

Silosy komunikacyjne i decyzyjne – dlaczego musimy z nich wyjść?



Aldo Vargas-Tetmajer

Krajowy Punkt URBACT, Związek Miast Polskich

Obecny samorząd lokalny w Polsce powstał w ramach zasadniczej zmiany systemu zarządzania krajem po 1989 roku. Jego koncepcję tworzone pod presją historycznej potrzeby, z minimalnym tylko udziałem raczkującego społeczeństwa obywatelskiego. Ponieważ samorząd gminy miał od początku zadania odpowiadające wielu dziedzinom, administrację samorządową zaplanowano jako strukturę oddzielnych komórek branżowych. Powstały wydziały i referaty odpowiedzialne za odrębne zakresy spraw uregulowane branżowymi ustawami, które z biegiem lat zamieniły się w niewidzące się nawzajem silosy, wykazujące niską tendencję do współpracy. Jakie są konkretne skutki funkcjonowania takiego modelu? W jaki sposób przełamać bariery pomiędzy silosami komunikacyjnymi i decyzyjnymi?

Przywrócenie samorządności na szczeblu lokalnym (po zmianie ustroju na początku lat 90.) przełożyło się niewątpliwie na zdecydowanie sprawniejszy, w porównaniu z poprzednim okresem, model zarządzania miastami i dostarczanie jakościowo lepszych usług publicznych. *Ustawa o samorządzie gminnym* z 1990 r. stanowi w art. 7, iż do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie dostarczania usług publicznych i dbania o dobro publiczne. Jest to cel ogólny i – w założeniu – wspólny dla całej administracji, jednak w tak złożonym systemie, jakim jest miasto, poszczególne rodzaje zadań i usług z nimi związanych mają różną naturę i logikę realizacji. Specyfika procesu zarządzania dużymi instytucjami (w tym zespołami ludzi, zbiorami dóbr i szeregiem dostarczanych mieszkańcom usług), wynikająca z obowiązku realizacji ustawowych zadań samorządu, skutkuje ukształtowaniem się odrębnych jednostek organizacyjnych o pewnym stopniu niezależności, które ograniczają przekaz informacji na zewnątrz swoich struktur.

Sprzeczne interesy jednostek organizacyjnych i brak komunikacji

Wielopoziomowa, hierarchiczna i sztywna struktura łańcucha decyzyjnego, począwszy od etapu wyznaczania celów, przez określenie zadań i działań, po ich realizację, skutkuje mnożeniem regulacji prawnych i administracyjnych. Wywołuje też niechęć do podejmowania działań nieobjętych regulacjami, idących w poprzek ustalonych ścieżek decyzyjnych, lub też w jakimkolwiek stopniu uznawanych za ryzykowne, nawet jeśli miałyby uprościć proces wykonania zadań. Tworzą się bariery, które uniemożliwiają przepływ wiedzy i informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi lub wewnątrz nich – niezbędnych do pełnego i efektywnego wykorzystania ich możliwości, umiejętności i zasobów. Ujawnia się brak chęci lub motywacji do lepszego skoordynowania działań. W założeniu rolę pośredników w komunikacji pomiędzy poszczególnymi komórkami pełnić mają ich kierownicy. W praktyce jednak złożoność procesu decyzyjnego i operacyjnego bardzo to utrudnia. Tak tworzą się silosy w administracji publicznej.

”

W założeniu rolę pośredników w komunikacji pomiędzy poszczególnymi komórkami pełnić mają ich kierownicy. W praktyce jednak złożoność procesu decyzyjnego i operacyjnego bardzo to utrudnia. Tak tworzą się silosy w administracji publicznej.

Decydenci średniego szczebla, mając świadomość ciężącej nad nimi odpowiedzialności za terminowe wykonanie zadań i chcąc pełnić jak największą kontrolę nad procesem realizacji zadań, reagują nerwowo na wszelkie oznaki niesubordynacji bądź niezależności decyzyjnej podwładnych. Uwidacznia się to również lękiem przed brakiem kontroli nad przepływem informacji. Penalizowana jest niezależna od przełożonych wymiana tejże pomiędzy pracownikami różnych jednostek. Wymagane jest respektowanie ścieżki decyzyjnej – czyli drogą formalną przez zwierzchników. Przy ilości zadań ciężących na samorządach lokalnych, taki model działania zwiększa ilość pracy przełożonych i często opóźnia przepływ informacji. Do tego dochodzą czynniki ludzkie, takie jak rywalizacja czy konflikt charakterów. Utrudniony przekaz informacji przekłada się na spowolnienie lub obstrukcję procesu decyzyjnego i może powodować zmniejszoną efektywność lub brak skuteczności.

