

Bronisław Bombala

REFORMY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – UJĘCIE PERSONALISTYCZNE

Złe prawo gorsze niż tyran najśroźszy. Bo wždy tyran odmienić się, albo namówić, albo umrzeć może i jego tyraństwo ustaje. A złe prawo zawždy trwa, zawždy zabija i szkodę czyni i na duszy i na ciele. Jest jako lew i bestyja nierozumna, która namówić się nie da, aż ją zabić i umorzyć. Tak i złe prawo, które szkody ludziom czyni miasto pomocy, dla której wszystkie się prawa stawia.
ks. Piotr Skarga

Prawo, etyka i polityka jako fundamenty infrastruktury publicznej (administracji)

Czynnikami, które mają fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania administracji publicznej, są: prawo, etyka i polityka. Problemy i patologie występujące w administracji mają swe źródła właśnie w źle zbudowanym systemie prawnym, dominacji polityki nad sferą publiczną (społeczną i gospodarczą) i w niedocenianiu etyki. W czasie transformacji politycznej i gospodarczej problemy te stają się bardziej wyraziste, czego szczególnym przykładem jest wzrost korupcji. Dominujące w świadomości społecznej poglądy dotyczące tego zjawiska mylą przyczyny ze skutkami. Korupcja jest bowiem – jak twierdzi M. Olson, twórca ekonomicznej teorii grup – rezultatem funkcjonowania niedoskonałego państwa. Jego zdaniem, gwałtowny wzrost korupcji w krajach postkomunistycznych to skutek szczątkowego wyodrębnienia sektora prywatnego, „psucie” rynku oraz ochrona przez państwo silnych grup nacisku, wywodzących się z establishmentu PRL. W rezultacie obywatele, aby przetrwać, muszą omijać prawo i tolerować korupcję¹. Zjawisko korupcji jest zatem przejawem „złego państwa”, „złego prawa” i „złej polityki”.

Kolejne negatywne zjawiska to: nepotyzm, prywata, nadużywanie słów „wolność”, „równość”, „postęp”, „demokracja”, które przemieniły się we frazesy, prowa-

¹ Zob. B. Klimczak, *Korupcja w gospodarce – zło absolutne czy zło konieczne?*, [w:] *Etyka w życiu gospodarczym*, „Annales” 2001, t. 4, s. 131.

dząc do zakłamania w stosunkach społecznych, przywiązywanie nadmiernego znaczenia do regulacji prawnych i procedur (zapominanie o tym, że wysoki poziom kultury i moralności decyduje o realizacji zasady sprawiedliwości).

Urzędnicy są często poddawani pokusie, by swą uprzywilejowaną pozycję wykorzystać dla własnych korzyści z oczywistą szkodą dla społeczeństwa. Te nihilistyczne w dużej mierze zjawiska są dowodem na to, że działalność publiczna, tak jak każda działalność człowieka, posiada wymiar moralny i jako taka podlega ocenie moralnej. Działalności publicznej nie można traktować jako obszar wolny od wartości. Zajmuje się ona bowiem sprawami ludzkiego współżycia, próbując pogodzić sprzeczności interesów przez budowanie ładu społecznego, który określany jest jako dobry i sprawiedliwy. Sformułowanie ogólnych kryteriów etycznych na użytek polityki i administracji jest nieodzowne, ponieważ mogą one stanowić płaszczyznę porozumienia w sprawach szczególnie istotnych dla funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Potrzebna jest etyka działalności publicznej (administracji), czyli refleksja nad moralnymi podstawami działalności publicznej, nad jej pozytywnymi celami, nad dopuszczalnymi środkami, nad pożądanymi zachowaniami w sferze publicznej². W dłuższej perspektywie daje to szansę na „etyczną działalność publiczną”. Etykę administracji możemy określić jako dyscyplinę zajmującą się z jednej strony moralnym wymiarem działań i zachowań w działalności publicznej (etyka opisowa administracji), z drugiej zaś formułowaniem kryteriów etycznych, pozwalających urzędnikom podejmować decyzje ze świadomością ich godziwości (etyka normatywna administracji).

