

Instytut Administracji Publicznej i Biznesu
Nauki o Polityce i Administracji



NEW PUBLIC MANAGEMENT

MATERIAŁY SZKOLENIOWE Z ZAKRESU
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ, PRAWA
ADMINISTRACYJNEGO ORAZ
POLITYKI SAMORZĄDOWEJ

LUBLIN 2024





SPIIS TREŚCI

Wstęp

Rozdział 1

- 1.1. Rola państwa w gospodarce, pojęcie sektora publicznego i administracji publicznej
- 1.2. Wybrane modele tradycyjnej administracji
- 1.3. Koncentracja i dekoncentracja
- 1.4. Struktury organizacyjne w organizacjach publicznych
- 1.5. Rozpiętość kierowania a struktury organizacyjne
- 1.6. Podsumowanie – wady i zalety różnych struktur organizacyjnych

Rozdział 2

- 2.1. Efektywność, skuteczność i ekonomiczność
- 2.2. Struktury organizacyjne w administracji publicznej
- 2.3. Wybór i projektowanie struktur organizacyjnych
- 2.4. Zarządzanie publiczne
- 2.5. Koncepcja good governance
- 2.6. Koncepcja i założenia new public management
- 2.7. NPM jako doktryna zarządzania w sektorze publicznym i jej krytyka
- 2.8. Efektywność administracji publicznej
- 2.9. Procesy decentralizacji w administracji publicznej



SPIIS TREŚCI

Rozdział 3

- 3.1. Zarządzanie zasobami ludzkimi – planowanie zasobów ludzkich w organizacji publicznej
- 3.2. Polityka personalna
- 3.3. Nowe instrumenty zarządzania zasobami ludzkimi
- 3.4. Marketing w sektorze publicznym

Rozdział 4

- 4.1. NPM a zarządzanie finansami publicznymi – kierunki racjonalizacji (wybrane aspekty)
- 4.2. Narzędzia NPM - partnerstwo publiczno-prywatne

Rozdział 5

- 5.1. Efektywne podejmowanie decyzji w administracji publicznej
- 5.2. Metody analizy otoczenia współczesnej organizacji – analiza SWOT / TOWS

Rozdział 6

- 6.1. Zarządzanie procesowe w administracji publicznej
- 6.2. Zarządzanie procesowe – najważniejsze korzyści dla organizacji i jej interesariuszy
- 6.3. Projektowanie organizacji procesowej – wzrost efektywności w zarządzaniu
- 6.4. Orientacja procesowa i zarządzanie projektowe



SPIIS TREŚCI

Rozdział 7

7.1. Nowoczesne zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji –
wybrane aspekty

7.2. Fundamentalne techniki zarządzania organizacją

Rozdział 8

8.1. Budżet zadaniowy jako narzędzie NPM

8.2. Audyt i kontrola wewnętrzna w sektorze publicznym

Bibliografia

WSTĘP

NPM (New Public Management – Nowe Zarządzanie Publiczne) to doktryna zarządzania w administracji publicznej, wywodząca się z teorii ekonomii, jednak stosowana bezpośrednio w praktyce. Oznacza ona przejście od administrowania, bazującego na sztywnych procedurach i wpływach politycznych (tzw. model biurokratyczny), do zarządzania opartego na ekonomicznej ocenie efektywności działania i wykorzystaniu mechanizmów rynkowych (tzw. model menedżerski). Koncepcja NPM pojawiła się w latach 80. XX wieku w krajach anglosaskich, jako jedna z konsekwencji kryzysu gospodarczego poprzedniej dekady, a jednocześnie wzrostu znaczenia rynku usług i oczekiwań konsumentów, co do ich jakości. Przełożyło się to na zwiększenie wymagań społeczeństwa także względem usług publicznych.

Wśród przyczyn przyjęcia rozwiązań proponowanych przez NPM wymienia się też próbę zwolnienia lub odwrócenia tendencji rozrostowych administracji w odniesieniu do jej nadmiernych wydatków i przerostu zatrudnienia. Kryzys ekonomiczny i konieczność stałego podnoszenia konkurencyjności w działalności gospodarczej pociągają za sobą także zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej. Coraz częściej pojawiają się w niej rozwiązania zaczerpnięte z praktyki biznesowej, znane też w teorii ekonomii. Początkowo określano je terminem „nowe zarządzanie publiczne”, a obecnie rozwijane są jako „koncepcja współzarządzania”. Wzrost zainteresowania koncepcją NPM stosowaną w praktyce wsparty był licznymi badaniami naukowymi i serią publikacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z cyklu „Public Management Service” (PUMA). OECD powołała Komitet Zarządzania Publicznego, dzięki czemu NPM zostało podniesione do rangi odrębnej polityk.

