wyspę, liczącą 300 mieszkańców. Wyspa leży blisko granicy tureckiej, to jest taka grecka Bastylia, grecki Katyń, miejsce bardzo ważne dla Greków. Okazało się, że ambasador Francji uważa, iż prefekt wielkiego regionu Île-de-France nie powinien tam jechać, że to wygląda niepoważnie. Francuski minister spraw zagranicznych też się nie zgadzał, proponował, żeby prefekt pojechał do Aten, do Olimpii czy w jakieś inne miejsce. W tej sytuacji udałem się do greckiego premiera Andreasa Papandreu, zmartwiony, że wszystkie starania mojego stowarzyszenia, które zorganizowało tę wizytę, pójdą na marne. I co się stało? Premier Papandreu powiedział, żebym się nie martwił, napisał przy mnie notatkę i polecił wysłać ją tego samego dnia do ambasadora Francji, z kopią do Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Paryżu. Co było w tej notatce? Otóż Papandreu zapytał, czy Francja ma coś przeciwko temu, żeby premier Grecji udostępnił swój helikopter prefektowi regionu paryskiego, chcącemu pojechać na tę małą wyspę blisko granicy tureckiej. I oczywiście francuski minister spraw zagranicznych się zgodził, odpowiedział, że nie ma nic przeciwko temu, co innego mógł powiedzieć?

Miałem zatem przeprowadzić pierwszą prywatyzację w Polsce. Rozmawiałem w tej sprawie z burmistrzem Malborka, będącym właścicielem tej fabryki; powiedział: „To jest pierwsza prywatyzacja, małe miasto, nie mam dużego znaczenia jako burmistrz, nie mogę samodzielnie podpisywać takich dokumentów”. Postanowił zapytać ministerstwo, a ono odpowiedziało, że to nie jest zakład państwowy, tylko komunalny, i decyzja należy do niego. Minął miesiąc, nikt nie podjął decyzji... Postanowiłem pomóc



losowi, poszedłem do ówczesnego ministra przekształceń własnościowych Janusza Lewandowskiego i podałem karteczkę z pytaniem: „Czy pan minister sprzeciwia się temu, żebym kupił zakład w Malborku?”. Minister Lewandowski odręcznie na tej kartce odpisał, że nie ma nic przeciwko temu. Poszedłem z nią znowu do burmistrza Malborka i poinformowałem go, że już mam pozytywną decyzję państwa polskiego. I tak została przeprowadzona ta pierwsza prywatyzacja. Potem oczywiście trzeba było wszystko praktycznie przygotować. Pojechałem do Malborka - głęboka prowincja, nikt nie zna żadnego języka obcego, ja sam prawie nie mówiłem po polsku, tylko kilka słów... ale ludzie się jakoś porozumiewali, czasem za pomocą hieroglifów. Nie chciałem korzystać z pomocy tłumacza, bo nigdy bym się nie nauczył mówić po polsku, sam chciałem rozmawiać z ludźmi.

Zaczynałem się zastanawiać, co chciałem osiągnąć, po co przyjechałem, po co kupiłem tę fabrykę. Miałem chwile zwątpienia... i wtedy coś „zaskoczyło” między ludźmi, nawiązała się nić porozumienia. Traktowałem Polaków jak francuskich pracowników, a trzeba pamiętać, że dla Francuza widok tych ciężko pracujących, dźwigających ciężary kobiet, trzydziestolatek wyglądających jak kobiety pięćdziesięcioletnie, był szokujący; to było jak w powieściach Emila Zoli, inny, straszny świat. Zaczęliśmy działać, wprowadziliśmy pierwsze ubezpieczenie prywatne dla wszystkich robotników. Zatrudniliśmy nauczyciela języka polskiego, matematyki, zachęciliśmy pracowników do uzupełniania wykształcenia, zdawania matury. Członków kadry zarządzającej wysłaliśmy na szkolenie do IFG (Francuskiego Instytutu Zarządzania), a dwóch najważniejszych - na sześciotygodniowy staż do INSEAD. Sprawy szybko posuwały się do przodu. Moim pierwszym zastępcą został były dyrektor, którego zaprosiłem do Francji, żeby poznał mój kraj. Co najważniejsze, dogadaliśmy się, nabraliśmy do siebie zaufania, zaczęliśmy rozwijać produkcję, eksportować makarony, współpracować z Kanadą. Ludzie się zmienili, to było widać, każdy miał swoje obowiązki, wyraźnie określone. Były szef personelu został audyтором, prawniczka, która próbowała bronić personelu, dyrektorem do spraw osobowych, związkowiec z „Solidarności”, skoro okazał się dobrym negocjatorem, dostał samochód i stanowisko akwizytora... i każdy znalazł swoje miejsce. To było fantastyczne, prawie nikogo nie trzeba było zwolnić.