Etykę administracji można budować, opierając się na różnych systemach etycznych. W praktyce gospodarczej sprawdziły się etyki biznesu budowane na podstawach konfucjanizmu, sintoizmu i buddyizmu w Japonii³; w Europie taką rolę odegrała katolicka nauka społeczna (społeczna gospodarka rynkowa) i tzw. etyki niezależne (humanizm). Wydaje się, że personalizm, który akcentuje godność i wolność człowieka, może być wykorzystany do budowania uniwersalnej etyki życia politycznego, społecznego i gospodarczego⁴. Personalizm ma ponadto wybitne walory praktyczne: jest pozytywną ideologią przemian społecznych.

Twórcy personalizmu współczesnego odchodzą od konstruowania definicji osoby, uznając ją za rzeczywistość nie do końca definiowalną, nieuchwytną w kategoriach racjonalnych, trudną do określenia w języku dyskursywnym. Jak konstataje E. Mounier, można ją jedynie określić metodą obrazowego opisu: „Sto tysięcy zdjęć fotograficznych nie tworzy jeszcze człowieka, który chodzi, myśli i chce”⁵. Osoba to to, co w człowieku pozostaje w głębi, co jest niepowtarzalne i jemu właściwe. W rezultacie można dokonać jedynie pewnego ogólnego opisu osoby. Osoba ro-

² Por. M. Perzanowska-Zamajtys, *Przyszła Europa i rola wartości niematerialnych w życiu zawodowym urzędników administracji publicznej*, [w:] *Etyka w życiu gospodarczym*, „Annales” 2003, t. 6, s. 140.

³ Zob. L. Karczewski, *Religijne uwarunkowania biznesu w krajach Dalekiego Wschodu*, Biuletyn Informacyjny Zespołu Etyki Biznesu, nr 28, grudzień 1997.

⁴ Podstawy personalistycznej koncepcji organizacji i życia gospodarczego zawarł autor w rozprawie doktorskiej, zatytułowanej *Personalistyczna wizja kultury organizacyjnej* (zob. także: B. Bombała, *Personalistyczna filozofia zarządzania jako odpowiedzialność pozytywna*, „Prakseologia” 2002, nr 142).

⁵ E. Mounier, *Wprowadzenie do egzystencjalizmów oraz wybór innych prac*, Kraków 1964, s. 9.

zumiana jest zatem jako wcielenie ducha w konkretny świat (*incarnation*), wezwana jest jednocześnie do rozwoju i transformacji świata (*vocation*) oraz pełnego uczestnictwa w budowaniu wspólnoty (*communion*)⁶.

Personalizm współczesny nie jest indywidualizmem. Jest to personalizm społecznościowy. Osoba występuje w środowisku „ty” oraz „my”. Jej istoty nie stanowi absolutna odrębność i indywidualność, ale raczej jej ciężenie ku drugiej osobie. Człowiek realizuje się w społeczności osób i w świecie: w rodzinie, społeczności lokalnej, wspólnocie pracy. Podstawowym aktem osoby jest zatem tworzenie wspólnoty i społeczności (*société*). Wspólnota (*communion*) stanowi fundament bytu społecznego i jest centralną funkcją osoby. Pogłębianie więzi społecznej jest głównym zadaniem członków danej społeczności. Jednostka nie może istnieć bez społeczności, ale społeczność musi być tak zorganizowana, by był zachowany prymat osoby nad rzeczą, by była to społeczność osób, a nie przedmiotów.

Działalność publiczna – między społeczeństwem a wspólnotą

Istotę życia społecznego znakomicie uchwycił w swej teorii F. Tönnies, autor dzieła *Gemeinschaft und Gesellschaft* (1887). Postawił on w nim tezę o rozkładzie wspólnoty (*Gemeinschaft*) pod wpływem rewolucji naukowo-technicznej i związanych z nią pozytywistycznych teorii naukowych⁷. Tönnies twierdził, że społeczeństwo nie może być traktowane wyłącznie jako spółka założona przez racjonalnie działające jednostki w celu osiągnięcia określonych korzyści. Dzieje się tak dlatego, iż istnieją dwa rodzaje ludzkiej woli wpływające na kształt społeczeństwa: wola płynąca z niedostępnej dla refleksji jaźni ludzkiej, zwana **wolą organiczną** (*Wesenwille*), oraz wola będąca wynikiem namysłu i wyrachowania, zwana **wolą arbitralną** (*Kürwille*). Z każdym rodzajem woli wiąże się inny typ ludzkiego działania: wola organiczna to działanie z wewnętrznej potrzeby; wola arbitralna to działanie ze względu na jakieś zewnętrzne cele, do których urzeczywistnienia ma ono doprowadzić. Stosunki społeczne kształtują się pod wpływem obu rodzajów woli, ale w każdym wypadku są to stosunki innego rodzaju. Dzięki woli organicznej powstaje wspólnota (*Gemeinschaft*), dzięki woli arbitralnej - społeczeństwo (*Gesellschaft*). Obie formy organizacji życia społecznego posiadają wiele cech przeciwstawnych:

