

# Michał Rutkowski

---

## Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie : sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego

---

Zarządzanie Publiczne nr 9 (3), 69-79

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Michał Rutkowski

## Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego

Bank Światowy pojęcie „dobrego rządzenia“ (good governance) wprowadził na początku lat 90. Po reorganizacji w 1997 r. wydzielono w Banku odrębny sektor zarządzania publicznego, a następnie opracowano listę sześciu podstawowych wskaźników dobrego rządzenia. Wskaźniki te zostały zastosowane również do badania jakości rządzenia w Polsce i pokazały, że Polska osiąga niskie standardy we wszystkich wymiarach dobrego rządzenia, przede wszystkim w zakresie przejrzystości działania sfery publicznej, jakości regulacji, egzekwowania prawa, jak i efektywności oraz skuteczności realizacji zadań publicznych przez administrację. Ogólnoswiatowy kryzys gospodarczy podkreślił rangę dobrego rządzenia i uwypuklił jego braki, szczególnie w dziedzinie gospodarki opartej na uwadze. Brak uwagi poświęconej pożyczkom hipotecznym oraz interakcji stóp procentowych z kredytami hipotecznymi doprowadził do negatywnego efektu.

Słowa kluczowe: dobre rządzenie, zarządzanie publiczne, Bank Światowy, kryzys gospodarczy, gospodarka oparta na uwadze.

### 1. Jakość rządzenia

Banku Światowy pojęcie „dobrego rządzenia“ (*good governance*) po raz pierwszy wprowadził do swoich dokumentów i programów pomocowych na początku lat 90. Związane to było z programami wsparcia dla krajów rozwijających się i odpowiedzią na postulaty poprawy skuteczności ich funkcjonowania pod kątem osiągania założonych celów rozwojowych. Nieefektywność tej pomocy wiązano głównie z brakiem odpowiedniego potencjału administracyjnego, który pozwalałby na właściwe wykorzystanie zewnętrznej pomocy finansowej. Fakt ten stał się impulsem do rozpoczęcia dyskusji o sposobach podwyższenia potencjału administracyjnego i jakości zarządzania jako najważniejszym elemencie wsparcia. Z czasem uwarunkowania związane z poprawą rządzenia, a więc wprowadzeniem zasad dobrego rządzenia do praktyki funkcjonowania administracji, stały się nie tylko mechani-

zmem poprawy skuteczności międzynarodowych programów pomocowych, lecz także warunkiem otrzymania samej pomocy.

Warto zauważyć, że w początkowym okresie podstawowe odniesienie dla dobrego rządzenia stanowiły kwestie sprawnego i efektywnego funkcjonowania administracji, zwłaszcza w zakresie efektywnej absorpcji środków finansowych. Istotne znaczeniem miała poprawa jakości zarządzania w instytucjach oraz rozwój ich potencjału administracyjnego (*state capacity*). Obszary te były związane z zasadniczymi celami programów rozwojowych, w tym z poprawą uwarunkowań makroekonomicznych, zmniejszaniem ubóstwa, wykluczenia społecznego i rozwojem poszczególnych krajów. Później obejmowały one coraz to nowe elementy, spośród których można wymienić dwie podstawowe kategorie:

1. warunki polityczne, związane z demokratyzacją państwa, poszanowaniem praw człowieka, swobodą funkcjonowania organizacji porządowych itp.;
2. dodatkowe warunki ekonomiczne, związane najczęściej z oczekiwaniami zagranicznych inwestorów i donatorów.

---

Michał Rutkowski jest pracownikiem Banku Światowego, pełni funkcję dyrektora ds. polityki społecznej w regionie Azji Południowej.

Precyzyjne zdefiniowanie pojęcia dobrego rządzenia musi być poprzedzone zrozumieniem i dookreśleniem pojęcia „rządzenie” (*governance*). Definiuję ten termin jako procesy i instytucje służące podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy w danym kraju (lub organizacji międzynarodowej). Z mojego punktu widzenia pojęcie to odnosi rządzenie do dwóch wymiarów:

- funkcjonowania administracji i władz politycznych (na wszystkich poziomach władzy) oraz
- włączania w procesy decyzyjne grup interesów oraz organizacji społecznych i pozarządowych.

Na ogół analizowane pojęcie ujmuje się w trzech aspektach, jako:

1. proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów;
2. zdolność administracyjną do formułowania i implementowania polityk publicznych oraz zapewniania dobrej jakości usług publicznych;
3. udział obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi.

Dla porównania, w programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) rządzenie jest określane jako sprawowanie władzy w sprawach gospodarczych, politycznych i administracyjnych na wszystkich szczeblach administracji, jak również obejmuje mechanizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych.

Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development: USAID) definiuje rządzenie jako zdolność rządu do efektywnego, wydajnego (tj. oszczędnego) i rozliczalnego procesu zarządzania politykami publicznymi, który jest otwarty na partycypację obywateli i zmierza do wzmocnienia systemu demokratycznego.

Aby lepiej rozwiązywać problemy dobrego rządzenia, w Banku Światowym w 1997 r. przeprowadzono reorganizację. Został m.in. wydzielony sektor zarządzania publicznego z trzema podstawowymi sferami odpowiedzialności:

- przygotowanie i wdrażanie strategii walki z korupcją;
- finanse publiczne, w tym prace Banku w dziedzinie analizy wydatków publicznych i polityki podatkowej;
- instytucjonalna reforma sektora publicznego.

