

Rozwój lokalny: Bariery i stymulanty

Wybrane zagadnienia

V Kongres Obywatelski



Gdańsk 2010

© Copyright by

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

80-227 Gdańsk, ul. Do Studzienki 63

tel. (58) 524 49 00

faks (58) 524 49 08

www.ibngr.pl

e-mail: ibngr@ibngr.pl

Redakcja

Cezary Trutkowski

Redakcja językowa

Alicja Dąbrowska-Nowacka

Skład (T_EX)

Łukasz Sitko

ISBN 978-83-7615-063-5

CIP - Biblioteka Narodowa

Kongres Obywatelski (5 ; 2010 ; Warszawa).

Rozwój lokalny : bariery i stymulanty : wybrane

zagadnienia : V Kongres Obywatelski / [red. Cezary

Trutkowski]. - Gdańsk : Instytut Badań nad

Gospodarką Rynkową, 2010. - (Wolność i Solidarność

; nr 33)

Wydanie I

Gdańsk 2010

Spis treści

Cezary Trutkowski

Niejednorodny rozwój lokalny 5

Jerzy Regulski

Bariery rozwoju samorządności 17

Władysław Husejko

Rola samorządowych województw w stymulowaniu rozwoju lokalnego 33

Andrzej Porawski

Miasta 2010+ 39

Krystyna Fuerst

Rozwój społeczności wiejskich 53

Tomasz Potkański

Profesjonalizacja zarządzania w samorządzie terytorialnym 57

Wiesław Wańkowicz

Wyzwania infrastrukturalne rozwoju lokalnego 77

Grażyna Praweńska-Skrzypek

Wyzwania samorządowej polityki kulturalnej 89

Profesjonalizacja zarządzania w samorządzie terytorialnym

Co to jest profesjonalny samorząd?

W moim tekście będę stosował szerszą definicję profesjonalizmu, niż się zwykło na co dzień przyjmować, i twierdzę, że właśnie tak rozumiany profesjonalizm jest dziś potrzebny w polskim samorządzie. Składają się nań dwa różne, ale wzajemnie przenikające się wymiary:

- **wymiar merytoryczno-techniczny**, czyli sprawność organizacyjno-zarządcza administracji samorządowej w realizacji zadań, jakie przypisano poszczególnym rodzajom jednostek samorządu terytorialnego. Mierzy się ją wykorzystaniem odpowiednich narzędzi zarządzania – najlepiej w sposób zintegrowany (miara rozwoju instytucjonalnego), stopniem realizacji zadań lub całego planu czy też opinią odbiorców usługi (wymiar skuteczności) bądź kosztem jednostkowym usługi (wymiar efektywności). Oczywiście w tym wymiarze jest ciągle bardzo wiele do zrobienia, jednak intuicyjnie wydaje się on łatwy do opanowania. Realizacja tego zadania będzie tym bardziej możliwa, im więcej poświęcimy nań czasu, niezbędnych zasobów oraz osobistego zaangażowania. Upraszczając, zauważymy z pewną konsternacją, że sukces w tym obszarze można kupić za pieniądze (np. zatrudniając specjalistę na etacie lub konsultanta)... Czy aby na pewno to wystarczy?
- **wymiar misyjno-etyczny**, bez którego ten pierwszy wymiar może nawet przez pewien czas sprawnie działać, jednak zwykle szybko ulega dewaluacji, a najczęściej nie bywa spójny lub – co równie częste – zwyczajnie nie zaistnieje.

Pracownik samorządowy (a więc: publiczny), podejmując się swoich zadań, pełni misję publiczną. Świadomość tej odpowiedzialności powinna być systematycznie budowana, bowiem determinuje ona sposób wypełniania przez niego obowiązków. Te ostatnie w takim ujęciu przestają być już tylko obowiązkami, a stają się własnym wkładem w realizację misji swojej instytucji samorządowej.

Poczucie misji staje się więc fundamentem dla wymiaru etyki zawodowej. Pełniąc swe funkcje zawodowe w dzisiejszym skomplikowanym i szybko globalizującym

* Zastępca dyrektora Biura Związku Miast Polskich

się świecie, dostrzegamy, że prosta znajomość chrześcijańskiego Dekalogu czasami już nie wystarcza jako drogowskaz etyczny przy podejmowaniu wielu trudnych i wieloaspektowych decyzji. Krystalizuje się potrzeba nowego odczytania etyki uniwersalnej – w ramach zawodowej etyki pracowników samorządowych¹. Tej zaś trzeba się permanentnie uczyć, i jest to możliwe, wbrew popularnemu rozumieniu, że etycznym się albo jest, albo nie jest! Z zaskoczeniem zauważymy, że inni postrzegają to jako najzupełniej standardowe działanie – np. w administracjach krajów anglosaskich. Świadomość, że pewnych rzeczy się nie robi, mimo że formalnie nie są zabronione, bowiem są sprzeczne z zasadami i wartościami własnej instytucji – jest najlepszą podstawą zachowania rzeczywistego profesjonalizmu. Podobnie działa też relacja odwrotna: chodzi o przekonanie, a może i determinację, by podejmować śmiało, pozytywne inicjatywy, choć formalnie ich nigdzie nie skodyfikowano. W sektorze publicznym – robić więcej, niż się od nas oczekuje, może tylko osoba, która pracuje z poczuciem misji. Innych bodźców motywacyjnych po prostu brakuje. Ponadto, zazwyczaj skutkuje to wyższą przejrzystością działań, a w konsekwencji rosnącym zaufaniem współpracowników i mieszkańców.

Taka postawa – służby innym poprzez swoją pracę – tworzy podstawę kultury dialogu. Dotyczy to zarówno dialogu wewnątrz własnej instytucji – ze współpracownikami, jak i tego zewnętrznego – z radnymi oraz między nimi, z partnerami zewnętrznymi czy wreszcie ze wszystkimi klientami naszej instytucji (interesariuszami). Jako trywializm traktujemy przesłanie, że sprawowanie władzy na danym stanowisku nie może być celem samym w sobie, ale środkiem do realizacji celów społeczności lokalnych czy ponadlokalnych – że z tego wynika znacznie więcej obowiązków niż praw dla decydenta². Najchętniej wypychamy ten temat poza naszą świadomość i kwitujemy stwierdzeniem, że to oczywistość.

¹ Por. Krystian Grabijas, Leszek Wanat, *Budować miasto miłości. Świętego Augustyna i współczesne refleksje o budowaniu wspólnoty, która tworzy miasto*, w: „Communio. Międzynarodowy Przegląd Teologiczny” 2006, nr 5, „Miasto”, wydanie przy współpracy Związku Miast Polskich z aneksem „Miasto jako wyzwanie dla chrześcijanina”, s. XXVI–XXXIX, Pallottinum, Poznań 2006.