- 1) we wspólnocie dominują więzy pokrewieństwa, braterstwa, współpracy; w społeczeństwie – więzy umowy, wymiany dóbr materialnych i wyrachowania,
- 2) wspólnota łączy ze sobą ludzi jako osoby; społeczeństwo – jako „bezosobowych” wykonawców powierzonych ról,
- 3) we wspólnocie czynnikiem kontroli społecznej jest zwyczaj i tradycja; w społeczeństwie – sformalizowane prawo,

⁶ Zob. B. Bombala, *Kreatywność osoby – odkrywanie sacrum*, [w:] *Czy sacrum jest jeszcze święte?*, red. Z. Kunicki, Olsztyn 2000.

⁷ Zob. J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, cz. 2, Warszawa 1981, s. 502.

- 4) członkowie wspólnoty kierują się w swym postępowaniu wiarą; członkowie społeczeństwa – względem na opinię publiczną,
- 5) gospodarczą podstawą wspólnoty jest własność prywatna obciążona funkcją społeczną i „wspólnota pracy”, społeczeństwa – własność prywatna⁸.

W nauce funkcjonują zatem dwa podstawowe pojęcia określające zbiorowości ludzkie: społeczeństwo i społeczność (wspólnota). Społeczeństwo to domena badań naukowych, działań i reform, a społeczność to pole refleksji filozoficznej. Z kolei termin „wspólnota” (*communio*) na gruncie personalizmu używany jest na określenie wyższego stadium życia społecznego. Wspólnota oznacza idealny przypadek życia zbiorowego, wyższy i głębszy etap integracji społeczności. Wspólnota osób jawi się tam, gdzie zachodzi wspólność dóbr, idei, sposobów życia, wartości, dążeń i powołania.

Personalizm przyjmuje, że w ramach bytu społecznego występują mniej lub bardziej zwarte konfiguracje społeczne. Ludzie łączą się w formy „naturalne” i „sztuczne”. Pierwsze posiadają charakter pierwotny: małżeństwo, rodzina, plemię, naród. Drugie zaś mają charakter pochodny: stan, klasa, organizacja, państwo. Personalistyczny model społeczeństwa opiera się na formach naturalnych. Formy sztuczne, zgodnie z tym ujęciem, winny pełnić funkcję pomocniczą względem form naturalnych. Przerost form sztucznych prowadzi bowiem do patologii w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym, takich jak: totalitaryzm, autokratyzm, biurokratyzm. Dlatego nie można uznać za wspólnoty tych zbiorowości, którym chodzi tylko i wyłącznie o interesy gospodarcze, zyski, więzy autorytetu i dyscypliny.

Nie są zatem wspólnotami organizacje zhierarchizowane, w których dominują więzi służbowe oparte na autorytecie formalnym i dyscyplinie (biurokracja). Nazwa ta natomiast dobrze oddaje istotę tych organizacji, w których relacje międzyludzkie opierają się na wolności, dobrowolności, zaangażowaniu. Przywrócenie naturalnym formom społecznym normalnych warunków rozwoju może się dokonać przez wprowadzenie do życia publicznego naczelnych zasad etyki personalistycznej, którymi są :

- **personalizm**. Zasada ta stoi na straży osobowej godności człowieka. Godność osobowa przysługuje człowiekowi jako wartości autotelicznej i przejawia się w jego niezbywalnych prawach elementarnych. Wszelkie formy przymusu, wyzysku i manipulacji naruszają ludzką godność (totalitaryzm, technokratyzm, biurokratyzm);
- **solidaryzm**. Zasada solidarności wyklucza zarówno skrajny indywidualizm, który przeczy społecznej naturze człowieka, jak i kolektywizm, obdzierający człowieka z godności osobistej i sprowadzający go do roli przedmiotu w procesach społecznych. Wymaga ona współdziałania, zgodnie z posiadanymi umiejętnościami, z pełnym zaangażowaniem w pomnażanie dobra wspólnego;
- **pomocniczość**. Zasada ta chroni osobę ludzką, grupy oraz „ciała pośrednie” przed niebezpieczeństwem utraty należnej im autonomii; wskazuje na uzupełniają-

⁸ *Ibidem*, s. 503.

ce i pomocnicze działania większych organizmów społecznych. Społeczności wyższego rzędu powinny wkraczać jedynie tam, gdzie ich pomoc jest niezbędna.