Jak już zostało wspomniane wcześniej, w odniesieniu do pojęcia rządzenia definiuje się i operacjonalizuje termin „dobre rządzenie”. Ponieważ pojęcie to jest relatywnie nowe, w literaturze funkcjonuje wiele jego definicji. Eksponują one różne elementy składowe dobrego rządzenia oraz w sposób zróżnicowany opisują jego zakres. Zawsze jednak, definiując zakres pojęcia dobre rządzenie, należy uwzględnić w analizie następujące elementy:

1. Efektywność rządów: zdolność (potencjał) władz publicznych i administracji (na różnych szczeblach zarządzania) do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych (w tym dostosowanie skali interwencji publicznej do rzeczywistych potrzeb społecznych). W szczególności odnosi się to do zapewnienia podstawowych usług społecznych, podnoszenia poziomu życia mieszkańców i likwidowania ubóstwa, zapewnienia rozwoju gospodarczego w celu walki z biedą, zagwarantowania równych szans dla wszystkich obywateli, rozwoju zasobów ludzkich w społeczeństwie, zapewnienia ochrony socjalnej i polityki zatrudnienia, ochrony przyrody i zrównoważonego rozwoju itd. Istotnym elementem omawianego komponentu jest kształtowanie odpowiednich kwalifikacji zasobów ludzkich w sektorze publicznym, stosownych kompetencji regulacyjnych, a także uczciwej administracji i przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym.
2. Rozwój gospodarki: zdolność do tworzenia wysokiej jakości polityk gospodarczych, gwarantujących funkcjonowanie rynku, stabilność makroekonomiczną, zapewnienie wzrostu gospodarczego itp. Element ten obejmuje przestrzeganie i skuteczne egzekwowanie praw własności oraz zawartych kontraktów, a także likwidowanie niepotrzebnych ciężarów administracyjnych utrudniających rozwój gospodarczy (w tym regulacyjnych) oraz liberalizację handlu, otwartość na zagranicznych inwestorów, prywatyzację przedsiębiorstw

państwowych, zapewnienie skutecznego systemu podatkowego i polityki długu publicznego itp.

3. Demokratyzacja: przejrzystość i transparentność funkcjonowania władz publicznych i administracji, a także zdolność do włączania w prace administracyjne obywateli, w tym organizacji społecznych i pozarządowych, na zasadach odpowiedniej reprezentatywności i pluralizmu. Omawiany komponent zawiera także szeroko rozumianą demokratyzację zarządzania, przestrzeganie praw człowieka, praw mniejszości, rozliczalność władz publicznych i administracji, zapewnienie konsensu społecznego i rozwiązywania konfliktów między sprzecznymi interesami. Ponadto obejmuje on decentralizację i prowadzenie zasad demokracji na szczeblu lokalnym oraz cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi (i zmniejszanie wydatków na obronność). Omawiany aspekt *good governance* łączy się z zapewnieniem stabilizacji politycznej w kraju, w tym gwarantowaniem pokoju i bezpieczeństwa mieszkańców.

W Banku Światowym opracowano listę podstawowych wskaźników dobrego rządzenia. Sześć głównych kryteriów służy obecnie do oceny postępów poszczególnych państw w dążeniu do wdrażania zasad dobrego rządzenia. Należą do nich:

1. Głos i rozliczalność: zakres udziału obywateli w pracach instytucji rządowych, demokratyczny wybór władz, jak również wolność wypowiedzi i mediów, swoboda stowarzyszania się itp.
2. Stabilność polityczna i brak przemocy: prawdopodobieństwo stabilnych rządów, bezpieczeństwo obywateli, pokój i przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym.
3. Efektywność rządów: wskaźnik dotyczy potencjału administracyjnego rządów do efektywnego realizowania polityk i usług publicznych (*state capacity*).
4. Jakość regulacyjna: dotyczy formułowania i implementowania regulacji, głównie związanych z rozwojem prywatnego sektora w gospodarce.
5. Rządy prawa: w szczególności sposób wskaźnik ten dotyczy warunków działalności gospodarczej, zwłaszcza poszanowania własności, wy-

konalności kontraktów, sprawności systemu policyjnego i sądownictwa.

6. Ograniczenie korupcji: wskaźnik dotyczy głównie postrzegania zagrożeń korupcyjnych.

Dla porównania, Komisja Europejska w Białej Księdze *European Governance* zaproponowała pięć głównych kryteriów dobrego rządzenia, które mają odniesienie przede wszystkim do funkcjonowania polityk europejskich, ale również dotyczą poprawy rządzenia w państwach członkowskich:

1. Otwartość, polegająca na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej.
2. Partycypacja, jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel-partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (czyli w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja kładzie nacisk na udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tzw. dialog społeczny).
3. Rozliczalność, co oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą.
4. Efektywność, dotycząca poprawy potencjału administracyjnego (*state capacity*) w zakresie skutecznego, sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów polityk publicznych. Wspomniane kryterium dobrego rządzenia obejmuje dwie dodatkowe zasady: po pierwsze zasadę proporcjonalności, która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny; po drugie zasadę subsydiarności, według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują.

5. Koherencja, jako integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi, jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych (w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia, *multilevel governance*). Ponadto dotyczy integracji polityk sektorowych i terytorialnych.

## 2. Polska a dobre rządzenie

Warto zauważyć i dostrzega się to w Banku Światowym, że również w Polsce podjęto próby zdefiniowania i dookreślenia pojęcia dobrego rządzenia. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013 wskazano, że dobre rządzenie to sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte na zasadzie otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności. Rozumienie terminu dobrego rządzenia i jego elementy zaprezentowano w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, gdzie zakres pojęcia był determinowany operacyjnym charakterem dokumentu oraz rodzajem wsparcia udzielanego w ramach V osi priorytetowej „Dobre rządzenie”. W dokumencie tym wskazano, że dobre rządzenie polega na rozwijaniu zdolności administracyjnych instytucji publicznych, w tym podniesieniu jakości kadr administracji w celu poprawy jakości usług publicznych i modernizacji funkcjonowania administracji oraz na wzmacnianiu mechanizmów partnerstwa i współpracy z trzecim sektorem.