Ja też musiałem się włączyć w walkę o konsumenta, zamieniłem się po trochu w aktora, zacząłem występować w telewizji - zrobiłem dla Polsatu prawie 100 programów, gotując makarony z gwiazdami z całego świata. Program nazywał się *Smakosze rozkoszy*, był nadawany w piątek - to była godzina telewizji za darmo - i powtarzany w niedzielę o siódmej rano. Pewnej niedzieli, gdy szedłem do komunii, ksiądz do mnie powie-

dział: „bardzo dobry był ten makaron dzisiaj rano”; wtedy zrozumiałem, że jesteśmy razem, że w końcu wszystko gra. Malma miała 20% rynku, była czterdziestym piątym najbardziej znanym znakiem towarowym w Polsce, nawet przed Polish Airlines. Jako specjalista od makaronu bywałem cztery razy w roku w Neapolu, znałem tam wszystkich dziennikarzy, szefów kuchni. Malma miała dobrą prasę, otrzymała nagrodę znanej organizacji Slow Food dla najlepszego makaronu na świecie.

To są wszystko bardzo ważne rzeczy, ale to ta piękna strona całego przedsięwzięcia, bo jest i strona gorsza, mniej przyjemna. Jak powiedziałem, świat interesów to dziki świat, trzeba być twardym, żeby przetrwać. Przyszła czas, że stopy procentowe w Polsce wzrosły do 25%; to były lata 2001, 2002, 2003. Przedsiębiorstwa nie były w stanie tego wytrzymać. Nasza firma, bardzo rentowna i operacyjnie sprawna, poniosła wtedy straty. I właśnie tym momencie nasz bank został wykupiony przez bank włoski... Okazało się, że prezes tego banku jest też w zarządzie grupy włoskiej, z którą byłem kiedyś w konflikcie. Bank chciał przejąć moją firmę, od razu dostaliśmy odsetki karne, zażądano natychmiastowej spłaty kredytu, co było niemożliwe. Zamknięto zakład, wyłączono prąd, wodę, a w silosach był roczny zapas pszenicy - zostaliśmy na lodzie... I w tym momencie stał się cud nad Wisłą, uważam, że tylko w Polsce coś takiego mogło się zdarzyć. Pracownicy, zamiast iść do domu, zostali, okupując zakład, bo nie chcieli mnie zostawić samego. I przez rok, bez płacy, utrzymywali przedsiębiorstwo. Bank nic nie mógł na to poradzić, nie mógł przejąć zakładu. Myślę, że możemy być z tego dumni i że to był wynik naszej dotychczasowej wspaniałej współpracy. Ruszyliśmy z nową produkcją i od trzech lat powoli, bez pomocy banków, wracamy na rynek i rozwijamy się; produkcja rośnie o 20% co miesiąc.