E-book prezentuje wybrane zagadnienia związane z efektywnym zarządzaniem w szeroko rozumianym sektorze publicznym, z uwzględnieniem takich zagadnień jak: zarządzanie procesowe, projektowe, techniki menedżerskie stosowane w administracji oraz elementy nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi i marketing usług publicznych.

WSTĘP

Podstawowe założenia NPM zakładają, iż administracja publiczna powinna być w pierwszej kolejności nastawiona na osiągnięcie wyników, a dopiero później na procesy i działania oraz to, iż aby osiągnąć wyniki administracja publiczna musi je mierzyć. Co ważne, żeby poprawić wyniki jednostki publiczne powinny tam, gdzie jest to możliwe, wprowadzić mechanizm konkurencji poprzez kontraktowanie usług, a usługi publiczne powinny być wykonywane przez jednostki publiczne, prywatne, a także przez jednostki III sektora (organizacje pożytku publicznego). Wybór usług powinien opierać się na efektywności i skuteczności. Ponadto jednostki publiczne muszą dążyć do poprawy jakości świadczonych usług i powinny być stale dostosowane do potrzeb klienta, a także muszą zwracać szczególną uwagę, jak wykorzystują posiadane zasoby, a szczególny nacisk powinien być położony na zmniejszenie kosztów świadczonych usług lub na poprawę jakości przy tych samych kosztach. Kulturę organizacyjną jednostek publicznych powinna charakteryzować elastyczność, innowacyjność, nastawienie na rozwiązywanie problemów oraz przedsiębiorczość, a sprawne zarządzanie jednostkami publicznymi wymaga wdrożenia nowoczesnych narzędzi zarządzania. Gdy powyższe zasady zostaną spełnione, zarządzanie jednostkami publicznymi powinno być skuteczniejsze i efektywniejsze.



ROZDZIAŁ 1

1.1. Rola państwa w gospodarce, pojęcie sektora publicznego i administracji publicznej

Zawężając działalność państwa wyłącznie do obszaru gospodarki, jego rola sprowadza się do spełniania:

- funkcji podmiotu tworzącego warunki do wytwarzania dóbr publicznych, zarządzania nimi i neutralizującego tzw. negatywne efekty zewnętrzne wywoływane działaniem mechanizmów rynkowych;
- funkcji podmiotu stabilizującego gospodarkę w ujęciu makroekonomicznym.

Tworzenie warunków do wytwarzania dóbr publicznych wynika z natury państwa (administracji), jako podmiotu działającego w imieniu i na rzecz ogółu społeczeństwa. Dobra publiczne, to te dobra (np. administracja, bezpieczeństwo publiczne, wymiar sprawiedliwości itp.), które w równym stopniu zaspokajają potrzeby wszystkich. Ponadto rząd przyjmuje na siebie obowiązek organizacji ich wytwarzania z uwagi na niepodejmowanie takich działań przez podmioty prywatne, kierujące się w gospodarce rynkowej kryterium wymiernych korzyści ekonomicznych.

Zatem wskazać należy cztery fundamentalne funkcje ekonomiczne państwa w gospodarce:

1. Funkcja prawna – polega na tworzeniu systemu prawnego, regulującego zachowania podmiotów i instytucji. Funkcja ta polega również na zabezpieczeniu praw i określeniu obowiązków wszystkich stron obrotu gospodarczego.
2. Funkcja alokacyjna – zobowiązuje państwo do tworzenia korzystnych warunków do najbardziej efektywnego wykorzystania czynników produkcji. Podstawowym mechanizmem alokacji jest mechanizm rynkowy, który powinien być chroniony przez państwo.
3. Funkcja stabilizacyjna – związana jest z cyklami koniunkturalnymi. Zadaniem państwa jest przeciwdziałanie (minimalizowanie) wahanom koniunkturalnym.
4. Funkcja redystrybucyjna – związana jest z korygowaniem przez państwo podziału dochodów, ponieważ mechanizm rynkowy nie zapewnia prawidłowej dystrybucji dochodów [1].