² Cytuję za prof. Kazimierzem Sową, *Współczesne motywacje działań publicznych*, w: Grażyna Praweńska-Skrzypek (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym i obywatelskim. Wybrane problemy*, Kraków 2006: „Obserwowany obecnie kryzys moralny w polskim życiu publicznym wiąże się z wyraźnym osłabieniem, może nawet upadkiem w społeczeństwie polskim, a na pewno w polskiej klasie politycznej, obywatelskiej cnoty, czyli moralnych motywacji działań publicznych opartych na wartościach społecznych, a więc na poczuciu dobra wspólnego, obowiązku i odpowiedzialności za losy wspólnoty”. Z uczuciem ulgi można stwierdzić, że słowa te w daleko mniejszym stopniu odnoszą się do administracji i władz samorządowych - choćby ze względu na wyższy poziom społecznej kontroli w środowiskach lokalnych oraz szereg innych czynników, ale zjawiska te nie pozostają bez wpływu na warunki, w jakich pracuje samorząd.

System edukacji wyższej i potem zawodowej również rzadko o tym wymiarze etyczno-misyjnym wspomina, jeśli w ogóle. Brak jest też autentycznych działań systemowych w państwie, budujących i podtrzymujących etos służby publicznej. Opierając się na tym właśnie etosie odbudowano administrację publiczną II Rzeczypospolitej – dlaczego więc i dziś nie skorzystać ze sprawdzonych doświadczeń?

Wymiar misyjny, jako ideowy filar działania administracji i władz samorządowych jest niezbędny, aby wymiar merytoryczno-techniczny był naprawdę skuteczny. Poczucie służby publicznej i zaufanie partnerów jest tym, co oliwi maszynerie państwa i każdego samorządu; ich brak zawsze daje efekt piasku sypanego w tryby tej maszyny, bez względu na to, że niektóre tryby rzeczywiście dobrze i ciężko pracują.

Bariery profesjonalizacji zarządzania w Polsce

Zasady rządzące profesjonalnym zarządzaniem nie są bynajmniej nowe i nieznanne. Wręcz odwrotnie – są w sensie werbalnym znane szeroko i dość skutecznie promowane w prasie samorządowej, w licznych programach (m.in. „Przejrzysta Polska”) czy projektach szkoleniowych – w tym unijnych, szczególnie tych ostatnio realizowanych w ramach POKL 5.2. Warto zauważyć, że stosowanie nowoczesnych narzędzi – mimo że jest konieczne i per saldo skuteczne – może powodować pewne usztywnienie systemu zarządzania, bowiem poprzez ułatwienie dostępu do informacji pozornie otwieramy władze na krytykę i atak. Właśnie dlatego te zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania nie czynią nowoczesnych technik atrakcyjnymi i łatwymi w realnym wykorzystaniu. Zniechęca to pewną część decydentów samorządowych do ich stosowania w pełnym zakresie, a stosowanie wybiórcze nie zmienia jakościowo sytuacji w zarządzaniu gminami i powiatami. Tylko najbardziej wytrwali liderzy samorządowi starają się je stosować we wszystkich dziedzinach zarządzania, i dopiero to daje wyraźnie dostrzegalne przez mieszkańców efekty. Właśnie dlatego, że proces realizacji idei profesjonalnego zarządzania napotyka systemowe utrudnienia – konieczne jest nazwanie po imieniu tych ograniczeń, aby móc je wyeliminować.

Przeszkody te wypada potraktować poważnie, bowiem stawka jest duża: administracja samorządowa zarządza już ponad jedną trzecią środków publicznych dostępnych w państwie i buduje blisko 70% infrastruktury publicznej w kraju. Większość tych przeszkód ma charakter systemowy i odpowiedzialność za ich usunięcie ponoszą władze państwowe, a więc każdy kolejny rząd i parlament.

Próbując doprecyzować te zagrożenia, wymienię na początku te twarde, o charakterze legislacyjno-finansowym, a potem przejdę do uwarunkowań miękkich, ale równie ważnych, bo tworzących niewidoczne, lecz skuteczne bariery:

1. Inflacja prawa w Polsce z perspektywy samorządu jest faktem. Parlament uchwała lub nowelizuje corocznie ponad 200 ustaw, blisko połowa wpływa jakoś na działania samorządu, a do każdej na bieżąco pojawiają się rozporządzenia wykonawcze – często kilka rocznie. Trudno się dziwić, że pracownicy samorządowi, w tym prawnicy, gubią się w tych prawnych zawiłościach. Nie ma to nic wspólnego z ideą samorządności. Są to typowe przykłady przeregulowania prawa, z niekorzyścią dla jego stosowania i brakiem szacunku dla państwa prawa. Stanowione prawo jest nieprecyzyjne, co rodzi konkretne problemy w jego stosowaniu. Jednakże przeświadczenie, że można je „wreszcie raz a dobrze poprawić” jest złudne, choć atrakcyjne. Obserwując konsekwencje nowelizacji aktów prawa, należy stwierdzić, że duża część prób jego uszczegółowienia prowadzi do nowych problemów interpretacyjnych – prawo nigdy nie przewidzi wszystkich sytuacji. Dookreślenie jednego przypadku rodzi problemy w innych przypadkach. Co więcej – instytucje powołane do kontroli przestrzegania prawa różnie je interpretują – np. w różnych województwach (SKO, WSA, RIO, urzędy skarbowe). Tam też pracują tylko ludzie ze swoją wiedzą i wyobraźnią, i od nich zależy stosowana, niewątpliwie w dobrej wierze, linia interpretacji. W zależności od tematu – jedni wójtowie czy burmistrzowie mają szczęście mieszkać w województwie X, gdzie ich decyzje w danym typie spraw nie są zaskarżane, zaś w Y są, a w innych sprawach jest na odwrót. Im bardziej innowacyjne jest działanie władz samorządowych, tym większe prawdopodobieństwo, że mogą one zostać zaskarżone, często np. ignorując klauzulę generalną domniemania kompetencji gminy. W tym kontekście warto przypomnieć, że jeszcze kilka lat temu skutecznie zaskarżano podstawę prawną do przyjmowania kodeksów etyki (np. radnego). W sytuacji gdy bardzo wiele decyzji lokalnych może być zaskarżonych lub nie, dobre relacje z organem kontrolnym stają się bardzo wysokim priorytetem w działaniu władz samorządowych. Rodzi to wiele pokus – w tym w sposób praktyczny zwiększa wpływ polityki na działanie samorządu. W najmniejszym stopniu nie sprzyja to obiektywizacji i profesjonalizacji zarządzania – niewątpliwie wbrew intencjom twórców systemu prawa samorządowego oraz prawdopodobnie wbrew intencjom gorliwych pracowników nadzoru prawnego, którzy są przeświadczeni, że budują pomyślność ojczyzny.