Polska jako kraj, który przystąpił do Banku Światowego oraz wstąpił w struktury Unii Europejskiej stosunkowo niedawno, miała niewiele czasu, aby wdrożyć skutecznie zasady dobrego rządzenia, stosowane powszechnie w krajach rozwiniętych. Międzynarodowe badania dotyczące standardów rządzenia wskazują na duże zapóźnienia w stosowaniu zasad dobrego rządzenia w Polsce zarówno na tle innych państw europejskich, jak i w skali globalnej. Także badania Banku Światowego dotyczące efektywności rządzenia mierzonej pod kątem jakości usług publicznych, jakości służby cywilnej i jej niezależności od presji politycznych, jakości tworzenia i wdrażania polityk oraz wiarygodności zaangażowania rządu w realizację tych polityk, wskazują na słabość instytucjonalną Polski

w tym obszarze, nie tylko w porównaniu ze średnią unijną, lecz także w porównaniu z nowymi państwami członkowskimi. We wszystkich mierzonych przez nas wymiarach rządzenia Polska plasuje się za państwami UE-15 oraz większością nowych państw członkowskich UE, wyłączając tylko Bułgarię i Rumunię. Przy czym spośród sześciu wymiarów rządzenia najgorsze wyniki Polska osiąga w obszarze ograniczania korupcji i rządów prawa. Szczególnym problemem polskiej administracji publicznej jest jej negatywny wizerunek w społeczeństwie, związany ze zjawiskiem korupcji. W 2007 r. Polska zajęła 64 pozycję na 159 państw w corocznym rankingu Transparency International, szeregującym państwa ze względu na skalę postrzeganej korupcji. Oznacza to, że Polska z wynikiem 4,2 punkty znalazła się na jednym z ostatnich miejsc wśród wszystkich państw UE, wyprzedzając tylko Bułgarię i Rumunię.

Również badania krajowe potwierdzają przekonanie obywateli o wysokiej korupcji w Polsce. Według wyników badań opinii publicznej przeprowadzonej przez CBOS w 2007 r., mimo stopniowej poprawy postrzegania administracji przez polskie społeczeństwo, korupcja i protekcja pozostają najgorzej ocenianymi cechami polskiej administracji publicznej.

Całkiem dobrym wyznacznikiem jakości rządzenia w Polsce są też wyniki badań dotyczących otoczenia instytucjonalnego dla działalności gospodarczej, biorące pod uwagę warunki instytucjonalne i prawne dla inwestycji gospodarczych, w tym m.in. obciążenia administracyjne związane z zakładaniem, prowadzeniem i likwidacją przedsiębiorstwa oraz sprawność instytucji egzekwujących przestrzeganie prawa (tj. sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości). Według rankingu Doing Business, udostępnionego w raporcie z 2008 r., Polska zajmuje 74 miejsce wśród 178 badanych państw, wyprzedzając tylko Grecję spośród badanych państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Według danych raportu *Doing Business 2008* dostępnych na stronie internetowej: <http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>, zob. także Lonti, Woods (2008), dostępny również na stronie internetowej: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/34/40209928.pdf>.

Tab. 1. Wyniki osiągane przez Polskę w latach 1998, 2000, 2002, 2004, 2007 w sześciu wymiarach rządzenia badanych przez Bank Światowy (skala od -2,5 do +2,5)

Sześć wymiarów rządzenia	1998	2000	2002	2004	2007
Głos i rozliczalność	1,05	1,04	1,08	1,02	0,81
Stabilność polityczna i brak przemocy	0,60	0,41	0,66	0,20	0,58
Efektywność rządów	0,69	0,62	0,57	0,44	0,38
Jakość regulacyjna	0,69	0,64	0,70	0,78	0,71
Rządy prawa	0,69	0,60	0,56	0,40	0,28
Ograniczenie korupcji	0,60	0,51	0,34	0,20	0,14

Źródło: opracowanie na podstawie danych Banku Światowego, [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp).

Wyżej wymienione wyniki badań wskazują, że Polska osiąga niskie standardy we wszystkich wymiarach dobrego rządzenia, w tym przede wszystkim w zakresie przejrzystości działania sfery publicznej, jakości regulacji, przestrzegania i egzekwowania prawa, jak i efektywności i skuteczności realizacji zadań publicznych przez rządy i ich administracje. Taka sytuacja skutkuje niską jakością rządów, a w efekcie niekorzystnym otoczeniem instytucjonalno-regulacyjnym dla rozwoju gospodarczego i społecznego.

### 3. Wpływ polskiego modelu administracji publicznej na jakość rządzenia – kilka hipotez

Na jakość rządzenia w państwie wpływa między innymi jego zdolność do realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu aparatu wykonawczego – administracji publicznej. Ocena standardów działania polskiej administracji publicznej wskazuje na poważne problemy systemowe, będące wynikiem z jednej strony oparcia administracji na modelu administracji weberowskiej, zorganizowanej hierarchicznie i działającej na podstawie procedur, z drugiej strony spuścizny okresu komunizmu, charakteryzującego się scentralizowanym sposobem wykonywania władzy oraz resortową organizacją administracji. W efekcie polska administracja boryka się z podwójnymi opóźnieniami, będącymi konsekwencją braku kompleksowych reform służących modernizacji całej administracji publicznej.