- **uczestnictwo**. Zasada ta zapewnia sprawiedliwe, proporcjonalne i odpowiedzialne uczestnictwo wszystkich członków społeczeństwa w rozwoju życia społeczno-gospodarczego. Uczestnictwo wyraża głębokie aspiracje człowieka dążącego do realizacji aktywnie pojmowanej wolności w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Wymaga ono pełnego dostępu do prawdy i informacji⁹;

- **organiczna koncepcja życia społeczno-gospodarczego**. Koncepcja ta wymaga tworzenia struktur społecznych, które ułatwią współpracę między organizacjami (stowarzyszenia zawodowe, ugrupowania gospodarcze, przedsięwzięcia publiczno-prywatne, organizacje międzynarodowe);

- **dobro wspólne**. Dobro to można określić jako całokształt takich warunków życia społecznego, w jakich ludzie mogą pełniej i szybciej osiągnąć swoją osobistą doskonałość. Wymaga ono pełnego uczestnictwa jednostek i społeczności w budowie infrastruktury politycznej, społecznej i kulturalnej.

Wymienione wyżej zasady tworzą fundamenty personalistycznej etyki społecznej – pozwalają na poprawne budowanie instytucji i relacji społecznych. Stają się zarazem kryteriami, które pozwalają na ocenę funkcjonowania administracji i wprowadzanych reform¹⁰. W pełnej zgodności z tymi zasadami pozostaje art. 30 Konstytucji RP, który głosi: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Należy podkreślić, że art. 30 powinien stanowić punkt wyjścia przy tworzeniu etyki administracji.

Szczególne znaczenie dla działalności publicznej ma dobro wspólne i pomocniczość. Dobro wspólne w tym przypadku oznacza tworzenie swoiście pojętej „infrastruktury”, która określa granice i warunki wszelkiej aktywności człowieka-obywatela: politycznej, społecznej, gospodarczej, kulturalnej. To właśnie ta „infrastruktura” w największym stopniu wpływa na jakość i efektywność aktywności obywateli. Inaczej mówiąc „infrastruktura publiczna” to państwo doskonale lub różne odcienie szarości życia społecznego i gospodarczego, gdy państwo doskonałym nie jest. Z kolei zasada pomocniczości uzmysławia, że bez aktywności obywateli owa infrastruktura publiczna będzie tylko biurokratyczną atrapą, utrudniającą rozwój osób i wspólnot.

Nowy typ przywództwa w działalności publicznej

Działalność publiczna w perspektywie personalistycznej prowadzi do nowego postrzegania władzy i rządu. W coraz większym stopniu staje się ona współzależnym i samorządem. Klasyczne pojęcie „władztwa” zastępowane jest przez

⁹ J. Oleński, *Prawo do prawdy i prawo do informacji jako podstawy społecznego ładu informacyjnego*, [w:] *Etyka w życiu gospodarczym*, „Annales” 2002, t. 5.

¹⁰ Por. B. Bombala, *Doskonalenie organizacji w personalistycznej koncepcji zarządzania*, [w:] *Etyka w życiu gospodarczym*, „Annales” 2003, t. 6, s. 176.

pojęcie „przywództwa”. Wnikając w istotę przywództwa, należy stwierdzić, że nie jest ono sprawowaniem władzy w tradycyjnym znaczeniu tego słowa¹¹. Szczególny rodzaj przywództwa – przywództwo personalistyczne¹² – ma miejsce wtedy, gdy lider i jego zwolennicy wchodzą we wzajemne związki, które wynoszą ich na wyższy poziom motywacji i moralności. Ważne jest, iż z gruntu moralny charakter takiej relacji polega na podniesieniu na wyższy poziom zachowań oraz etycznych aspiracji tak lidera, jak i tych, którzy z nim współdziałają.