2. Ostatnio słyszy się coraz częściej o zwiększeniu osobistej odpowiedzialności urzędników za skutki podejmowanych decyzji. Choć pobudki tej propozycji są szczytne (fragment planowanych działań o charakterze antykorupcyjnym, a wszyscy pamiętamy casus Romana Kluski), to jednak ich skutkiem w skali kraju może być ogólny paraliż decyzyjny i jeszcze wyższy formalizm poprzedzający podjęcie jakiegokolwiek decyzji. Chodzi o opóźnianie jej podjęcia w celu dalszego udokumentowania stanu sprawy, co może pozwolić na ograniczenie potencjalnego ryzyka decydenta przy podejmowaniu nawet najprostszycch i zdroworozsądkowych decyzji. Niemalże niewinną próbkę konsekwencji tego zjawiska mamy na przykładzie wielostopniowych i niekończących się procedur zatwierdzania projektów i realizacji wniosków o płatność w niektórych programach operacyjnych – np. **osi IV PROW** – Leader³. W tym programie oddano decyzje merytoryczne o wyborze projektów przedstawicielom społeczności lokalnych (LGD), ale umowy podpisuje i środki wypłaca urząd marszałkowski. Można przypuszczać, że w obawie o konsekwencje „potencjalnych przekrętów na dole na etapie wyboru projektów” – sformalizowano do granic wyobraźni kolejne etapy procesu zatwierdzania i realizacji projektów na poziomie urzędów marszałkowskich, niewątpliwie z dużym i twórczym udziałem procedur Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) i Ministerstwa Rolnictwa. I to wszystko jeszcze bez zaostrenia aktualnego wymiaru odpowiedzialności materialnej urzędników. A co będzie, jak go zwiększymy do postulowanej równowartości dwunastu miesięcznych pensji?
3. Słuszna chęć parlamentu do udostępnienia obywatelom coraz szerszego zakresu usług (np. ostatnio w zakresie pomocy społecznej, przedszkoli czy żłobków) prowadzi do przekazywania samorządom nowych zadań, najczęściej bez dodatkowych środków na ich realizację. A środków brakuje. W tym kontekście trzeba przypomnieć, że to nie spowolnienie gospodarcze, lecz polityczne decyzje dwu ostatnich parlamentów zmniejszyły trwale dochody jednostek samorządu (likwidacja III progu podatku PIT i wprowadzenie ulg

³ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, oś: IV Leader: Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju* (art. 61 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005). Celem osi IV jest aktywizacja mieszkańców obszarów wiejskich poprzez budowanie potencjału społecznego na wsi, zwiększenie potencjału zdobywania środków finansowych i ich wykorzystania, a także polepszenie zarządzania lokalnymi zasobami i ich waloryzacja. To podejście do rozwoju obszarów wiejskich polega na oddolnym opracowaniu przez lokalną społeczność wiejską lokalnej strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz realizacji wynikających z niej innowacyjnych projektów łączących zasoby, wiedzę i umiejętności przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego. Przedstawiciele ci tworzą tzw. lokalną grupę działania – partnerstwo międzysektorowe, które samodzielnie wybiera projekty, a ich realizacja przyczynia się do osiągnięcia celów wspólnie opracowanej strategii (przyt. red.).

rodzinnych). Koszty tej słusznej reformy poniosły blisko w połowie jednostki samorządu terytorialnego (JST), którym nie zrekompensowano ubytku wpływów, co spowodowało, że muszą w większym stopniu korzystać z kredytów, aby realizować potrzebne inwestycje. Z kolei inne nowelizacje prawa zmniejszają znacząco już istniejące dochody JST – często jako efekt skutecznego lobbyingu silnych grup interesu. Np. lobby energetyczne doprowadziło ostatnio do zmiany definicji „budowli”, a to w konsekwencji tylnymi drzwiami spowodowało wyłączenie infrastruktury kablowej i energetycznej sytuowanej pod ziemią z opodatkowania podatkiem od nieruchomości – co dodatkowo zmniejszyło środki, jakimi dysponują JST.

Ale są też wspomniane miękkie uwarunkowania, które tworzą bariery nie mniejsze niż złe prawo i brak środków, a może nawet bardziej groźne – bo wpływające na sposób myślenia i spadek zaufania w relacjach społecznych:

Ze strony elit politycznych państwa płyną wzorce nie zawsze spójne z postulowanymi w części I niniejszego tekstu. Nie można wprawdzie odmówić elitom politycznym poczucia misji, ale w odczuciu większości obywateli jest to misja publiczna widziana przez optykę interesu partii. Współistniejąca z tym zjawiskiem (słowna) brutalizacja życia politycznego na poziomie centralnym powoduje przenikanie podobnych zachowań również na poziom samorządu. Liczne demagogiczne, a nie merytoryczne zachowania i postawy są jeszcze bardziej wzmacniane przez sposób przekazu treści do odbiorców przez znaczącą część mediów („tabloidyżacja życia publicznego”). Trudno się dziwić, że taka atmosfera udziela się też części radnych w kontaktach z burmistrzem/wójtem czy urzędem oraz części obywateli w kontaktach z władzami samorządowymi w ogóle. Część mieszkańców bezkrytycznie akceptuje zasłyszane opinie, że lokalni politycy i urzędnicy samorządowi, wykonując swe obowiązki, specjalnie działają na niekorzyść społeczności lokalnych, w tym ich samych, czerpiąc z tego osobiste korzyści. Nie dostrzegają oni, i nie chcą dostrzec, szerszego kontekstu podejmowanych decyzji, a nie mają wiedzy o ograniczeniach prawno-finansowych.

Taki stan bezpośrednio przekłada się na warunki do realizacji zasad profesjonalnego zarządzania. Większa otwartość władz i dostęp obywateli do wiedzy prawnej, a zarazem rosnąca szybkość wymiany informacji (media, w tym internet), przy takiej wąskiej perspektywie własnego interesu ze strony poszczególnych grup mieszkańców lub aktywnych jednostek – sprzyjają m.in. wzrostowi roszczeniowości i demagogii. Nie ułatwia to bynajmniej dialogu stronom i nie zachęca reprezentantów administracji samorządowej do inicjowania tego dialogu.

Warto również zauważyć, że mieszkańcy traktują szybkie rozszerzanie zakresu usług publicznych i podnoszenie ich jakości jako coś naturalnego – coś, co im się po prostu należy – i często nie dostrzegają wysiłku organizacyjnego i finansowego, jaki za tym stoi. Nie bez znaczenia jest ryzyko osobiste przy podejmowaniu nietypowych i innowacyjnych działań (słynne PPP-P, gdzie ostatnie P to prokurator) ze względu na łatwość gołostownego – ale łamiącego karierę – pomówienia. Innymi słowy, nie jest łatwo profesjonalnie zarządzać w samorządzie.

Pomimo tych wszystkich okoliczności trzy fakty budzą nadzieję:

- a) stały wzrost zaufania do władz samorządowych deklarowany w badaniach, np. CBOS (obecnie ponad 65%);
- b) stały wzrost liczby pracowników samorządowych, którzy chcą podnosić swoje kwalifikacje i uczestniczących w warsztatach, szkoleniach i grupach wymiany doświadczeń;
- c) w całym kraju przygotowywane są obecnie setki projektów z wykorzystaniem zasad partnerstwa publiczno-prywatnego, czyli tych najtrudniejszych.

Administracja polska na tle ewolucji modeli zarządzania administracją publiczną

Od lat 80. XX wieku w najbardziej rozwiniętych krajach świata **trwa nieustanna ewolucja modelu funkcjonowania administracji publicznej**. W tym zakresie polska administracja nie jest bezludną wyspą, ale podlega w znaczącym stopniu wpływom tych zmian. Dzieje się to jednak bardzo często nieświadomie lub przynajmniej dość bezrefleksyjnie – bo zagadnienia te nie są obecne w szerszym dyskursie o sprawach publicznych, a już na pewno nie dostrzega się ich w oficjalnych programach rządowych.