Do najpoważniejszych słabości systemowych wynikających z zapóźnień rozwojowych należą między innymi: korupcja i brak jasnych zasad

odpowiedzialności, znaczące upolitycznienie administracji, wysoka rotacja kadr i częste zmiany organizacyjne. Jedną z nielicznych prób reformy funkcjonowania administracji przez wprowadzanie standardów służby cywilnej do praktyki działania polskiej administracji zakończyła się tylko częściowym sukcesem, gdyż kolejne ekipy rządzące stale podejmują próby podporządkowania służby cywilnej swoim celom politycznym, zagrażając w ten sposób zarówno jej apolityczności, jak i profesjonalizmowi.

W efekcie ww. słabości systemowych Polska ma jedną z najmniej efektywnych administracji wśród państw członkowskich UE, choć proces zmian, na który wpłynęła także akcesja do UE, powoduje poprawę sytuacji w tym zakresie. Obecnie potencjał administracyjny w Polsce determinują bądź określają:

- niska efektywność funkcjonowania administracji i konieczność poprawy w tym zakresie,
- potrzeba zapewnienia odpowiedniej liczby profesjonalnych urzędników, co stanowi warunek sprawnie funkcjonującego państwa,
- wysoka rotacja kadr i niska stabilność zatrudnienia, która utrudnia opracowywanie i wdrażanie długookresowych strategii oraz prowadzenie spójnej polityki rozwoju, konieczna jest zatem zmiana polityki zatrudnienia,
- słabe wykorzystywanie dobrych praktyk innych państw członkowskich,
- potrzeba wprowadzenia systemu podnoszenia kwalifikacji oraz rozbudowa i wzmocnienie profesjonalnego korpusu służby cywilnej,
- niekorzystna ocena potencjału instytucjonalnego administracji i słaba dynamika zmian;

konieczne jest opracowanie strategicznego podejścia w tym zakresie.

Dodatkowo problemom tym towarzyszy niska kultura działania administracji, charakteryzująca się protekcyjnością, stosowaniem głównie instrumentów władczych w stosunku do klienta oraz formalnym i proceduralnym traktowaniem zadań. Ponadto mentalność urzędników, uformowana w poprzednim systemie, zmienia się zbyt powoli, nadal charakteryzując się „kulturą tajności”, zamknięciem zarówno na współpracę z innymi jednostkami administracji, jak i na dialog ze społeczeństwem.

Dla przykładu badania przejrzystości urzędów prowadzone przez Transparency International Polska (Ranking Przejrzystości Urzędów) pokazują, że prawnie zagwarantowany dostęp do informacji publicznej praktycznie nie jest w Polsce realizowany. Trudności w komunikacji z urzędem, słaby przepływ informacji w samej administracji oraz brak współpracy i koordynacji stanowią jedne z najpoważniejszych wad polskiej administracji. W tej sytuacji trudno mówić o sprzyjających warunkach do budowania zaufania między społeczeństwem a władzą.

Niski potencjał administracyjny utrudniającej realizację zadań publicznych, wyżej wymienione słabości systemowe oraz niskie standardy funkcjonowania polskiej administracji wskazują na dysfunkcjonalność obecnego modelu polskiej administracji publicznej i konieczność jej reformy oraz modernizacji funkcjonowania, aby mogła sprostać nowym zadaniom i wyzwaniom stojącym współcześnie przed państwem. Konieczne jest przede wszystkim tworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju gospodarczego i społecznego.

#### 4. Jakość rządzenia a ogólnoświatowy kryzys gospodarczy

Wydaje się, że jest za wcześnie, aby sformułować znaczące wnioski dla dobrego rządzenia wynikające ze światowego kryzysu gospodarczego. Można jednak pokusić się o pewne hipotezy na podstawie zarówno przebiegu samego kryzysu, jak i dyskusji i ocen mu towarzyszących.

Często charakteryzuje się przyczyny kryzysu jako związane z niedostateczną wiedzą o rzeczywistości. Tymczasem obecny kryzys i dyskusja po

nim następująca pokazują, że sednem rzeczy nie wydaje się niedostatek *wiedzy*, lecz niedostatek *uwagi* na wielu poziomach zarządzania gospodarką. Kryzys gospodarczy był wynikiem kryzysu jakości rządzenia, ale w ramach tej jakości zaszwanowała nie gospodarka oparta na wiedzy (*knowledge economy*), lecz gospodarka oparta na uwadze (*attention economy*).

Używam tu pojęcia uwagi w takim sensie, w jakim używali tego terminu pionierzy ekonomii uwagi. Uwaga czy poświęcanie uwagi rządzi się własnymi prawami, ma własną specyficzną dynamikę oraz wywołuje określone skutki. Podstawową zasadą gospodarki uwagi jest poświęcanie i zwracanie uwagi na konkretne osoby, produkty czy wydarzenia. Zwracanie uwagi oznacza przy tym kierowanie myśli, zmianę myślenia w określonym kierunku. Polega to na poddaniu myślenia i świadomości pod wpływ danej osoby, produktu czy wydarzenia. Warto dodać, iż umiejętność przyciągania uwagi jest wyjątkową cechą – z założenia charakteryzuje ona ograniczoną liczbę osób czy firm lub produktów. Umiejętność przyciągania uwagi, czyli wyróżniania się, odróżniania od innych i zwracania ku sobie zainteresowania innych osób, z definicji nie może być ani umiejętnością powszechną, ani produktem masowym. Jak pisze Michael Goldhaber: *Znaczenie naszego życia jest wyrażane uwagą, jaką poświęcają nam inni. Bez poświęcania uwagi życie byłoby bez znaczenia* (Goldhaber 1997).

