

# Zwalczenie struktur silosowych

---

## Wprowadzenie

W wielu wielkich organizacjach, które są podzielone na autonomiczne składowe, występuje tendencja do nadmiernej autonomizacji tych składowych. Składowymi takimi w korporacjach biznesowych są działy, oddziały, sekcje czy też gałęzie. W administracji publicznej tendencje do nadmiernego usamodzielniania przejawiają ministerstwa i inne instytucje centralne. Tendencje takie są obserwowane niezależnie od poziomu zaawansowania organizacyjnego administracji publicznych oraz poziomu rozwoju gospodarek.

## Struktura silosowa – co to jest?

Nadmierna autonomizacja objawia się niechęcią lub brakiem współpracy, nieprzekazywaniem potrzebnej wiedzy, koncentracją na wewnętrznych celach ministerstw kosztem celów ogólnorządowych, czy też wręcz zachowaniami wrogimi względem innych ministerstw. Mówiąc o tym zjawisku używa się często pojęcia „silos”. Efektem jest nieskuteczne działanie poszczególnych resortów ze względu na brak wsparcia ze strony innych resortów oraz nieefektywne działanie rządu jako całości.

Najbardziej znanym przykładem negatywnego efektu struktury silosowej są osobne wysiłki 22 amerykańskich agencji rządowych w przeciwdziałaniu terroryzmowi przed atakami 11 września 2001. Uważa się, że gdyby współpraca pomiędzy tymi agencjami była właściwa, do ataku terrorystycznego by nie doszło.

## Powody braku współpracy

Istnieje wiele powodów powstawania struktur silosowych. Najważniejszym z nich są ambicje szefów resortów. Jeśli minister chce zwiększyć swoje wpływy kosztem innych resortów, to na pewno ani on, ani jego ludzie nie będą pomagali tamtym resortom. Raczej należy wtedy spodziewać się walki pomiędzy nimi. Struktury silosowe mogą powstawać także ze względu na rozbieżności celów pomiędzy resortami. Konflikt taki mógłby na przykład powstać, gdyby któryś z resortów starał się zakupić potrzebny mu sprzęt czy wyposażenie, zaś resort zajmujący się krajową gospodarką forsował produkcję krajową. Struktury silosowe mogą także powstawać, gdy ministerstwa nie mają pełnej wiedzy o celach rządu. Taka sytuacja może powstać na przykład wtedy, gdy niejawnie cele polityczne ośrodków rzeczywiście sprawujących władzę są znane tylko wąskiemu kierownictwu rządu, ale nie są przekazywane wszystkim ministrom. Niewłaściwe, nieprecyzyjne zdefiniowanie celów rządu może być powodem do różnych ich interpretacji. A to z kolei powoduje, że resort uważający swoją interpretację określonego celu za jednie słuszną, nie chce współpracować z tymi resortami, które są zwolennikami innych interpretacji tych celów. Szkodliwe z punktu widzenia współpracy pomiędzy resortami może być nagradzanie pracowników za osiągnięcie celów resortów, a nie za osiągnięcie celów rządu. Jeśli formalnie lub nieformalnie premiowany byłby poziom osiągnięcia celów przez poszczególne resorty, to naturalne byłoby ukrywanie sposobów osiągnięcia tych celów przed innymi resortami. Jeśli wprowadzono by na przykład wskaźnik wdrażania

innowacyjności w resortach, wykorzystywany do oceny pracy resortów, to można będzie się spodziewać niechęci do ujawniania tych metod innym resortom.

Powody niechęci do współpracy mogą pochodzić z poziomu poszczególnych pracowników. Może istnieć niechęć do współpracy pomiędzy poszczególnymi ludźmi z różnych resortów, którzy powinni ze sobą współpracować. Pracownicy mogą nie mieć do siebie zaufania, w szczególności w początkowych fazach współpracy. Zbliżonego rodzaju powodami mogą być ambicje i preferencje pracowników resortów. Szef działu kadr może nie chcieć upowszechniać stosowanych przez siebie metod zarządzania, żeby błyszczeć w środowisku swoich kolegów zarządzających kadrą w innych resortach. Współpracy może brakować także na przykład wtedy, gdy pracownicy różnych resortów preferują różne sposoby realizacji zadań – na przykład, gdy jeden szef działu kadr preferuje partnerskie relacje pomiędzy pracownikami, zaś inny jest zwolennikiem czysto hierarchicznych zależności.