Odtworzona 20 lat temu polska administracja samorządowa – w sensie prawnym oraz w zakresie dominujących form organizacji i narzędzi działania – najbardziej aspiruje do **tradycyjnego modelu administracji publicznej**, jaki wykształcił się w XIX wieku i został doszlifowany w XX wieku w Europie, USA i krajach anglosaskich. Często, mówiąc o cechach tego systemu, odwołujemy się obrazowo do modelu „idealnej biurokracji” Maxa Webera z roku 1922 – modelu ideowego, a nie realnie istniejącego. Warto jednak pamiętać, że ze względu na odmienne rozumienie kluczowego terminu „biurokracja” – przez jej autora oraz przez większość dzisiejszych, a nawet współczesnych Weberowi odbiorców – inaczej interpretujemy dziś rzeczywistość administracji publicznej przez pryzmat tej teorii (wypaczamy intencje autora).

Ważniejsze jest jednak co innego. Powinniśmy pamiętać, że każdy kolejny model funkcjonowania administracji publicznej był odpowiedzią na niedostatki poprzedniego i potrzeby rozwojowe społeczeństw, które go przyjmowały. Model Webera był tylko podsumowaniem wysiłków w zakresie profesjonalizacji administracji w wielu krajach, był ucieczką społeczeństw demokratycznych od nieefektywnego systemu administracji monarchii absolutnych (odległa historia) i od wypaczeń, które najlepiej znamy z gruntu amerykańskiego jako „system łupów” (1829–1883). Ideał bezstronnych, profesjonalnych i stale kształcących się urzędników, pracujących tylko za pensje (wysokie) na rzecz społeczeństwa, poza bezpośrednim wpływem klasy politycznej, jest – i długo jeszcze będzie – podstawą etosu służby publicznej, a równocześnie obiektem westchnień w wielu częściach Europy. A to, że narzędziem do realizacji tego modelu (wykształconego przed Weberem – on go tylko opisał i nazwał) jest hierarchiczna struktura, działanie według obiektywnych procedur – co właśnie zapewnia powtarzalność decyzji przy tych samych przesłankach i zarazem bezstronność decyzji – to już jest aspekt, który może być w zależności od sytuacji wyjściowej pozytywnie lub negatywnie interpretowany. Z modelu weberowskiego zaczerpnięto filary **koncepcji służby cywilnej**, której do dzisiaj nikt właściwie nie kwestionuje, a która tak bardzo przyczyniła się do zbudowania liberalnych demokracji Zachodu. Na tych podstawach oparto główne założenia funkcjonowania polskiej administracji publicznej. Jednakże część z nich nadal nie jest zrealizowana.

Okazało się, że główne cechy tego podejścia już w latach 70. i 80. w Europie Zachodniej, USA, Kanadzie, Australii czy Nowej Zelandii, najzwyczajniej przestały wystarczać. Bez obalania głównych filarów, a tylko poprzez zmianę akcentów i szczegółowych rozwiązań oraz postawienie nowych celów przed administracją publiczną dodano nowe elementy – właściwe dla **nowego zarządzania publicznego (New Public Management – NPM)**. Orientacja na **efektywność** (jako przykład – brytyjska *value for money*) a potem **skuteczność** (*best value*) jest i pozostaje jednym z symboli tego okresu w rozwoju administracji publicznej. Choć podejście to nigdy nie zakwestionowało znaczenia etosu służby publicznej, to jednak twierdziło, że nie wystarcza on do sprawnego działania państwa, a związana z nim hierarchiczność struktur pośrednio powoduje rozrost administracji i wzrost kosztów jej działania, co z kolei negatywnie oddziałuje na rozwój gospodarczy. Zgodnie z budującym w tym okresie swą pozycję neoliberalnym podejściem w ekonomii stwierdzono, że potrzebne jest ograniczenie administracji publicznej i ukierunkowanie jej działania na dostarczanie klientom administracji dobrej jakości usług w ramach akceptowalnych kosztów. To wymagało na nowo

przemyslenia i sformułowania celu działania każdej instytucji publicznej – stąd dziś mamy w naszej administracji strategie, z wizją i misją, plany operacyjne, wieloletnie budżety inwestycyjne i roczne zadaniowe oraz wiele innych nowoczesnych narzędzi zarządzania.

Zasady naczelnego tego podejścia, zwanego od lat 80. XX wieku nowym zarządzaniem publicznym, a od pewnego czasu **menedżeryzmem w sektorze publicznym**, można scharakteryzować – za jednym z autorów⁴ – jako:

- wdrożenie zasad profesjonalnego zarządzania w sektorze publicznym z wykorzystaniem metod i technik z sektora prywatnego;
- nacisk na wyznaczanie jasnych celów, ustalanie wskaźników ich wykonania oraz standardy usług;
- nacisk na kontrolowanie wyników działań – czy cele zostały osiągnięte;
- podział dużych instytucji administracji publicznej na mniejsze o bardziej ścisłej specjalizacji lub powoływanie zupełnie nowych instytucji („agencji”); instytucje te, zarządzane przez menedżerów wybranych w konkursie, będą lepiej realizowały częściowe zadania administracji centralnej lub lokalnej – przy zmniejszaniu skali bezpośredniego zaangażowania ministerstw lub urzędów władz lokalnych w bezpośrednie dostarczanie usług;
- wprowadzanie elementów konkurencji do działalności sektora publicznego lub wręcz prywatyzacja niektórych usług;
- zwiększenie dyscypliny w wykorzystaniu środków budżetowych i czasu pracy (ściśły pomiar i raportowanie w kontekście osiągania celów tych zadań, ewaluacja zrealizowanych działań pod kątem osiągania celów i efektywności finansowej).

Podejście to zrobiło ogromną karierę w wielu krajach świata, szczególnie wysoko rozwiniętych (USA, Kanada, Australia, Nowa Zelandia, państwa skandynawskie, Holandia i po części – choć bez odwoływania się do nazewnictwa – w pozostałych krajach UE), zaś w sposób częściowy jest dostrzegalne w części krajów Azji i Ameryki Południowej. Elementy tego podejścia są widoczne w działaniu polskiej administracji samorządowej od połowy lat 90., kiedy to zaczęły je promować niezależnie różne programy pomocowe – amerykański (USAID) i europejskie środki przedakcesyjne. Trzeba jednak podkreślić, że pierwsi wprowadzali je do praktyki działania lokalni liderzy samorządowi – nie czekając na programy pomocowe i wykorzystując nowe możliwości, a także przyznając samorządom

⁴ Christopher Hood, *A Public Management for all seasons?*, „Public Administration” 1991, vol. 69.

terytorialnym niezależność i samodzielność. Dlatego wzorce zagraniczne od razu padały na podatny i już częściowo przygotowany grunt. W kolejnych latach metody te upowszechniły się tym bardziej, że większość instrumentarium NPM zostało przejęte przez Unię Europejską w ramach zarządzania projektami przez nią finansowanymi. Kiedy w Polsce rozpoczynaliśmy wreszcie (bez żadnych programów rządowych) wdrażanie metod NPM do praktyki zarządzania (późne lata 90. XX wieku i początek XXI wieku), na Zachodzie dojrzywała nowa faza tego reformatorskiego nurtu – zwana ogólnie **Public Governance**⁵.