Badacze i praktycy zajmujący się zjawiskiem gospodarki uwagi wskazują, iż w ciągu ostatnich kilkadziesiąt lat w krajach rozwiniętych obserwuje się rozwój systemów ekonomicznych cechujących się inną strukturą, odmiennymi zasadami i mechanizmami funkcjonowania. Pojawienie się gospodarki uwagi oznacza przesunięcie punktu ciężkości w kierunku innych aspektów, niż w tradycyjnej gospodarce materialnej. Konsekwencje oraz „siła rażenia” zmian w kierunku gospodarki uwagi w odniesieniu do skutków oraz wpływu na systemy ekonomiczno-społeczne i przedsiębiorstwa są porównywane z efektami rewolucji przemysłowej. Gospodarka uwagi oznacza zmianę w myśleniu i funkcjonowaniu, jak również prowadzi do wytworzenia specyficznych, charakterystycznych dla tego zjawiska zasad współpracy.

Podstawową kwestią w kontekście kryzysu był brak uwagi poświęconej pożyczkom hipotecznym, których banki udzielały, przy wysokim ryzyku spłaty, osobom o niewystarczających możliwościach finansowych. Pożyczki te stały się zabezpieczeniem obligacji masowo sprzedawanych w celach inwestycyjnych i spekulacyjnych przez prywatne instytucje finansowe, w tym największe banki amerykańskie i europejskie. Mimo posiadanej wiedzy, uwaga poświęcana ryzykowności tych obligacji była niewielka, gdyż trwał wzrost na rynku nieruchomości, a czołowe instytucje ratingowe wystawiały wysokie oceny bezpieczeństwa obligacjom wbrew posiadanej wiedzy, ale zgodnie z niską uwagą poświęcaną problemowi. Niewypłacalność indywidualna z niespodziewanie dużym odsetkiem (ponad 9%) spowodowała z kolei brak gotówki na rynku kredytowym i niestabilność (zagrożenie rychłej niewypłacalności wierzycielności) tych instytucji.

Drugim elementem był brak uwagi FED poświęconej interakcji niskich stóp procentowych z kredytami hipotecznymi. W 2001 r. po pęknięciu giełdowej bańki ceny akcji mocno spadały, co rodziło obawy o wzrost gospodarczy. FED postanowił obniżyć stopy procentowe, w wyniku czego w roku 2002 osiągnęły one poziom 2%. W sytuacji inflacji wyższej od oficjalnych stóp procentowych pieniądź znalazł lepszą lokatę w postaci nieruchomości. Ich ceny zaczęły stopniowo piąć się w górę. Jednocześnie niskie stopy procentowe pozytywnie motywowały do zaciągania dalszych kredytów hipotecznych. Popularne stało się zarabianie na nieruchomościach za pomocą kredytu. Zwrot z nieruchomości wynosił od kilkunastu do kilkudziesięciu procent. Rzesze agentów bankowych namawiały na kredyt osoby o niskich dochodach. Dopiero po dwóch latach luzowania polityki pieniężnej, wobec symptomów przegrzania, FED zaczął podnosić stopy procentowe.

Kolejnym elementem braku uwagi było niezwrócenie uwagi na potencjalne konsekwencje podniesienia stóp procentowych. Ich podniesienie do poziomu 5% spowodowało znaczne zwiększenie obciążeń odsetkowych, przy jednoczesnym zmniejszeniu atrakcyjności lokowania kapitału w nieruchomości. Ceny nieruchomości zaczęły spadać. Wielu kredytobiorców przesta-

ło spłacać zaciągnięty dług. Banki, zajmując hipoteki i próbując sprzedać nieruchomości, przyspieszyły proces obniżki ich cen.

W połowie 2007 r. obligacje *subprime* okazały się papierami bez pokrycia. Kiedy ceny domów w USA zaczęły spadać, w lipcu 2007 r. zbankrutowały dwa fundusze inwestycyjne banku Bear Stearns. Banki doznały bardzo poważnych, liczonych w miliardach dolarów strat. Okazały się one tak duże, że w marcu i kwietniu 2008 r. główne banki USA (Merrill Lynch, Goldman Sachs, Morgan Stanley, Lehman Brothers, Citigroup) zostały pospiesznie dokapitalizowane, by zapobiec upadłości. Obawiano się, że upadłość mogłaby wywołać efekt domina, bankructwa banków i przedsiębiorstw, bezrobocie i kryzys gospodarczy porównywalny z kryzysem stulecia z 1929 r. Kapitał ratunkowy pochodził m.in. z rezerw walutowych różnych państw (Arabia Saudyjska, Kuwejt, Korea Południowa, Japonia, Chiny, Singapur). W zamian za emisję akcji każdy z banków dostał od kilku do kilkunastu miliardów dolarów.

Czwartym elementem kryzysu gospodarki uwagi było niedocenienie potencjalnych międzynarodowych aspektów kryzysu. W następstwie bankructwa Lehman Brothers oraz zagrożenia upadłością kolejnych amerykańskich i europejskich banków doszło w kolejnych tygodniach do kryzysu zaufania na rynku międzybankowym. Banki przestały sobie pożyczać pieniądze z powodu obaw o niewypłacalność. Upadły 4 islandzkie banki, których zobowiązania okazały się za duże jak na PKB małego kraju. Islandia zwróciła się o pomoc kilku miliardów dolarów do MFW, USA, UE i Rosji. Islandzka waluta znacznie straciła na wartości. Pojawiły się pogłoski o możliwych kłopotach Węgier, Ukrainy, a nawet Czech i Polski. Węgierski forint został mocno przeceniony. Z powodu znacznych ilości kredytów denominowanych we frankach szwajcarskich i euro dalsze osłabienie lokalnych walut zagroziło niewypłacalnością hipotek w tych krajach i możliwym rozszerzeniem kryzysu bankowego. Węgry otrzymały znaczną pomoc z MFW i UE, co uspokoiło nieco nastroje.