Naczelną zasadą przywództwa personalistycznego jest uznanie **godności osoby** za podstawę działania i współdziałania. Takie podejście wynika z uzmysłowienia faktu, iż „podmiot działający”, którym jest przywódca, oddziałuje na „przedmiot”, którym nie jest rzecz, lecz również człowiek – osoba ludzka. A to oznacza, że każdy człowiek powinien być traktowany jako podmiot, a nie jako przedmiot. Istotą pracy przywódcy (*eidos*) jest bowiem odsłanianie „horyzontów”, czyli przyszłych stanów organizacji (społeczności) i dróg do nich prowadzących, czyli potencjalnych działań. Rozwój organizacji i społeczności nie jest możliwy bez aktywności i zaangażowania wszystkich jej członków. By taki stan osiągnąć, przywódca ma pozwalać, a nawet zachęcać do swobodnego działania. W procesie przywództwa personalistycznego zwraca się uwagę na wspólnotowy charakter aktywności. Organizacje i społeczności stają się tu przedmiotem zbiorowych decyzji i zachowań, które opierają się na systemie wspólnie podzielanych wartości. Przywództwo takie jest dynamiczne w tym sensie, że liderzy „przydają władzy” (*empowerment*) współpracownikom, którzy w rezultacie są zdolni do samodzielności w realizacji zadań i rozwijania swych kompetencji¹³.

Rozwijając powyższą myśl, należy stwierdzić, że orientacja personalistyczna nie oznacza jednostronnego, eksperckiego przekształcania organizacji i społeczności, lecz współdziałanie ze wszystkimi interesariuszami i przekształcanie świata od „wewnątrz”, poczynając od siebie samego jako integralnej części¹⁴. Wymaga to uświadomienia, że aktywność jest działaniem, które wiąże się z kształtowaniem bytu ludzkiego, jednostkowego i społecznego. Jest nią nie tylko bezpośrednia praca, ale również inne czynniki związane z całym bytem człowieka, przekształcające go, intensyfikujące i rozwijające jego życie. Natomiast działania bezsensowne, niszczące, degradujące człowieka i współzycie ludzkie lub przyrodę nie są pracą w sensie filozoficznym, lecz „antypracą”. Aktywność przywódcy wiąże się więc z ogromną odpowiedzialnością, zwielokrotnioną liczbą osób znajdujących

¹¹ Por. J. MacGregor Burns, *Władza przywódcza*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, oprac. J. Szczuparczyński, Warszawa 1995, s. 262-272.

¹² Zob. B. Bombała, *W poszukiwaniu nowego modelu kształcenia menedżera*, [w:] *Etyka w życiu gospodarczym*, „Annales” 2004, t. 7, s. 96. Zbliżona do koncepcji przywództwa personalistycznego jest rozwijana w USA koncepcja *servant leadership* (zob. *Focus on Leadership: Servant-Leadership for the 21st Century (Hardcover)*, ed. L. C. Spears, M. Lawrence, New York 2002).

¹³ W analizach nowego przywództwa przyjmuje się, iż należy rozwijać pięć kompetencji: umiejętności przeprowadzenia krytycznej oceny sytuacji i wykrywania problemów; umiejętności wizjonerskie; umiejętności językowe i komunikowania się; umiejętności sterowania wrażeniem; umiejętności przydawania władzy (partycypacja pracownicza, ustalanie ambitnych celów, usuwanie biurokratycznych ograniczeń).

¹⁴ Zob. B. Bombała, *The Autocreation of a Manager in the Process of Transformational Leadership*, „Analecta Husserliana” 2002, R. 76.

się pod jego pieczę i rangą podejmowanych przedsięwzięć. Nakłada to na przywódcę szczególne wymagania, zobowiązany jest on zawsze do odpowiedzialnego działania:

Odpowiedzialne działanie jest przeprowadzone przez sprawcę w szczególny sposób. Sprawca podejmuje i spełnia je przy mniej lub bardziej pełnym zrozumieniu naocznym zarówno powstającej z jego działania sytuacji, wziętej w aspekcie wartości [...], jak i wartości motywów, które skłoniły go do działania. We wszystkich fazach swego działania sprawca uświadamia sobie jego związek z wartością pozytywną lub negatywną jego wyniku i podejmuje je czy też kontynuuje ze świadomą aprobatą wartości wyniku, a przez to także słuszności i stosowności swego działania¹⁵.