To nowe podejście za punkt wyjścia przyjmowało krytykę ograniczeń dotychczasowego paradygmatu *New Public Management*. Tę ostatnią krytykowano za jednostronność i jednowymiarowość (wymiar ekonomiczny jako dominujący). *Public Governance* werbalnie odrzuca perspektywę technokratyzmu NPM i podkreśla konieczność poszukiwania rozwiązań uwzględniających perspektywę społeczeństwa obywatelskiego i społecznych potrzeb interesariuszy (już nie tylko klientów/odbiorców usług, ale szerzej). Pomimo krytyki nie mieliśmy do czynienia z odrzuceniem dotychczasowego podejścia, ale z jego twórczą kontynuacją. Choć znaczenie ścisłego pomiaru kosztów nie jest już dominującym zagadnieniem, to jednak jest nadal ważne, natomiast na czoło przesunął się element komunikacji z obywatelami – zwanymi tutaj interesariuszami – w celu zapewnienia im możliwości udziału w rządzeniu na poziomie lokalnym i centralnym. Jak to zwykle w historii rozwoju administracji publicznej (lub zarządzania publicznego – jak mówi inna szkoła) bywa, niedostatki i słabości poprzedniego podejścia dają początek nowemu. Nowe podejście nie odrzuca większości osiągnięć starego, a jedynie dodaje nowe narzędzia, aby radzić sobie ze zidentyfikowaną słabością. Ta systemowa słabość NPM to brak nacisku na partycypację obywateli, którzy zostali w tym podejściu sprowadzeni do roli klientów usług dostarczanych przez administrację⁶. I rzeczywiście – obywatele w bogatych państwach półkuli

⁵ Nie ma jednego dobrego tłumaczenia terminu *public governance* na język polski, podobnie jak jest wiele terminów w języku angielskim (*responsive governance, network governance, multilevel governance, new public service, new public governance*, a nawet *good governance* itp.). W warunkach polskich proponuje się m.in. termin „zarządzanie responsywne”, spopularyzowane w 9 rozdziale raportu „POLSKA 2030”, ale najbardziej przyjęło się w tej sytuacji używanie angielskiego terminu *public governance* – jako nazwy własnej.

⁶ Jest to pewne uproszczenie – bowiem nawet popularna biblia podejścia *New Public Management* – książka Davida Osborna i Teda Gaeblera „Rządzić inaczej: jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną” (1992) – wspomina o znaczeniu partycypacji nie tylko w ustalaniu zakresu i oczekiwanej jakości usług, ale także w zarządzaniu całą jednostką samorządu. Jednak w praktyce podejście NPM nie kładło szczególnego nacisku na ten ostatni aspekt, więc generalnie krytyka ta – w ujęciu przekrojowym – ma uzasadnienie.

północnej – choć co prawda są na ogół zadowoleni z usług i mają dość wysokie zaufanie do władz lokalnych, to jednak generalnie nie są zainteresowani osobistym udziałem w realnym „zarządzaniu publicznym”.

W warunkach polskich – znów bez fanfar i programów rządowych, które dostrzegałyby przełomowe znaczenie tego ruchu⁷ – uwzględniono na poziomie legislacyjnym i w praktycznych procedurach zarządzania wiele elementów *Public Governance* – głównie tłumacząc to koniecznością dostosowania do wymogów Unii Europejskiej. Chodzi tu np. o wymóg konsultowania decyzji środowiskowych i inwestycyjnych (pod rygorem niekwalifikowalności środków) oraz konsultowania dokumentów strategicznych na poziomie rządowym, regionalnym i lokalnym. Odbyło się to jakby na poziomie narzędziowym („tak teraz trzeba robić i już”), bez wskazania w polityce kolejnych rządów i chyba częściowo bez uświadamiania sobie po stronie elit politycznych i samorządowych, jak fundamentalne zmiany to wywoła w systemie zarządzania. Nawet przyjęcie kluczowych dla działania sfery publicznej ustaw: (2003) o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, gdzie wprowadzono obowiązek przygotowywania i konsultowania programów współpracy z władzami lokalnymi, a wcześniej (2001) o dostępie do informacji publicznej – nie wszędzie w kraju i nie od razu wywołała należytą refleksję. Tymczasem, w wyniku tych postanowień, sposób dochodzenia do decyzji publicznych zmienił się zasadniczo, i to już na stałe.

Gdzie zatem jest dzisiaj polska administracja samorządowa – czy bardziej na etapie tradycyjnego modelu administracji publicznej, czy bardziej w fazie menedżerskiego zarządzania, czy też już na etapie praktykowania zasad współzarządzania? Odpowiedź brzmi: na wszystkich naraz. Jeszcze nie dokończyliśmy budować gmachu tradycyjnej administracji – z silną etycznie i niezależną od polityki administracją różnych szczebli (casus służby cywilnej) i sprawnym systemem prawa, które może być skutecznie i szybko egzekwowane oraz spełnia swą rolę edukacyjną. Jednocześnie już naszpikowaliśmy administrację szeregiem nowoczesnych narzędzi zarządzania, z czego należałoby się cieszyć, gdyby nie to, że przynajmniej w części urzędów narzędzia te są przyjmowane bez zrozumienia, jak rzeczywiście mogą pomóc w procesie zarządzania, a już bardzo rzadko

⁷ Szczynym wyjątkiem jest raport „POLSKA 2030” (powstały 2009 roku, po 10 latach od pojawienia się zjawiska również w Polsce), gdzie w rozdziale 9 koncepcja *Public Governance* została opisana jako dominujące i aktualne podejście. Nawet i ten dokument ma charakter bardziej strategiczny niż wdrożeniowy. Pozostałe prace miały już charakter mniej lub bardziej naukowy i nie miały szans bezpośrednio wpływać na praktykę zarządzania. Chodzi o to, że liczne i pozytywne zmiany legislacyjne (jw.) nie były obudowane i przedstawione w formie dokumentów strategicznych rządu.

są używane w sposób zintegrowany, a więc taki, w którym ich działanie wspiera się wzajemnie i ściśle wspiera realizację strategii rozwoju gminy. I wreszcie od kilku lat powoli – nieco pod przymusem – otwieramy się na partycypację społeczną i udział podmiotów gospodarczych w podejmowaniu decyzji wraz z sektorem publicznym, czyli elementy modelu współzarządzania. W jakimś sensie nie jesteśmy osamotnieni w świecie – będąc w takim trój-rozkroku. Choć można się starać uogólniać stan tego procesu na poziomie kraju – mówiąc o proporcjach występowania cech tych trzech modeli – to istotniejsze wydaje się dostrzeżenie faktu, że tak jak różnią się w tym zakresie kolejne rządy, tak różnią się też poszczególne samorządy, i to się potrafi zmieniać z kadencji na kadencję, wraz z wyborem nowych władz. Często sąsiadujące z sobą gminy czy powiaty są różnie zarządzane – niektóre bardziej prezentują kulturę organizacyjną sztywnego modelu „biurokratycznego”, inne są bardziej otwarte na podejście menedżerskie i partycypacyjne, choć nie porzucają podstawowych elementów modelu tradycyjnego, bo po prostu nie pozwala im na to obowiązujące prawo.