Wreszcie piąty element kryzysu uwagi, a mianowicie brak wyprzedzającej reakcji na rozprzestrzenianie się załamania do sfery produkcji. Ustała akcja kredytowa banków, co spowodowało



w październiku 2007 załamanie sprzedaży samochodów, finansowanej głównie kredytami. Największe koncerny General Motors, Ford, Volkswagen zapowiedziały znaczne zwolnienia. Wcześniej banki ogłosiły redukcje zatrudnienia, w samej Wielkiej Brytanii pracę straciło kilkadziesiąt tysięcy finansistów. Tym samym kryzys finansowy rozprzestrzenił się do reszty gospodarki (kryzys gospodarczy). Ogromne zadłużenie osobiste Amerykanów w połączeniu z rosnącym bezrobociem spowodowały spadek konsumpcji. Również polskie banki w obawie o spadek cen nieruchomości znacznie zmniejszyły akcję kredytową. Napływające złe informacje i przewidywania co do recesji pogłębiły spadek cen akcji na wszystkich giełdach.

W kilku poprzedzających akapitach podkreśliłem rolę zarządzania uwagą na szczeblu makroekonomicznym. Zarządzanie uwagą ma też jednak swój wymiar mikroekonomiczny dotyczący szczebla przedsiębiorstwa, szczególnie w kontekście reakcji na kryzys gospodarczy. Można wskazać pewne obszary w działaniu organizacji, które niewątpliwie odczuwają zmianę struktury i wyzwań gospodarki w okresie kryzysu. Dotyczy to w szczególności związków między zarządzaniem wiedzą a zarządzaniem uwagą.

## 5. Zarządzanie uwagą a zarządzanie wiedzą

Wiedza coraz częściej staje się dynamicznym czynnikiem otoczenia gospodarczego. Produkty i usługi w coraz większym stopniu są oparte na jej wykorzystaniu. Zasoby wiedzy w przedsiębiorstwie to jej aktywa intelektualne, będące sumą wiedzy poszczególnych pracowników oraz zespołów pracowników wykorzystywanych w przedsiębiorstwie. Zasoby te podlegają ciągłym zmianom, które są efektem procesu uczenia się organizacji. Drucker jako jeden z pierwszych dostrzegł rolę wiedzy w społeczeństwie. Około 1960 r. stworzył pojęcie „pracy z wiedzą” i „pracownika wiedzy” (Drucker 1981). Uznał, że w społeczeństwie wiedzy nie kapitał, bogactwa naturalne czy praca, lecz wiedza i pracownicy wiedzy będą miały decydujące znaczenie. Każda organizacja musi być przygotowana do porzucenia nieaktualnej wiedzy i wytworzenia nowej przez:

- stałe polepszanie wszystkich dziedzin działania;
- rozpowszechnianie nowych zastosowań własnych, udanych przedsięwzięć;
- nieustanne wdrażanie innowacji w regularny sposób.

Drucker w swych pracach podkreśla, że organizacja winna podnosić produktywność pracowników związanych z usługami i z domeną wiedzy (Drucker 1992). Podkreśla też, że jedynym wielkim wyzwaniem, do którego podjęcia zmuszeni są kierownicy przedsiębiorstw w krajach rozwiniętych, jest podniesienie produktywności pracowników branży usług i wiedzy. Wyzwanie to, które zdominuje świat zarządzania w ciągu kilku najbliższych dekad, ostatecznie określi, jak wypadną firmy we współzawodnictwie.

Senge wskazuje natomiast, że „w sercu organizacji uczącej się leży zmiana sposobu myślenia. Zamiast widzieć siebie samych jako oddzielonych od reszty świata, dostrzegamy nasze z nim powiązanie, zamiast uznawać, że problemy są spowodowane przez coś lub kogoś, «gdzieś tam» dostrzegamy, iż to nasze własne działania są ich przyczyną. Organizacja ucząca się jest miejscem, gdzie ludzie stale na nowo odkrywają, że to oni są twórcami własnej rzeczywistości. I że to oni są w mocy ją zmienić” (Senge 2000).

Takie postrzeganie rzeczywistości wpływa na innowacje poprzez determinowanie kreatywnych postaw pracowników. Uznaje się, że od początku XX wieku wiedza postrzegana jest jako wartość wpływająca na finansowy aspekt rzeczywistości, a więc wpływa na konkurencyjność.

Zarządzanie wiedzą stanowi obecnie jedno z najbardziej rozwijających się podejść w zarządzaniu. Nie tylko oferuje ono spójne ramy teoretyczne, lecz także dostarcza wielu praktycznych wskazówek i narzędzi do wykorzystania przez różne przedsiębiorstwa. Szczegółowe rozważania dotyczące podziału wiedzy oraz analizy budowy systemów zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie wykraczają poza ramy niniejszego opracowania, jednakże na jego potrzeby przyjąłem, iż wiedza jest rozumiana w dwojaki sposób, obejmuje zarówno wiedzę tak zwaną cichą, ukrytą, oznaczającą doświadczenie, umiejętności i relacje, wyrażaną często szeroko za pomocą określenia *know how*, jak i wiedzę wyartykułowaną, jawną, nierzadko w znacznym stopniu skodyfi-

kowaną, określaną w części literatury przedmiotu mianem informacji lub *know what*.

Definicja ta podkreśla znaczenie wiedzy znajdującej się w „umysłach” pracowników i klientów, której pozyskanie i umiejętne wykorzystanie stanowi z jednej strony wyzwanie, a z drugiej może zapewnić firmie silną pozycję na rynku oraz odróżnianie się od konkurencji. Z tego względu zatem jednym z kluczowych procesów w organizacji będzie transfer wiedzy i informacji, który przebiega w dwóch kierunkach:

1. Transfer głównych punktów strategii (cele, główne założenia, istotne dla firmy elementy) ze szczebli najwyższego kierownictwa do pracowników taktycznych i operacyjnych.
2. Wykorzystywanie wiedzy, doświadczenia oraz pomysłów i potrzeb zgłaszanych przez pracowników i klientów przedsiębiorstwa.