Wśród obiektywnych przyczyn braku współpracy można wymienić brak czasu na tę współpracę. Od pracowników wymaga się przede wszystkim realizacji celów wewnętrznych, a w drugiej kolejności współpracy z innymi resortami. W resortach może nie być tradycji współpracy z innymi resortami. Stwierdzenie, że „zawsze dawaliśmy sobie radę sami, po co teraz mamy współpracować z innymi resortami?” jest przejawem takiego podejścia. A w końcu pracownicy po prostu mogą nie umieć współpracować z innymi ludźmi.

## Jak przeciwdziałanie strukturom silosowym

Likwidacja struktur silosowych nie zawsze jest pożądana przez wszystkich uczestników procesu rządzenia krajem. Jeśli struktury takie istnieją, to, zgodnie z zasadą „dziel i rządź”, łatwiej jest rządzić – ale o wiele trudniej osiągać konkretne cele. Pierwszym warunkiem likwidacji struktur silosowych jest rzeczywista wola ich likwidacji, demonstrowana przez najwyższe władze polityczne.

W drugiej kolejności należy wskazać rolę działania szefów resortów. Muszą oni wzorowo współpracować z innymi resortami i demonstrować tę współpracę pracownikom – zarówno własnego, jak i innych resortów. Brak tarc, efektywne rozwiązywanie konfliktów, ciągła życzliwa współpraca muszą być prezentowane podległym pracownikom w sposób naturalny, otwarty i ciągły. Ministrowie muszą być liderami zmian prowadzących do integracji międzyresortowej. W szczególności muszą oni aktywnie kształtować pozytywny obraz innych resortów wśród pracowników własnego ministerstwa.

Z kolei na przełożonych jednostek, w kierunku ich integracji, powinien oddziaływać szef całej organizacji – w przypadku rządu jest to premier. Musi być liderem wypracowania wspólnej wizji, zarówno merytorycznej, jak i organizacyjnej. Muszą być określone cele ponad-resortowe oraz między-resortowe, a także określony powinien być sposób angażowania poszczególnych resortów w ich osiągnięcie.

Współpraca międzyresortowa jest przedsięwzięciem w dużej mierze dotyczącym obszaru kultury pracy. Współpraca powinna być nieformalnie i formalnie nagradzana, przykład musi iść z góry. Ale możliwe są także „twarde” działania nastawione na realizację współpracy. Działania takie należałoby rozpocząć od opracowania na poziomie rządu deklaracji partnerstwa między-resortowego, zwracającego uwagę na wspólnotę celów, potrzebę wymiany wiedzy oraz konieczność pomocy pracownikom innych resortów w realizacji ich zadań. Następnie należałoby powołać w każdym resorcie osoby odpowiedzialne za współpracę z innymi resortami. Powinny to być osoby w randze v-ministrów, a co najmniej pełnomocników ds. współpracy. Grupa tych ludzi powinna stanowić Radę ds. Współpracy, której głównymi

zadaniami byłyby upowszechnianie sposobów współpracy oraz wsparcie resortów w realizacji tej współpracy.

Zasady i cele współpracy międzyresortowej powinny być jasno określone. Dobrym przykładem instytucjonalizacji takiego podejścia jest amerykański Government Performance and Result Act (GPRA) uchwalony w 1993 jako jedna z pierwszych ustaw prezydenta Clintona oraz jej modyfikacja GPRA Modification Act (GPRA MA) wprowadzona przez prezydenta Obamę. Zgodnie z GPRA MA 2010 każda instytucja federalna w każdym roku musi przygotować opis sposobu współpracy z innymi instytucjami w osiąganiu zarówno własnych celów, jak i priorytetowych celów całego rządu. W szczególności opracowane i udokumentowane powinny być sposoby współpracy przy realizacji wielkich projektów i programów. W Kanadzie na poziomie federalnym pracuje Biuro Zarządzania Głównymi Projektami (Major Projects Management Office). Jednym z jego celów jest koordynowanie realizacji wielkich projektów między instytucjami państwowymi poprzez przygotowywanie odpowiednich wieloresortowych umów o współpracy i nadzorowanie ich realizacji. W Australii w kilku rządach stanowych (np. Queensland, Victoria) istnieją stanowiska koordynatorów działań międzyresortowych, których celem jest wsparcie realizacji projektów i programów o zasięgu organizacyjnym większym niż jeden resort.