Jednak kierunek zmian jest już jednoznacznie wytyczony. Dziś większość rządzących na poziomie lokalnym oraz część tych na poziomie centralnym już wie, że **nie ma odwrotu od modelu partycypacyjnego**. Praktyczny wymiar tego „współzarządzania” jest testowany na co dzień na wszystkich poziomach władzy publicznej w kraju, szczególnie w samorządach lokalnych – bo takie są oczekiwania społeczne, wspierane rosnącą świadomością praw obywatelskich. Jak zatem realizować ten model? Czy bardziej jako stały wysiłek z zakresu PR (choć i to ważne w czasach powszechnego dostępu do informacji oraz wynikających stąd oczekiwań społecznych)? Czy też jako zjawisko sięgające głębiej do podstaw systemu zarządzania – poprzez świadome podejmowanie działań, dzięki którym władze pozyskują informacje o potrzebach społecznych i oczekiwaniach, a zarazem opinie o wynikach swojego działania, oraz wykorzystują je do podejmowania decyzji, tak aby te oczekiwania i opinie maksymalnie uwzględnić, a czasami nawet wyprzedzić.

Dalszą konsekwencją musi być uznanie (bez względu na motywacje – ideowe czy praktyczne) przez władze samorządowe **znaczenia realnego partnerstwa różnych podmiotów** (publicznych, społecznych i prywatnych) w planowaniu i realizacji działań rozwojowych. Współczesna administracja musi się adaptować do wzrastającej kompleksowości relacji wewnętrznych i zewnętrznych państwa – tym bardziej w warunkach kryzysu i wzrastających napięć społecznych. To już nie sama administracja publiczna (odpowiednio – na poziomie państwowym,

regionalnym i lokalnym) podejmuje ostateczne decyzje, ale jest ona częścią procesu społeczno-ekonomicznego, w którym te decyzje są – poprzez spory i negocjacje – podejmowane i uwierzytelniane społecznie. W tym kontekście proces staje się wręcz ważniejszy niż treść decyzji – jakkolwiek obrazoburczo by to nie brzmiało. Rolą administracji publicznej w tych warunkach – jest doprowadzanie do tego, aby decyzje były jednak podejmowane i by miały oficjalną legitymizację. Ale to już nie sama administracja podejmuje kluczowe decyzje, choć na papierze jeszcze tak wygląda. Wkraczające do naszej rzeczywistości **zarządzanie sieciowe** (*network governance*) – oddające dobrze naturę tego procesu – odzwierciedla realny fakt, że wielu interesariuszy (społecznych, publicznych i prywatnych) – w ramach obowiązującego prawa – ustala wspólnie akceptowalne dla większości z nich rozstrzygnięcie. Jeśli tylko w tym procesie jeden z aktorów – administracja publiczna danego szczebla – niezmiennie kieruje się długookresowym interesem publicznym i dba o standardy przejrzystości tego procesu, to z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że podejmowane decyzje, mimo dużego zakresu niepewności i ryzyka, służą rozwojowi tej wspólnoty – regionalnej czy lokalnej.

Zasady profesjonalnego zarządzania w administracji samorządowej

Jakie cechy powinna posiadać profesjonalna administracja publiczna – żeby móc skutecznie realizować swe statutowe zadania? By rozstrzygnąć tę kwestię, warto odwołać się do uznanych systemów samooceny stanu zarządzania w administracji samorządowej. Najbardziej znane są narzędzia z zakresu Systemów Zarządzania Jakością: model doskonałości EFQM i CAF. Najdłuższą historię i najbardziej szczegółową metodę oceny ma model doskonałości organizacji EFQM⁸, przygotowany i promowany od 1988 r. przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością, która corocznie przyznaje Europejskie Nagrody Jakości – w wielu różnych kategoriach (w tym dla instytucji publicznych) i na trzech poziomach zaawansowania.

⁸ Model Doskonałości EFQM składa się z dziewięciu głównych kryteriów oceny. Pięć z nich określa się mianem „potencjału” (przywództwo, polityka i strategia, partnerstwo i zasoby, pracownicy, procesy), a cztery mianem „wyników” (relacje z klientami, społeczeństwem i pracownikami oraz kluczowe wyniki działalności). Kryteria „potencjału” oceniają działania podejmowane przez organizację, natomiast kryteria „wyników” oceniają jej osiągnięcia. Uzyskane „wyniki” są efektem działań ocenianych w kategoriach „potencjału”, zaś „potencjał” jest doskonalony przy wykorzystaniu informacji zwrotnych uzyskanych z pomiaru „wyników”. Model uznaje, że istnieje wiele sposobów podejścia do osiągnięcia trwałej doskonałości we wszystkich aspektach działalności. Opiera się na założeniu, iż: „Doskonałe rezultaty w zakresie wyników działalności, relacji z klientami, pracownikami i społeczeństwem są osiągane poprzez przywództwo będące siłą napędową dla polityki i strategii - która jest realizowana poprzez pracowników, partnerstwo i zasoby oraz procesy” [cytat ze strony internetowej polskiej organizacji partnerskiej EFQM].

Potwierdzeniem adekwatności tego systemu ocen do rzeczywistości – również sektora publicznego – jest fakt, że jedna z najlepiej zarządzanych jednostek samorządu w kraju – miasto Dzierżoniów⁹ już w roku 2004, w pięć lat po otrzymaniu pierwszego w Polsce certyfikatu ISO, też jako pierwsze w Polsce otrzymało wyróżnienie EFQM „Zaangażowanie w doskonalenie”. W 2007 roku Dzierżoniów otrzymał wyróżnienie drugiego stopnia EFQM „Uznanie za doskonalenie”, a obecnie przygotowuje się do udziału w finale Europejskiej Nagrody Jakości (ENJ). Co więcej – Dzierżoniów, podobnie jak Gliwice, które otrzymały wyróżnienie EFQM w roku 2005 – stara się z własnej inicjatywy budować sieci wymiany doświadczeń między podobnymi miastami, a więc nie tylko samodzielnie doskonalić swoje zarządzanie, ale i aktywnie pomagać innym w doskonaleniu się – uzyskując przy tym wewnętrzny efekt edukacyjny. Jest to niewątpliwie **nowocześnie rozumiana misja administracji publicznej**, która – aby pomóc sobie sama – przekracza granice swojej lokalności, organizując oddolnie duże projekty (grupy benchmarkingowe). Jeszcze niedawno byłoby to trudne do wyobrażenia, jako działania wykraczające poza typowe formy funkcjonowania administracji – a dziś jest rzeczywistością.