Skutki silosowego modelu funkcjonowania struktur miejskich

Silosowy model funkcjonowania administracji samorządowej oraz jego niekorzystne skutki dla miast jest (nie)wdzięcznym tematem rozmów i anegdot wśród praktyków miejskich, które odbywają się jednak w kuluarach, poza oficjalnym dyskursem. Niewiele natomiast znajdziemy bezpośrednich i dogłębnych analiz tego zjawiska i ocen jego skutków organizacyjnych, finansowych i społecznych. Istnieje duża trudność z pozyskaniem danych opisowych, choć zjawisko to jest bardzo powszechne, obecne na każdym kroku, często wręcz uważane za niechlubną normę. Silosowy model funkcjonowania uwidacznia się również w źle kojarzącej się biurokracji, z którą stykają się mieszkańcy i interesariusze procesów miejskich.

”

Brak ustalonych i ugruntowanych wzorców współpracy i koordynacji działań pomiędzy podmiotami publicznymi, prywatnymi czy sektorem pozarządowym, brak spójnego harmonogramu działań, a przede wszystkim – brak właściwego mechanizmu kontroli nad całym procesem to główne słabości silosowego modelu działania miasta.

Przykład pierwszy: wydział odpowiedzialny za drogi ma zapewnione środki z miejskiego budżetu na realizację remontu ulicy należącej do miasta. W publicznym przetargu zleca on wykonanie zadania zewnętrznemu podmiotowi. Niedługo po zakończeniu robót, inny wydział miasta otrzymuje polecenie dostosowania ulicy do przepisów przeciwpożarowych, przeprowadzenia nowej instalacji gazowej lub jakiegokolwiek innego elementu infrastruktury miejskiej. Konieczne staje się rozebranie niedawno wyremontowanej drogi i ponowne przeprowadzenie procesu inwestycyjnego.

Przykład drugi: w mieście w środkowej Polsce wydział odpowiedzialny za wydawanie pozwoleń budowlanych otrzymuje wniosek na budowę prywatnego obiektu, który, choć niespójny z założeniami planistycznymi dla atrakcyjnej, z perspektywy mieszkańców, lokalizacji, spełnia wszystkie warunki formalne. Pracownicy wydziału muszą wydać zgodę, choć w strukturze jednostki istnieją prawne możliwości i narzędzia umożliwiające skuteczne zadbanie o przestrzeń publiczną. Brak wewnętrznej komunikacji z innymi komórkami uniemożliwia właściwą ochronę interesu publicznego.

Przykład trzeci: w mieście położonym w obszarze funkcjonalnym na południu Polski realizowany jest Gminny Program Rewitalizacji, obejmujący drogę krajową oraz budynki mieszkalne w złym stanie technicznym, znajdujące się w ważnej części miasta. Ze względu na swoją złożoność, GPR wymaga realizacji szeregu działań o różnym charakterze, od czysto inwestycyjnych, dotyczących samej ulicy – remontu, częściowo

zamieszkałych, stojących wzdłuż niej zdegradowanych budynków oraz znajdującej się w ich pobliżu przepompowni, która nie jest dostosowana do ulewnych deszczy okresowych, aż po wsparcie finansowe dla, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, mieszkańców zdegradowanych budynków.

Brak ustalonych i ugruntowanych wzorców współpracy i koordynacji działań pomiędzy podmiotami publicznymi, prywatnymi czy sektorem pozarządowym, brak spójnego harmonogramu działań, a przede wszystkim – brak właściwego mechanizmu kontroli nad całym procesem to główne słabości silosowego modelu działania miasta. Poszczególne zadania przenikają się nawzajem, bez wyraźnej spójności, czasami wchodząc sobie w drogę i utrudniając lub uniemożliwiając efektywną ich realizację. Słaba efektywność komunikacyjna, zaburzony przepływ informacji, niespójnie przeprowadzane procesy inwestycyjne skutkują konfliktami między podmiotami zaangażowanymi w realizację działań rozwojowych, czasami nawet między różnymi jednostkami tej samej instytucji, oraz wydłużeniem czasu realizacji całości działań. Wpływa to też znacząco na wzrost kosztów zadań i inwestycji, a także niezadowolenie mieszkańców i użytkowników przestrzeni miejskiej. Listę możliwych strat powodowanych przez silosowy model działania można streścić następująco: strata czasu, strata środków i zasobów materialnych i niematerialnych, w tym marnowanie kapitału społecznego; w konsekwencji – strata potencjału rozwojowego, a w dalszej perspektywie – osłabienie odporności i rezyliencji.



Listę możliwych strat powodowanych przez silosowy model działania można streścić następująco: strata czasu, strata środków i zasobów materialnych i niematerialnych, w tym marnowanie kapitału społecznego; w konsekwencji – strata potencjału rozwojowego, a w dalszej perspektywie – osłabienie odporności i rezyliencji.