Zrozumiałym jest zatem stwierdzenie, że działalność publiczna jest w najwyższym stopniu działalnością odpowiedzialną. Inną kwestią jest natomiast to, czy osoby pełniące funkcje publiczne taką świadomość posiadają. Jak zauważa A. Piekara:

W polityce kadrowej, gdy zamierza się powierzyć ważne administracyjne stanowisko, szeregowie bądź kierownicze, na którym szczególnie wymagane jest wysokie poczucie profesjonalnej i moralnej odpowiedzialności musi się wcześniej zadać pytanie: gdzie, w jakim środowisku rodzinnym i społecznym, pod czyim wpływem kształtowały się zasady i uznawane wartości kandydata. Czy [...] dokonywało się to pod wpływem poglądu, że o szczęściu i prestiżu decydują jedynie spryt, pieniądze i wysoki stan posiadania, czy wręcz inaczej: decydującymi czynnikami przynoszącymi powodzenie w życiu i szacunek ludzi są uczciwa praca, dobrze wykonywana, wiedza zdobyta rzetelną nauką oraz przyzwoitość w stosunkach z ludźmi¹⁶.

Ten drugi pogląd jest pożądany, gdyż oznacza postawę spolegliwą, życzliwą wobec ludzi, pozwalającą często na rozwiązywanie trudnych problemów z godnością i honorem.

Nowa administracja publiczna – między biurokracją a adhocreacją

Świadoma działalność publiczna winna kształtować warunki życia obywateli z uwzględnieniem tych idei, teorii, koncepcji i praktyk, które są efektywnie wykorzystywane w różnych krajach i dają wspaniałe rezultaty. Przyjmuje się dzisiaj, iż wiele inspiracji może dostarczyć świat organizacji gospodarczych i organizacji *non profit* (sektor trzeci w ujęciu R. Wuthnowa). Istnieje pewna prawidłowość: jeżeli państwo przejmuje coraz więcej funkcji stowarzyszeń dobrowolnych, to społeczeństwo staje się coraz bardziej apatyczne i pojawiają się tendencje autokratyczne. Obecnie obserwuje się wzrost roli sektora społecznego, który przenika w coraz większym stopniu sektor państwowy i rynek.

Sektor państwowy (sektor pierwszy) można opisać jako zbiór aktywności zorganizowanych i legitymizowanych przez przymus. Cechuje się formalizmem, który ma odbicie w dokumentach prawnych, oraz centralizacją, która jest związana

¹⁵ R. Ingarden, *Książeczka o człowieku*, Kraków 1987, s. 76.

¹⁶ A. Piekara, *Obywatel wobec administracji publicznej*, „Master of Business Administration” 2003, nr 3, s. 3.

z hierarchią i administracją centralną. Przymus jest „miękki”, są to sankcje związane z prawem. Prawomocność jest legalna.

Drugi sektor tworzy gospodarka (rynek), czyli zbiór aktywności łączących się z wymianą dóbr i usług związanych z zyskiem, korzyścią, opartych na mechanizmie cenowym, łączącym się z regulowanym poziomem oczekiwań i realizacją tych oczekiwań. Cechuje go wysoka innowacyjność i elastyczność. W sektorze tym nie występuje przymus.

Sektor trzeci (sektor pozarządowy, sektor społeczny) jest to obszar dobrowolnej działalności obywateli. Nie jest związany ani z formalnym przymusem, ani z orientacją na zysk. Jest to działalność wolna od ekonomicznych kryteriów. Sektor ten nie jest sformalizowany. Stowarzyszenia działające w jego obrębie posiadają status prawny, ale ich działalność opiera się na udziale ludzi dobrej woli, którzy bezinteresownie poświęcają swój czas, zdolności i energię.

Nowa administracja publiczna oznacza zmianę kulturową, obejmującą reformę struktur organizacyjnych, przywództwa i sposobów działania. Chodzi tu o przekształcanie biurokracji w adhocreakcję – odejście od modelu weberowskiego i tworzenie warunków do rozwijania form wspólnotowych (Tönnies). Zmiany te są zgodne z ewolucją struktur i systemów zarządzania w sektorze drugim i pozwalają na rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁷.

W teorii organizacji i zarządzania wyróżnia się dwa podstawowe typy struktur organizacyjnych: mechanistyczne i organiczne. Podstawą mechanistycznego typu struktury jest klasyczna koncepcja modelu biurokratycznego Maxa Webera. Cechą wyróżniającą biurokracji jest niezdolność do zmian wewnętrznych pod naciskiem otoczenia. Zmiany są pozorne, sprowadzają się do mnożenia nowych przepisów. W organizacji biurokratycznej każde działanie przebiega według ustalonych i zapisanych wzorców zachowań (przepisów organizacyjnych). Takie podejście wpływa na sztywność organizacji i powstawanie wielu patologii (błędne koła biurokracji, idealizmu biurokratycznego, wyuczonej nieudolności, przeniesienia celów).