Utrudnieniem w szerokim stosowaniu i promowaniu podejścia EFQM jest pewna hermetyczność języka tego modelu, który jest uniwersalny dla sektora prywatnego, społecznego i publicznego, a przez to jest napisany językiem ogólnym i za każdym razem musi być interpretowany w odniesieniu do sytuacji administracji publicznej. Jego stosowanie zakłada zewnętrzną ocenę komisji międzynarodowych audytorów, za co jest pobierana opłata, pokrywająca koszty pracy audytorów. Fakt, że jej ponoszenie akceptują rady miast, dobrze świadczy o dojrzałości i wyobraźni członków tych rad. Pokazuje on zarazem, że nowoczesne zarządzanie to gra zespołowa – i wymaga przez cały czas budowania porozumienia wokół naczelných wartości.

Wobec faktu istnienia obiektywnych ograniczeń – po to, by podejście oparte na zasadach zarządzania jakością mogło się upowszechnić – w pierwszych latach nowego wieku powstała w kilku krajach UE uproszczona wersja modelu EFQM – lepiej dostosowana do wymogów administracji publicznej – znana jako CAF (*Common Assessment Framework*). Powieliła ona wymienione wyżej zasady modelu EFQM – ale już specyficznie, w odniesieniu do administracji publicznej.

⁹ Dowodem na to – obok danych statystycznych nt. rozwoju, wyników rankingów samorządowych – jest również fakt, że burmistrz Dzierżoniowa został wybrany w 2010 r. na trzecią kadencję w I turze, z wynikiem 67% poparcia wyborców.

Kolejna, trzecia już wersja rozwojowa CAF z roku 2008 jest rzeczywiście dobrze dostosowana do sytuacji polskiej administracji (rządowej i samorządowej) – od małej gminy do dużego ministerstwa. Spełnia ważną rolę edukacyjną i jednocześnie podaje przykłady, jak należy rozumieć kryteria samooceny. Na przestrzeni blisko 10 lat już kilkaset jednostek samorządu i administracji rządowej dokonało samooceny i przygotowało zadania doskonalące. Samoocenę według CAF stosuje także miasto Dzierżoniów jako uzupełniające narzędzie monitoringowe, bowiem ocena według EFQM jest oceną zewnętrzną – przeprowadzaną co kilka lat – wtedy, gdy miasto ubiega się o podwyższenie oceny.

Warto również, starając się sformułować **zasady profesjonalnego zarządzania w administracji samorządowej**, postawić się mniej znanym, a czysto polskim modelem samooceny zwanym „PRI” („Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego” jednostek samorządu terytorialnego). Został on przygotowany przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na zamówienie MSWiA w latach 2001–2004¹⁰ w ramach projektu Banku Światowego (choć potem nie był promowany przez MSWiA, stąd jest nadal mało znany). W roku 2010 model PRI został uaktualniony przez MSAP we współpracy z ogólnokrajowymi organizacjami samorządowymi w ramach projektu POKL 5.2.

Tytułowe planowanie rozwoju instytucjonalnego (PRI) – można zdefiniować jako proces budowania zdolności instytucji do planowania i osiągania swych celów rozwojowych oraz ich mierzenia – poprzez doskonalenie kompetencji swojego personelu, doskonalenie struktur organizacyjnych i procedur oraz stosowanie nowoczesnych narzędzi zarządzania.

Istotnym wymiarem modelu PRI jest wymóg integracji poszczególnych wymiarów zarządzania – czyli skoordynowane stosowanie niezbędnych narzędzi zarządzania i świadome wykorzystanie efektu synergii podejmowanych działań, wsparte stałym monitoringiem i okresową ewaluacją stanu realizacji strategii. Wymóg integracji jest najlepiej widoczny przy omawianiu kwestii przywództwa i strategii. Zarządzanie zintegrowane respektuje rolę partnerstwa z innymi podmiotami i społecznością lokalną w realizacji celów strategicznych. Z uwagi na wyższą skuteczność zarządzania jednostką samorządu należy m.in. zadbać o integrację

¹⁰ Model PRI w wersji z roku 2004 został bardzo dobrze opisany w publikacji Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową – *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki* (red. W. Misiąg), Warszawa 2005. W roku 2010 nastąpiła aktualizacja modelu polegająca m.in. na przystosowaniu do aktualnego stanu prawnego samorządów gminnych i powiatowych oraz szerszym wprowadzeniu elementów *Public Governance*.

posiadanych zasobów danych, najlepiej z wykorzystaniem platformy informatycznej zawierającej funkcjonalności systemu informacji geograficznej (GIS).

Model PRI¹¹ składa się z 5 obszarów zarządzania, w ramach których znajdują się kryteria zarządzania (nazwa tych elementów składowych każdego obszaru oddaje ich główną funkcję – służą do samooceny stanu rozwoju instytucjonalnego jednostki samorządu:

- **przywództwo i strategia** (obejmująca ocenę przywództwa i zarządzania strategicznego),
- **zarządzanie zasobami i procesami** (obejmujące zarządzanie finansami, mieniem jednostki samorządu, zarządzanie przestrzenią, technologiami informacyjnymi, zarządzanie procesami oraz projektami),
- **zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji** (ocena funkcji planowania i rekrutacji, motywowania, oceny i zawansowania, oraz doskonalenia zawodowego i wreszcie etyki),
- **partnerstwo** (ocena wymiaru komunikacji społecznej i partnerstwa publiczno-społecznego, partnerstwa publiczno-publicznego, współpracy z przedsiębiorcami i partnerstwa publiczno-prywatnego),
- **zarządzanie usługami publicznymi** (administracyjnymi, społecznymi i technicznymi oraz specyficzną usługą: wspierania rozwoju gospodarczego).

Konstruując te kryteria, autorzy starali się świadomie łączyć wymiar misyjny i merytoryczny zarządzania w danym zakresie. Szczegółowy opis modelu PRI zawiera wspomniana wyżej publikacja, dostępna również na stronach internetowych pod adresem **www.pri.msap.pl** – z którą warto się bliżej zapoznać.

Narzędzie to oferuje czytelną strukturę modelu profesjonalnej administracji samorządowej (w wersji *Public governance*) oraz jest najłatwiejsze z dostępnych – pod względem interpretacji wyników i w bezpośrednim stosowaniu, jako że zostało przygotowane dokładnie z myślą o sytuacji kompetencyjnej gminy i powiatu, a nie wszystkich możliwych instytucji administracji publicznej.

Z tych przyczyn posługuje się ono konsekwentnie słownictwem właściwym dla tych dwu rodzajów jednostek samorządu (są to dwie równoległe wersje). Model PRI automatycznie podpowiada, jaki jest stan modelowy w ramach danego

¹¹ Marcin Zawicki (red.), *Analiza instytucjonalna gminy: Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2010. Publikacja dostępna elektronicznie na www.pri.msap.pl – wersja uaktualniona w roku 2010.

kryterium (aspektu) zarządzania, w jakim stadium rozwoju w tym zakresie jest dany samorząd (wynik samooceny urzędu) oraz jakie narzędzia zarządzania powinno się stosować w tym właśnie momencie. W tym sensie model PRI jest narzędziowo lepiej przygotowany niż model CAF, który wymaga indywidualnej interpretacji wyników wyrażonych liczbowo i eksperckiego dobierania narzędzi¹².