Współpraca mogłaby być promowana poprzez wymianę kadr między resortami, realizowaną np. przez miesięczne staże w innych resortach. Pracownicy mogliby zapoznać się z rozwiązaniami i wiedzą stosowaną gdzie indziej. Organizowane mogłyby być także spotkania międzyresortowe, poświęcone wzajemnej prezentacji celów i sposobów działania, a także spotkania o typowo integracyjnym charakterze. Pożądane byłoby także systematyczne zapraszanie członków władz innych resortów na spotkania (kierownictw) własnych ministerstw. Działania takie miałyby nie tylko zasadnicze znaczenie dla wymiany wiedzy, ale pozwalałyby także nawiązywać lepsze relacje międzyludzkie, co ma zasadnicze znaczenie dla współpracy. Nawiązywanie współpracy powinno być ułatwiane poprzez precyzyjne określenie ról i kwalifikacji wszystkich pracowników rządowych oraz opublikowanie tej wiedzy w odpowiednim portalu wraz z danymi kontaktowymi.

Ważnym składnikiem współpracy międzyresortowej jest wymiana wiedzy pomiędzy resortami. Należy więc zdefiniować i wdrożyć mechanizmy i procesy zarządzania wiedzą. Głównym procesem z tego obszaru powinno być dokumentowanie i upowszechnianie w ogólnodostępnym repozytorium wiedzy wypracowanej we wszystkich resortach. Dostęp do tej wiedzy powinien być zapewniony przez odpowiedni portal informatyczny. Wiedzę nie zawsze można w pełni udokumentować, w związku z tym częścią opisu wiedzy powinno być wskazanie jego autora oraz kontaktu do niego.

Kierownictwo rządu powinno umożliwiać i zachęcać do tworzenia struktur służących do wymiany wiedzy i doświadczeń między resortami (tzw. wspólnoty praktyków, ang. Communities of Practice), np. zespoły ds. innowacyjności, zespół ds. projektów, zespół ds. księgowania, zespół ds. HR, zespół ds. informatyki, zespół ds. zarządzania... Do takich działań zachęca na przykład amerykańskie federalne Biuro Zarządzania Personelem (ang. Office of Personnel Management). Rząd australijskiego stanu Tasmania tworzy listy mailingowe oraz fora wymiany wiedzy pomiędzy pracownikami różnych resortów.

Współpraca jest umiejętnością, której – przynajmniej w pewnym stopniu – można się nauczyć. Należy więc rozważyć przeprowadzenie szkoleń z zakresu umiejętności interpersonalnych, w szczególności dla osób często współpracujących z innymi resortami. Jest to technika często stosowana w wielu rodzajach organizacji, zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego.

Zachowania kooperacyjne powinny być nagradzane. Można utworzyć międzyresortowy funduszy nagród za współpracę. Każdy resort powinien mieć określoną pulę przeznaczoną na

nagrody w zakresie współpracy. Nagrody z tego funduszu byłyby przez kierownictwo każdego resortu przyznawane wyłącznie pracownikom innych resortów.

## **Podsumowanie**

Współpraca pomiędzy resortami może być wspomagana przez różnorodne działania. W procesie integracji należy wykorzystać doświadczenia innych administracji publicznych. Aby rozpoznać aktualny stan współpracy międzyresortowej oraz określić możliwe sposoby przeciwdziałania im, działania te należy poprzedzić krótkimi badaniami dotyczącymi rzeczywistego stanu współpracy wewnątrz centralnych instytucji administracji publicznej.