[1] Por. m.in.: T. Wołowicz, Podstawy ekonomii, WSB-NLU, Nowy Sącz 2003; N. Acocella, Zasady polityki gospodarczej, PWN, Warszawa 2002; C. Begg, S. Fisher, R. Dornbush, Makroekonomia, PWE, Warszawa 2014; R. Hall, J. Taylor, Makroekonomia, PWN, Warszawa 2002; P. Krugman, R. Wells, Makroekonomia, PWN, Warszawa 2014; N.G. Mankiw, P.M. Taylor, Makroekonomia, PWE, Warszawa 2016; P. Samuelson, W. Nordhaus, Ekonomia. Tom 2, PWN, Warszawa 2004; E. Kwiatkowski, R. Milewski, Podstawy ekonomii, PWN, Warszawa 2007; J. E. Stiglitz, Ekonomia sektora publicznego, PWN, Warszawa 2001.

Swoje funkcje ekonomiczne państwo realizuje dwiema metodami:

- metodą pośrednią, która polega na kształtowaniu przez państwo instrumentów ekonomicznego oddziaływania, np. poziom stopy procentowej, podatkowej, zasady amortyzacji środków trwałych itp.;
- metodą bezpośrednią, polegającą na bezpośredniej ingerencji państwa w sferze działalności produkcyjnej podmiotów gospodarczych, np. lokalizacja podmiotów gospodarczych, normy emisji zanieczyszczeń, warunki higieny i bezpieczeństwa pracy itp.

Rząd angażuje się także w neutralizowanie negatywnych efektów zewnętrznych, wynikających z działania czystych mechanizmów rynkowych. Efekty zewnętrzne to określone skutki procesów rynkowych, dotyczące podmiotów bezpośrednio w nich nieuczestniczących. Mogą one być pozytywne (np. edukacja) oraz negatywne, czyli przyjmować postać kosztów (np. zanieczyszczenie środowiska).

SEKTOR PUBLICZNY

W systemie społeczno-gospodarczym państw i regionów występują trzy sektory, odpowiadające za realizację zadań społecznie użytecznych. Są to sektor publiczny, sektor prywatny oraz sektor pozarządowy (NGO). Sektor publiczny zorganizowany jest w ramach instytucji państwowych, gdzie usługi i dobra dostarczane są poprzez system organizacji administracji publicznej. Sektor prywatny zorganizowany jest poprzez system transakcji rynkowych. Organizacje tego sektora działają w celu maksymalizacji zysku z zainwestowanego kapitału. Sektor organizacji pozarządowych działa społecznie, nie dla zysku, a w celu zaspokajania potrzeb grupy osób, które z różnych powodów nie są zaspokajane przez organizacje sektora publicznego czy prywatnego. Według ujęcia funkcjonalnego, na sektor publiczny składają się państwowe i samorządowe instytucje i jednostki organizacyjne, realizujące niekomercyjne zadania publiczne, wyłącznie lub w większości ze środków własnych (publicznych). Według ujęcia własnościowego, sektor publiczny to zbiór wszystkich państwowych i komunalnych jednostek nieposiadających osobowości prawnej, które podlegają państwu i odpowiednio jednostkom samorządu terytorialnego [2]. Działania sektora publicznego opierają się przede wszystkim na zapewnieniu obywatelom bezpieczeństwa, dostępu do edukacji, opieki zdrowotnej i wsparcia socjalnego itd. [3].

[2] Por. A. Adamik (red.), Nauka o organizacji, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013; Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157 ze zm.).

[3] R. Przygodzka, Efektywność sektora publicznego, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2008; 4: 153-167.

ADMINISTRACJA

Administracja (łac. ministrare – służba, służyć, ad ministro – kierować, rządzić, administrator, kierownik, zarządca) może być definiowana na wiele sposobów. W literaturze wyróżnia się cztery następujące konteksty definicyjne administracji [4]:

1. Kontekst socjologiczny – prowadzi do wyodrębnienia, pokazywania i badania administracji tak, jak się ona kształtowała i kształtuje wraz z najistotniejszymi jej cechami przedmiotowymi, bez odniesienia do obowiązującego prawa. W tym kontekście administracja publiczna oznacza zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia społecznego przez zawisłe organy państwa i organy samorządu terytorialnego.
2. Kontekst polityczny – pozwala na rzeczywiste rozumienie administracji. Wyznacza pole (m.in. stosunki przedwyborcze, polityka kadrowa, wywieranie wpływów na organy publiczne i pracowników, wprowadzenie reform w państwie i inne), na którym można administrację oglądać, wydzielać i badać w kontekście analizy politycznej.
3. Kontekst językowy – polega na poszukiwaniu istoty zjawiska przez interpretację językowych znaczeń. Poszczególne zjawiska można zrozumieć pełniej, jeżeli posłużymy się pierwotnym jego określeniem (np. łac. ministro i administro znaczy służyć, wykazywać, wykonywać w sposób trwały).
4. Kontekst prawny – to rozumienie administracji z pozycji kryterium legalności. Również jest to rozumienie z pozycji kryterium formalizacji, trwałości uzyskanej za pomocą określonych środków, to rozumienie jako przedmiotu normowania.