Dużo się mówi w prasie o Malmie, jest w tym sporo prawdy, ale i sporo nieprawdy. Natomiast prawdą jest, że wróciliśmy i wciąż jesteśmy w Malborku. W jaki sposób ja sam walczyłem o to przedsiębiorstwo? Najlepszą metodą obrony jest atak, więc zaatakowałem tego, kto dowodził. Był to pan Profumo, drugi bankier w Europie, nagrodzony jako najlepszy bankier europejski. Kupiłem jedną akcję jego firmy, pojechałem do Rzymu i atakowałem go osobiście, na każdym zgromadzeniu wspólników. Byłem jego kontrkandydatem na stanowisko prezesa banku. I co się stało? Szef związku zawodowego zapowiedział, że będzie głosował na mnie. A związek miał 5% akcji. To było coś niezwykłego, bo ja miałem poparcie swoich pracowników, a Profumo miał własnych pracowników przeciwko sobie. Trzy miesiące temu został wyrzucony z banku, co oczywiście jest dla nas w pewnym stopniu korzystne. Co z tego wynika? Kiedy zacząłem go atakować, wszyscy mówili, że popełniam błąd, bo to ważny człowiek, wobec

którego jestem mrówką. A ja myślę, że jest odwrotnie: kto jest mały, musi atakować z głową, a właściwie głowę tego, kto mu zagraża. Kiedy cesarz niemiecki Wilhelm II był w Szwajcarii w 1914 r., Szwajcarzy powiedzieli mu: „Mamy tu dziesięć dział”. „A my – odpowiedział Wilhelm II – mamy obok 50”. Na to Szwajcarzy: „Dobrze, będziemy strzelać pięć razy”. I tak właśnie jest, musimy strzelać pięć razy.

Co ze swojego doświadczenia mogę przekazać dla Polski? Moje rozumowanie jest takie: jeżeli nie budujemy silnego państwa, powstaje świat banków, bo zawsze ktoś musi rządzić. Różnica między państwem a bankami polega na tym, że te ostatnie mają akcjonariuszy, którzy chcą mieć natychmiastowy zysk. To wielki błąd myśleć, że wszystko, co prywatne, jest dobre. Państwo ma swoje miejsce, trzeba o tym pamiętać. Ostatnio miałem zaszczyt pracować z Kazimierzem Ujazdowskim nad książką na temat V Republiki Francuskiej i jej źródeł. Z tej pracy wyciągnąłem wnioski, że dużym problemem jest polskie sądownictwo, zorganizowane profesjonalnie, bez żadnej bazy demokratycznej; to błąd. Nie może być mowy o służbie państwu bez demokracji, to bardzo ważne. Dzisiaj, jeśli w Polsce ktoś atakuje bank, nie znajdzie adwokata, nie znajdzie sądu, nie poprą go media, na nikogo nie może liczyć, bo oni wszyscy są w rękach banków, a powinni być w rękach państwa, w rękach demokratycznych. Myślę, że to reakcja na komunizm; odrzucając go, trochę zapomnieliśmy, co to jest służba państwu i jak ogromne ma znaczenie. I to jest wasza rola. Ja też pracowałem w administracji państwowej i uważam, że stanowi ona miejsce dla młodej elity. Świat interesów jest inny, bardziej drapieżny, wykształcenie nie jest niezbędne, żeby osiągać w nim sukcesy. W służbie publicznej dobre wykształcenie jest bardzo potrzebne. Można by też pomyśleć o czymś na wzór francuskiej Rady Stanu (Conseil d'Etat). We Francji, jeśli państwu, ministrowi, potrzebne jest doradztwo prawne, zwraca się do Rady skupiającej prawników, którzy całe życie pracują właśnie dla państwa. Jeśli chcą pracować dla prywatnych przedsiębiorców, muszą odejść i już nigdy nie wracają. W Polsce jest inaczej; kiedy minister potrzebuje opinii prawnej, zwraca się do spółki adwokackiej, spółki handlowej, która ma swoje interesy, swoich klientów. A jedna rzecz jest najważniejsza: bezstronność państwa, której trzeba bronić – i to jest wasze zadanie.