W efekcie transfer wiedzy będzie się odnosił do komunikowania strategii i głównych celów funkcjonowania przedsiębiorstwa na szczeble operacyjne dla zapewnienia spójności, motywacji oraz silnej kultury organizacyjnej. Transfer wiedzy będzie obejmował również wykorzystanie wiedzy i doświadczenia pracowników, co ma zapewnić zarówno większe powiązanie działań strategicznych, taktycznych i operacyjnych, jak i budowę efektywnego systemu obsługi klienta. I wreszcie, transfer ten będzie również oznaczał włączanie klienta w procesy organizacyjne i poznanie jego oczekiwań, potrzeb i oceny oferowanych produktów czy usług.

Argumenty za stwarzaniem warunków dla efektywnego transferu wiedzy w omawianych dwóch kierunkach można znaleźć w wielu opracowaniach z zakresu zarządzania wiedzą (zob np. Probst, Raub, Romhardt 2002). Z jednej strony wspólna, podzielana przez kierownictwo i pracowników wizja firmy przyczynia się do wzrostu zaangażowania, zwiększa kreatywność i innowacyjność, z drugiej zaś zachęca do podejmowania działań ryzykownych. W procesie formułowania strategii kluczowe stają się dwa zasadnicze zagadnienia:

1. Jaka wiedza i informacje powinny stać się fundamentami dla budowania strategii oraz skąd, czyli od jakich grup interesariuszy, ta wiedza i informacje mają pochodzić. W tej kwestii większość autorów jest zgodna – podkreśla się bowiem, iż wspólna wizja czy strategia po-

winna być budowana nie jedynie na podstawie pomysłów najwyższej kadry kierowniczej, lecz w procesie dyskusji i dialogu w obrębie całej organizacji, w tym również pracowników operacyjnych. Analizy z zakresu zarządzania wiedzą podkreślają także znaczenie wiedzy ukrytej, pochodzącej od pracowników, a nawet klientów. Zgodnie z podejściem „nowej fali” zarządzania wiedzą, proces ten powinna inicjować tak zwana strona popytowa (klienci, pracownicy), nie może on być jedynie wynikiem podaży określonych pomysłów ze strony przedsiębiorstwa czy wyłącznie kadry menedżerskiej.

2. Istotne z punktu widzenia efektywności wdrażania tej strategii jest umiejętne jej komunikowanie. Chodzi tu przede wszystkim o spójny system przekazywania informacji dla zrozumienia głównych kierunków działania przedsiębiorstwa, znajomości misji i celów oraz powiązania zadań na poszczególnych szczeblach operacyjnych dla uzyskania tzw. zgodności wektorów (przełożenie celów strategicznych na cele taktyczne i operacyjne).

Warto przy tym zauważyć, iż transfer wiedzy w obu kierunkach będzie wymagał efektywnego zarządzania uwagą poszczególnych pracowników. Oznaczać to będzie przede wszystkim czytelne i spójne przedstawianie działań czy obszarów istotnych dla firmy oraz powiązanie komunikowanych informacji z pozostałymi systemami zarządzania (głównie motywowanie, komunikowanie i podejmowanie decyzji).

Można powiedzieć, że zarządzanie uwagą to element niezbędny, aby uczynić wiedzę wiedzą użyteczną i wykorzystywalną. Jednakże, aby zarządzanie uwagą było wykonalne, potrzebny jest sposób działania organizacji, który umożliwia jej elastyczne dostosowanie się do ciągle zmieniających się warunków, po prostu zdolność **przenoszenia uwagi**.

Kryzys stał się tutaj wyzwaniem. Kryzys bowiem uwypuklił potrzebę zarówno jasnej, niedwuznacznej rozliczalności (aby uniknąć wahań w ocenie „kto winien”), co przemawia za liniowością podległością, jak i zdolności do szybkiego reagowania na zmiany i nowe wyzwania, co przemawia za elastycznością i kreatywnością, kosztem jednoznaczności. W dyskusji o strukturze organizacji spór ten często definiuje się jako spór

między zwolennikami struktury macierzowej (premiującej elastyczność) i struktury liniowej (premiującej jednoznaczność i rozliczalność).

Potrzeba właściwego zarządzania uwagą pokazuje, że potrzeba elastyczności i zdolności do szybkich dostosowań jest znacznie ważniejsza niż potrzeba jednoznaczności, zarówno w kryzysie, jak i w warunkach stanu stacjonarnego. Elastyczność wymaga odpowiedniej struktury i motywacji. Stąd przewiduję wzrost popularności struktury macierzowej w organizacjach potrzebujących dobrego zarządzania uwagą.

Cechy struktury macierzowej to elastyczność i zdolność do modyfikacji pod wpływem zmieniających się warunków. Jest to możliwe m.in. dlatego, że w tej strukturze zakłada się optymalne wykorzystanie kompetencji pracowników, od których również wymaga się elastyczności. Odwołując się do tradycyjnych struktur organizacyjnych, produktowej i funkcjonalnej – koncentracja uwagi pracowników na sprawach produktów (charakterystyczna dla tzw. struktury produktowej) połączona jest więc z nastawieniem na wzrost jakości wiedzy przekazywanej razem z produktami, a więc też poziomu satysfakcji klienta (podobnie jak w tzw. strukturze funkcjonalnej).