Definicja funkcjonalna (obowiązywała do 1989 r.) – administracja publiczna jest to organizatorska działalność państwa [5]. Zakładała:

- pełną zależność od państwa,
- brak usytuowania owej działalności w instytucjonalnym systemie podziału władzy,
- brak przypisania względem administracji jakiegokolwiek funkcjonowania prawu,
- brak czynnika opisowo-wartościowego, a więc odwołania się do interesu publicznego,
- załamanie się specyfiki administracji publicznej,
- zatarcie odrębności administracji i polityki,
- brak informacji na temat zasad odpowiedzialności za funkcjonowanie państwa.

Definicja mieszana – administracja publiczna jest to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich, wykonywanych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy, instytucje na podstawie władzy i w określonych prawem formach. Istota i cechy:

- uwypuklona zostaje organizatorska istota administracji publicznej,
- związanie administracji prawem (formalizacja),
- w sferze podmiotowej – definicja ta wskazuje, że wykonywanie administracji publicznej leży w gestii rozbudowanej struktury organizacyjnej, która obejmuje „różne podmioty, organy i instytucje”,
- w sferze przedmiotowej – przedmiotem administracji publicznej jest interes publiczny (dobro wspólne), przedmiot administracji publicznej jest zatem uzależniony od rozstrzygnięcia co leży w interesie państwowym.

[4] Szerzej: E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, Elementy nauki administracji, Kolonia Limited, Wrocław 2002; B. Kudrycka, B. Guy Peters (red.), Nauka administracji, Wolters Kluwer, Warszawa 2009; J. Hausner (red.), Administracja publiczna, PWN, Warszawa 2005; Z. Leoński, Nauka administracji, C.H. Beck, Warszawa 2010.

[5] J. Gierszewski (red.), Administracja publiczna. Skrypt, PWSH Pomerania, Chojnice 2012, s. 9-12.

W definicjach administracji publicznej niezbędna jest zatem równowaga pomiędzy trzema elementami konstrukcyjnymi:

- ujęciem przedmiotowym, odnoszącym się do kategorii interesu publicznego,
- ujęciem funkcjonalnym (czynnościowym),
- ujęciem podmiotowym, odnoszącym się do różnych podmiotów, organów i instytucji.

Administrację można określać jako system, gdyż:

- składa się z podsystemów (np. poszczególne resorty, urzędy), pomiędzy którymi zachodzą wzajemne relacje;
- można ją wyodrębnić z otoczenia zewnętrznego (przede wszystkim wskazać, które podsystemy zalicza się do administracji, a które są jej otoczeniem zewnętrznym);
- pomiędzy administracją i jej podsystemami zachodzą relacje z bezpośrednim i pośrednim otoczeniem zewnętrznym;
- realizuje cele postawione jej w związku z realizowaną misją;
- administracja i jej podsystemy są w stanie modernizować, a nawet zmieniać swoje cele;
- posiada system sterujący (np. burmistrz)[6].

ADMINISTRACJA ELEKTRONICZNA

Administracja elektroniczna – zwana inaczej e-administracją – opiera się na wykorzystaniu w administracji publicznej technologii informatycznych i telekomunikacyjnych, w celu udostępnienia drogą elektroniczną usług publicznych różnym interesariuszom (przedsiębiorcom, obywatelom, pracownikom urzędów). E-usługi publiczne mogą być świadczone na czterech poziomach zaawansowania:

- podstawowym poziomie informacyjnym – gdy urzędy administracji udostępniają obywatelom i przedsiębiorcom informacje publiczne na portalach internetowych urzędów;
- poziomie interakcyjnym – gdy interesariusze komunikują się drogą elektroniczną z pojedynczymi urzędami, jednak całkowite załatwienie sprawy wymaga osobistej wizyty w urzędzie;
- poziomie transakcyjnym – wiążącym się z możliwością dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwiania danej sprawy urzędowej całkowicie drogą elektroniczną w pojedynczym urzędzie;
- poziomie integracyjnym – zapewniającym integrację różnych e-usług w obszarze całej administracji publicznej (nie tylko pojedynczych urzędów).