Struktura organiczna (adhocreakcja) ma natomiast charakter inwencyjno-kreatywny; dzięki rozwijaniu szeroko pojętej działalności innowacyjnej może reagować na zmiany zachodzące w otoczeniu. Jest bardzo elastyczna, a nawet nieokreślona, co pozwala na restrukturalizację organizacji w zależności od napotykaných problemów. Zazwyczaj dla wytwarzania nowych idei, rozwiązywania problemów i opracowywania strategii organizacja jest swobodna, natomiast podczas implementacji wymagana jest większa koordynacja.

Wprowadzenie modelu organicznego do administracji publicznej powoduje radykalne zmiany w wymiarze praktycznym – staje się ona zarządzaniem publicznym, przyjmując następujący kształt:

¹⁷ Zob. E. Hibner, *Przejrzystość współpracy sektora publicznego z kapitałem prywatnym w świetle przebiegu projektu ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] *Etyka w życiu gospodarczym*, „Annales” 2005, t. 8, s. 311-320.

- **władze aktywizujące**. Głównym zadaniem struktur władzy staje się pełnienie funkcji katalizatora, który pomaga obywatelom i społecznościom w rozwoju infrastruktury;
- **władze w rękach społeczności**, czyli uwłaszczenie obywateli zamiast obsługiwanie. Oznacza to odebranie biurokracji prawa własności i przekazanie go społecznościom;
- **władze kierujące się poczuciem misji**, czyli władze przewidujące, koncentrujące swą uwagę na formułowaniu misji, ukazywaniu dalekosiężnych celów i pozostawiające obywatelom pełną swobodę wyboru metod służących wypełnieniu tej misji (rozwijanie sektora trzeciego);
- **władze zorientowane na wyniki**. Skłanianie organizacji publicznych do skoncentrowania się na wynikach swej działalności, a nie na procedurach i przepisach;
- **władze kierujące się interesem obywatela** (konsumenta usług publicznych). Oznacza to odejście od wymagań biurokracji i skoncentrowanie uwagi na zaspokajaniu potrzeb obywateli.
- **władze przedsiębiorcze**. To z kolei oznacza myślenie kategoriami gospodarza, który dba o pomnażanie dobra wspólnego; zmiana funkcji redystrybucyjnej na przedsiębiorczą.

Zmiana roli instytucji publicznych prowadzi do rozszerzenia i wzbogacenia metod świadczenia przez nie usług. Wprowadzenie nowych technologii usprawnia procesy decyzyjne i włącza w nie obywateli. Podobnie jak w przypadku bankowości domowej, powstająca „wirtualna” administracja publiczna (*e-government*) czyni z dotychczasowego petenta aktywnego uczestnika zarządzania publicznego. *E-government* to nowa forma organizacji administracji publicznej, która wykorzystuje interakcje i zmiany relacji między agendami rządowymi a obywatelami, przedsiębiorstwami, konsumentami i instytucjami publicznymi, spowodowane przez zastosowanie nowych technologii informacyjnych. Wirtualna administracja publiczna oznacza integrowanie usług administracji w środowisku sieci komputerowych i realizację dużej części relacji petent–urzędnik zdalnie¹⁸.

Reasumując, można stwierdzić, iż personalistyczna koncepcja zarządzania publicznego daje nie tylko podstawy ontologiczne i aksjologiczne administracji, ale wzmacnia ją także w wymiarze praktycznym. Tworzy ona, w ujęciu personalistycznym, wraz z sektorem drugim i trzecim jeden organizm. Efektywność polityczna, gospodarcza i kulturalna systemu, jakim jest państwo, zależy od „jakości” relacji między sektorami. Jakość ta w największym stopniu zależy od stanowionego prawa, sprawności administracji i etyki życia publicznego.

¹⁸ D. Dziuba, *IT w zarządzaniu publicznym – w warunkach tworzenia społeczeństw informacyjnych*, [w:] *Nowoczesna technologia w administracji publicznej*, Warszawa 2003.