Mitygowanie negatywnych skutków modelu silosowego

Choć tego rodzaju problemy występują powszechnie i są sporym utrudnieniem w funkcjonowaniu miast, do tej pory nie uniemożliwiały one skutecznej realizacji znacznej części zadań z zakresu dostarczania usług publicznych i dbania o dobro wspólne w polskich miastach. Można jednak wyobrazić sobie właściwy przebieg działań, z odpowiednią ich koordynacją, efektywną współpracą różnych podmiotów i otwartą wymianą informacji, przy aktywnej partycypacji społecznej i niższych całościowych kosztach. Szybciej i skuteczniej reagując na problemy, lepiej zaspokajane są potrzeby mieszkańców i użytkowników systemów miejskich oraz ich oczekiwania co do kształtu i funkcjonowania przestrzeni miejskiej.

Odporność na niekorzystne przejawy silosowości budowana jest przez wzmacnianie systemów miejskich, udoskonalanie zasobów materialnych i łączenie rozwoju usług publicznych z wykorzystaniem potencjału społecznego w taki sposób, aby miasto – jako całość – nie ulegało degradacji, nawet przy nasilonych wyzwaniach funkcjonalnych. Sukces miasta, ale także jego odporność i rezyliencja zależą z jednej strony od umiejętności wykorzystania własnych zasobów, z drugiej zaś od umiejętności sprawnej współpracy z partnerami lokalnymi i pozalokalnymi o różnym statusie – prywatnymi, publicznymi, pozarządowymi czy ze społeczeństwem obywatelskim jako takim. Każda sytuacja kryzysowa jest tego sprawdzianem, co pokazały nam kolejno: zatrzymanie życia społecznego spowodowane pandemią COVID-19, kryzys uchodźczy wywołany wojną za naszą wschodnią granicą oraz kryzysy: energetyczny i cenowy spowodowane tymi samymi powodami.



Odporność na niekorzystne przejawy silosowości budowana jest przez wzmacnianie systemów miejskich, udoskonalanie zasobów materialnych i łączenie rozwoju usług publicznych z wykorzystaniem potencjału społecznego w taki sposób, aby miasto – jako całość – nie ulegało degradacji, nawet przy nasilonych wyzwaniach funkcjonalnych.

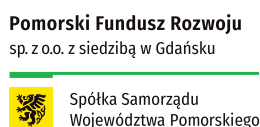
Praca nad rozwojem rezyliencji wymaga więcej wysiłku. Należy zauważyć, że od początku przywrócenia samorządności do chwili obecnej miasta w Polsce przeszły z sukcesem wiele przemian, zwykle w kierunku wzrostowym. Patrząc w perspektywie upływu kolejnych 30 lat, tj. do lat pięćdziesiątych dwudziestego pierwszego wieku – rysuje się przed polskimi i europejskimi miastami szereg nieciekawych prognoz, ale również intrygujących możliwości. Wśród nich wymienić można: starzenie się społeczeństwa i zmniejszenie potencjału produkcyjnego i konsumpcyjnego miast, rosnący wpływ zmian klimatycznych na ich funkcjonowanie, postępująca mechatronizacja procesów wytwórczych i rosnący wpływ sztucznej inteligencji (również na rzeczywistość miejską), nieoczekiwane zmiany polityczne na różnych szczeblach oraz inne możliwe zdarzenia, np. jeszcze większe niż dotychczas fale migracyjne lub groźniejsze epidemie. Wyzwania, które są przed nami, będą wymagały efektywniejszego modelu zarządzania w samorządach miejskich.

Miasta świadome potrzeby ciągłego doskonalenia swojego modelu funkcjonowania pracują nad nim, chociażby przez udział w projektach rozwojowych finansowanych ze źródeł krajowych czy unijnych, oraz skupione są na rozwoju swojego potencjału lokalnego i instytucjonalnego. Udział w przedsięwzięciach, takich jak europejskie sieci URBACT bądź projekty Europejskiej Inicjatywy Miejskiej, są szansą na naukę koniecznych umiejętności adaptacyjnych w praktyce. Miasta korzystające z takich sposobności rozwijają efektywne mechanizmy reagowania na wszelkie zmiany w ich funkcjonowaniu już w trakcie ich zachodzenia i przygotowują je na wypadek kryzysów o większym natężeniu lub długości trwania.

O autorze

Aldo Vargas-Tetmajer – koordynator Krajowego Punktu URBACT przy Związku Miast Polskich. Wspiera polskich partnerów projektów URBACT, zajmuje się promocją konkursów i osiągnięć sieci projektowych URBACT. Uczestniczy w projektach dot. rozwoju miast realizowanych przez ZMP. Jest aktywny w działaniach dot. polityki miejskiej w UE.

Partnerzy



Partnerzy numeru