Nie ma jednak sensu dowodzić, który z nich jest lepszy, a który gorszy – oba są bardzo dobre. Prawdziwy problem polega na tym, że prawdopodobnie nie więcej niż 10% wszystkich jednostek samorządu w kraju – raczej tylko tych najbardziej aktywnych – do tej pory wykonało samoocenę według jednej z tych metod i zaplanowało na tej podstawie niezbędne usprawnienia. Stoimy więc przed wyzwaniem, jak zachęcić pozostałe 90% jednostek samorządu w kraju do wykonania takiej samooceny, planowania usprawnień, a potem okresowego badania postępów w ich realizacji.

Jednym z wymiarów profesjonalizmu zarządzania w administracji samorządowej będzie zatem cykliczne stosowanie metod samooceny, planowanie działań usprawniających, wdrażanie ich, a następnie ocena postępów poprzedzająca sformułowanie kolejnego etapu usprawnień. Innym wymiarem będzie aspekt merytoryczny, oparty na stosowaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania i ocenie wyników ich stosowania. Na każde z tych kryteriów (oceny zarządzania) składa się umiejętność wykorzystywania szeregu narzędzi zarządzania. Jeśliby zabrakło koordynacji między nimi, to zamiast polepszenia funkcjonowania instytucji może nawet zaistnieć pogorszenie, albo co najmniej nie będzie oczekiwanego efektu. Dlatego też aspekt integracji różnych narzędzi zarządzania w taki sposób, aby ich stosowanie rzeczywiście wspomagało i przyspieszało realizację strategii, jest tak ważny i należy go podkreślać, jako jedną z podstawowych cech profesjonalnie zarządzanego samorządu.

Podsumowanie: Profesjonalizm a poczucie misji publicznej – w poszukiwaniu skutecznego przywództwa

Nie ma profesjonalizmu w działaniu publicznym bez elementu misji, która przekłada się na poczucie pełnienia służby publicznej. Oba wymiary – profesjonalny, rozumiany na sposób techniczno-merytoryczny, oraz misyjny – są nieodzowne i twórczo się przenikają.

¹² W tym kontekście należy zaznaczyć, że certyfikat jakości zarządzania serii ISO 9001, 14000 i 18000 nie są podobnymi do CAF modelami samooceny, ale konkretnymi specjalistycznymi narzędziami do standaryzacji zarządzania procesowego.

Z perspektywy ostatnich 20 lat rozwoju samorządu widać wyraźnie, że jednym z filarów profesjonalnego zarządzania w samorządzie staje się **efektywne przywództwo**, jako – być może najważniejszy dziś – czynnik sukcesu lub porażki (bądź zastoju – czyli także porażki). Funkcje przywódcze wyrażają się z jednej strony w mobilizowaniu pracowników samorządowych do wydajnej pracy, a z drugiej – we włączaniu partnerów zewnętrznych (innych jednostek samorządu, instytucji publicznych, podmiotów prywatnych, organizacji pozarządowych i społeczeństwa) w proces rozwoju gminy. Kim więc powinien być nowoczesny przywódca? Czy jest to tylko pewna umiejętność, zawód, czy też przywództwo dzisiaj staje się sztuką?

Nowoczesny przywódca traktuje rzeczywistość jak tworzywo, a nie źródło ograniczeń, musi myśleć o organizacji jako o systemie współzależnych elementów. Tak istotna dawniej władza formalna traci obecnie na znaczeniu: można bowiem być formalnym liderem, a nie być przywódcą. Głównym celem przywództwa jest dziś budowanie relacji między członkami organizacji, a nie konkurowanie o pełnię władzy – bowiem ta jest już, z definicji *public governance*, w wielu rękach. Przywódca powinien się pogodzić z faktem, że nie jest w stanie kontrolować całej organizacji – gdyż zazwyczaj kieruje wysoko wykwalifikowanymi pracownikami, których zdolności i wiedza co najmniej dorównują jego własnym. W zamian za to powinien zadbać, by współpracownicy znali, podzielali, a wreszcie stosowali te same wartości i ten sam wspólny program oraz by mieli pole twórczej autonomii w swym działaniu. Nowoczesny przywódca powinien tworzyć warunki, aby jego współpracownicy (zastępcy, kierownicy wydziałów, samorządowych jednostek organizacyjnych, średnia kadra zarządzająca) stawali się samodzielnie liderami swoich zespołów, a zarazem działali w ramach tych wartości i celów, które są wspólne dla całej jednostki samorządu. Powinna się tu realizować zasada: „twój sukces jest moim sukcesem”. W tak zaproponowanym ujęciu wyraża się autentyczna kultura przywództwa w organizacji, którą wspomaga zintegrowane podejście do zarządzania.

Przywódca – szczególnie w sektorze publicznym, w którym odczuwa się brak środków na adekwatną motywację finansową najlepszych – powinien motywować współpracowników perspektywą własnego rozwoju wynikającą z udanej realizacji misji własnej instytucji. W praktyce często polega to na tym, że trzeba wspomagać „zależnych” dotąd (nie w pełni samodzielnych) kierowników do stanu, w którym będą oni potrafili się „samo-motywować” i efektywnie przewodzić

swoim zespołom¹³ w środowisku pracy. Tak jak formalny lider w instytucji samorządowej powinien motywować kierowników średniego szczebla, aby pełnili rolę autentycznych liderów swoich zespołów, tak również samorząd powinien pełnić funkcję superlidera wobec niezależnych organizacji i instytucji, działających na terenie jednostki samorządu, tworząc dla nich możliwie najlepsze warunki rozwoju, kontaktując ich między sobą i wspierając. W tym sensie wszystkie wymiary profesjonalizacji samorządu mają szansę znaleźć swoje wypełnienie w skutecznym i nowocześnie rozumianym przywództwie w sektorze publicznym. Do jego zaistnienia wymiar misyjno-etyczny jest niezbędny, bowiem głównym narzędziem przywódcy jest budowanie zaufania wśród pracowników i między interesariuszami.

Organizacje, doskonaląc swoje działania, starają się zwykle realizować to przez optymalizowanie formalnych procedur i stosowanie nowych narzędzi (wymiar merytoryczno-techniczny). Jednak bez nieformalnego, ale rzeczywistego zaangażowania pracowników, będą one tylko jałowymi procedurami, które, choć wdrożone, wcale nie muszą zapewniać skutecznego zarządzania. Dlatego tak ważne jest, aby nie lekceważyć wymiaru misyjno-etycznego i dbać o wysoką kulturę organizacyjną, wspierającą etos służby publicznej. Przyszłe programy rządowe, doskonalące profesjonalizm zarządzania w administracji samorządowej, powinny kłaść nacisk na oba wymiary, i to w sposób systemowy, starając się jednocześnie zapewnić właściwe warunki zewnętrzne do działania samorządu terytorialnego.

¹³ Por. Leszek Wanat, Tomasz Potkański, *Effective leadership as one of the pillars of development of knowledge-based economy*, w: „Intercathedra” No 26/2010, Annual Scientific Bulletin of Plant-Economic Department of the European WT University Studies, Poznań, ISSN 1640–3622; s. 182–185.