Struktura macierzowa – skoro ma wspomagać efektywność biznesową firm – nie może być żywiołowo wprowadzana. Choćby dlatego, że przesada podczas wprowadzania regulacji, np. w postaci ściśle określonych zależności służbowych, może być niebezpieczna. Dlatego dużą rolę odgrywa tu szef firmy, który powinien równoważyć skrajności w ustalaniu stopnia sformalizowania struktur organizacyjnych.

Opracowanie i wdrożenie zasad struktury macierzowej to z kolei zadanie dla poszczególnych przedstawicieli tych grup pracowników, których działania i zakres odpowiedzialności są połączone czy też się krzyżują. To przedstawiciele konkretnych obszarów zarządzania firmy (kierownicy liniowi). Oni pełnią funkcje liderów zmian w trakcie procesu wdrażania struktury macierzowej.

Praca w strukturze macierzowej jest tym bardziej wydajna i interesująca, im szybciej zmienia się otoczenie zewnętrzne. Im więcej zmian, tym lepiej, bo struktura ta umożliwia szybkie i elastyczne reagowanie na zmiany (tak jak te-

raz robimy to, uruchamiając specjalny fundusz kompensacyjny i mechanizm usług związanych z kryzysem). Z drugiej strony, gdy zmian nie ma, codzienne funkcjonowanie instytucji działającej w strukturze macierzowej jest droższe i bardziej skomplikowane.

Tak więc odwrót do liniowości i jednoznaczności uważam za jedno z kolejnych wyzwań kryzysu gospodarczego, a nie za właściwą na ten kryzys reakcję.

## 6. Rekomendacje na przyszłość

W świetle przebiegu i następstw światowego kryzysu gospodarczego i nowych trendów dotyczących jakości rządzenia, Bank Światowy stoi przed krytycznymi wyzwaniami dotyczącymi jego przyszłej działalności. Zdaje mi się, że następujący zestaw zasad powinien cechować podejście Banku do kwestii jakości rządzenia i walki z korupcją. Po pierwsze, Bank powinien znacznie bardziej bezpośrednio powiązać dobre rządzenie i walkę z korupcją z walką z ubóstwem, którego likwidacja jest głównym celem Banku Światowego. Pod drugie, Bank powinien nadal podtrzymywać twierdzenie, że problem jakości rządzenia jest problemem kraju, który współpracuje z Bankiem, i że w związku z tym kluczową funkcję w dążeniach do poprawy jakości rządzenia muszą zawsze pełnić władze danego kraju. Po trzecie, Bank Światowy powinien intensywnie współpracować z najbiedniejszymi państwami krajami świata, niezależnie od ich sytuacji w dziedzinie jakości rządzenia i poziomu korupcji, ponieważ najubożsi nigdy nie powinni płacić dwa razy: i za wysoki poziom korupcji, i za wynikający z tego brak międzynarodowej pomocy. Po czwarte, pomoc w podnoszeniu jakości rządzenia powinna być w najwyższym możliwym stopniu dostosowana do specyfiki każdego kraju, a więc może być bardzo różna w różnych krajach, w przeciwieństwie do zasady, że takie samo podejście jest dobre dla każdego. Po piąte, przejrzystość i niezależny monitoring powinny stać się częścią programowego kodu Banku. Ponieważ Bank nie ma możliwości, by ocenić postępy w dziedzinie jakości rządzenia, udział organizacji pozarządowych i innych ciał niezależnych jest niezbędny. Po szóste, Bank musi uznać, że zasada zero korupcji jest

absurdalna. Korupcja to zło, jednak próba walki z ostatnimi pięcioma procentami korupcji może przynieść wiele zła i prowadzić do obniżenia poziomu życia i powiększenia sfer ubóstwa. Po siódme, Bank Światowy musi pracować razem z innymi międzynarodowymi organizacjami i nigdy nie przyjmować, że jest bardziej kompetentny od nich w sprawach walki z korupcją.

## Bibliografia

Drucker P. (1992). *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*. Warszawa: PWE.

Drucker P. (1981). „The New Productivity Challenge”, *Harvard Business Review*, listopad – grudzień.

Goldhaber M.H. (1997). *The Attention Economy and the Net*. Conference of digital information. Cambridge.

Lonti Z., Woods M. (2008). „Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency”, *OECD Working Papers on Public Governance*, nr 7, OECD Publishing (dostępny również na stronie internetowej: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/34/40209928.pdf>).

Probst, G., Raub S., Romhardt K. (2002). *Zarządzanie wiedzą w organizacji*. Kraków: Oficyna Wydawnicza.

Senge P. (2000). *Piąta dyscyplina*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.

## The World Bank, Improving the Quality of Governance in a Changing World, the Situation of Poland, and the Challenges of the Economic Crisis

It's in the early 1990s that the World Bank first introduced the term “good governance” in its documents and aid programs. After the reorganization of 1997, a new public governance sector was formed in the Bank and a list of six indicators of good governance was compiled. The indicators were subsequently used in the research on the quality of governance in Poland, and the results clearly showed that the country scored low in all aspects of good governance, notably in public sector transparency, quality of regulation, law enforcement, as well as efficiency and effectiveness of carrying out public duties by the administration. The world economic crisis emphasized the role of good governance and highlighted its shortcomings, especially in the area of the economy of attention, where neglecting subprime mortgages and relations between interest rates and mortgage lending led to a disastrous chain effect. The crisis made evident the low quality of governance (both at the level of the state and the organization) and emphasized the need for flexible adjustments to ever changing circumstances (ability to shift attention) and the potential positive role of the matrix structure at the organization level. In fact, a need to move from linearity and unequivocal relations to flexibility and ability to modify appears to be among the main lessons of the crisis. The World Bank tries to make use of this lesson in its cooperation with governments and international organizations, never falsely assuming it is more competent in fighting corruption.

Key words: good governance, public management, World Bank, economic crisis, attention economy.