Biurokracja, czyli instytucja marnotrawstwa i złego zarządzania¹⁹. Studium przypadku

Duże sukcesy w walce z patologiami biurokratycznymi odniósł Rudy Perpich, gubernator Minnesoty. Utworzył on stanowisko tzw. mistrza instytucji, który zapewnia pracownikom zburokratyzowanych instytucji dużą swobodę działania i ochronę przed niechętnymi ich działaniom szefami. Program aktywizowania pracowników (STEP – *Strive Toward Excellence in Performance* – Dążenie do doskonałości w pracy) został wprowadzony przez utworzoną przez Perpicha Komisję Badania Marnotrawstwa i Złego Zarządzania. Jego współpracownik Wiliam Andres (menedżer) doprowadził do radykalnych zmian, wychodząc z założenia, że produktywności nie można narzucić z zewnątrz, że musi być ona stymulowana od wewnątrz, że jest wynikiem działań oddolnych. Mówił on, że „Można to osiągnąć tylko poprzez danie pracownikom uprawnień do robienia tego, co uważają za właściwe. Jeśli pomożesz ludziom zorientować się, co jest właściwe, i dasz im uprawnienia do robienia tego, to uzyskasz znakomite wyniki. Uzyskasz takie wyniki, o jakich nawet nie śnią ci, co siedzą w wielkich gabinetach na samej górze”.

Zasady funkcjonowania programu STEP były bardzo proste. Opierał się on na pracy zespołowej i inicjatywach oddolnych, koordynowanych przez zarząd programu. Zarząd zbierał propozycje od pracowników, którzy zgłaszali pomysły innowacyjne, i najbardziej obiecującym z nich nadawał rangę oficjalnych projektów STEP. Kryteria wyboru były podobne do tych, które stosowały „władze przedsiębiorcze” w całej Ameryce. Propozycje projektów musiały być zgłoszone przez zespoły, ich realizacja nie mogła pociągać za sobą żadnych nowych kosztów i musiały one dotyczyć przynajmniej jednej z sześciu dziedzin: nastawienia na potrzeby klienta, pomiaru jakości pracy, decentralizacji władzy, współdziałania w zarządzaniu, nowych form współpracy, zaawansowanych technologii.

Program dawał pracownikom dużo korzyści i satysfakcję. Otrzymywali oni pozwolenie na działalność innowacyjną, uzyskiwali pomoc techniczną przy opracowywaniu swoich wniosków, szefowie zostali zobowiązani do wysłuchiwania ich propozycji i realizacji programów zaaprobowanych przez zarząd, mieli zapewnioną ochronę w przypadku jakichkolwiek konfliktów z dyrekcją.

Funkcjonowanie programu przyczyniło się do poprawienia efektywności pracy różnych wydziałów instytucji stanowych. Skrócono na przykład o połowę czas oczekiwania na wydanie prawa jazdy, zwiększono frekwencję w parkach stanowych o ponad 300%. Doświadczenia płynące z tego programu unaocznily, że przeprowadzanie decentralizacji wymaga silnego poparcia naczelnego kierownictwa. Na dole hierarchii mogą powstawać świetne pomysły, ale w systemach scentralizowanych są one zazwyczaj lekceważone. Ironią jest to, że w scentralizowanych instytucjach (ministerstwach, systemach szkolnych, programach) trzeba naj-

¹⁹ Opracowano na podstawie: D. Osborne, T. Gaebler, *Rzecz o inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1992.

pierw zmienić przepisy, by dopuścić szeregowych pracowników do projektowania jakiegokolwiek zmiany. Tego typu działania określa się mianem deregulacji.

Po to, by pracownicy mieli prawo działania według własnych pomysłów, niezbędne jest zdecentralizowanie ośrodków podejmowania decyzji. Istnieje bowiem prawidłowość: wysiłki odgórne zmierzające do zwiększenia produktywności zmniejszają ją zazwyczaj i obniżają morale, natomiast wysiłki zmierzające do podniesienia morale przez danie pracownikom większych uprawnień zazwyczaj podnoszą zarówno morale, jak i produktywność.

Warunkiem koniecznym, wspierającym proces decentralizacji, jest inwestowanie w rozwój pracowników. Najlepsze organizacje dobrze opłacają swoich pracowników i starają się im zapewnić jak najlepsze warunki pracy. Poza tym dużo inwestują w ich szkolenie. Oczywiście jest bowiem, że ważnych decyzji nie mogą podejmować niekompetentni i źle wyszkoleni urzędnicy.