Istotnym aspektem jest standaryzacja systemów e-administracji w ramach państw UE. Wdrażanie elektronicznej administracji jest wspierane inicjatywami wspólnotowymi w postaci wyspecjalizowanych programów. Te unijne inicjatywy mają na celu polepszenie efektywności działań europejskich organów administracji publicznej i współpracy między nimi, poprzez wsparcie finansowe przy wdrożeniu projektów, będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, skupionych na wdrażaniu ogólnoeuropejskich usług e-administracji w określonych obszarach [7].

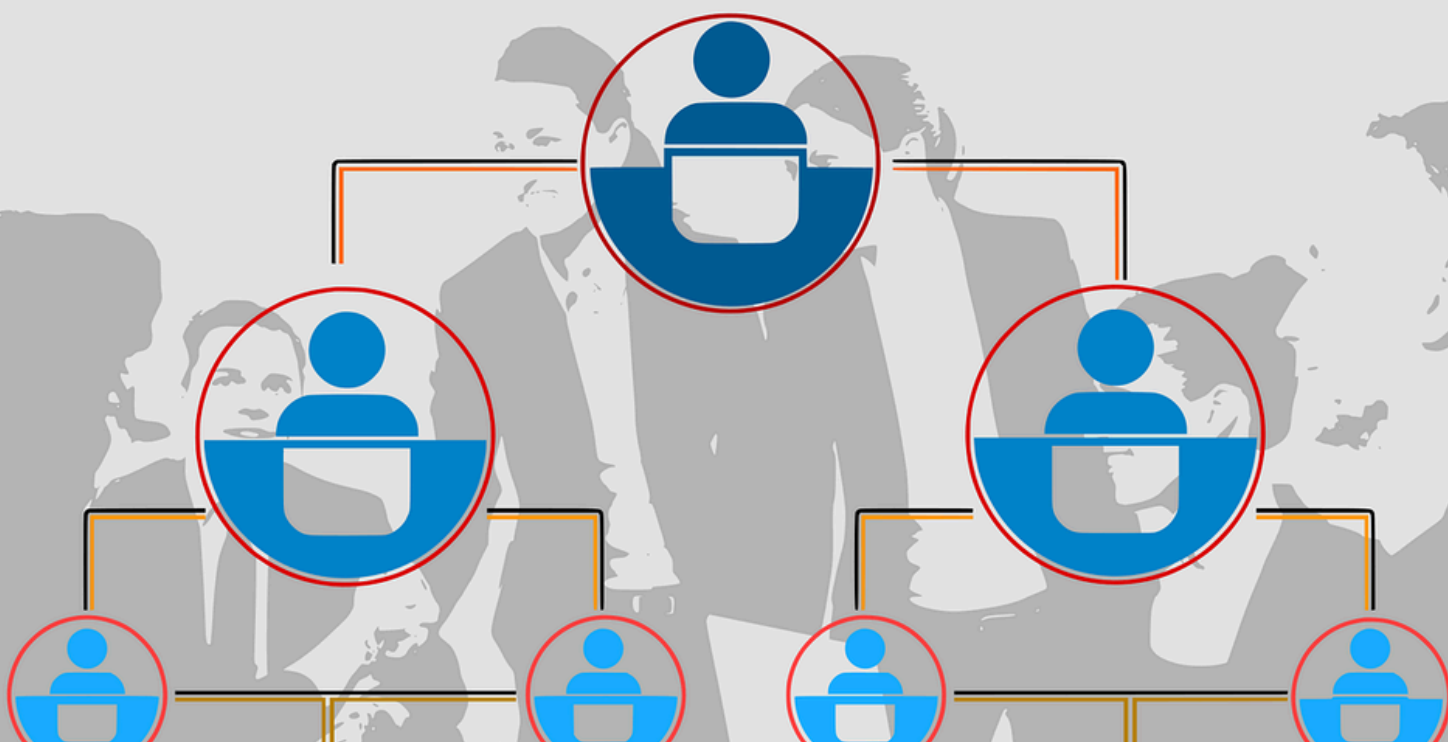
[6] S. Wrzosek, System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji, Lublin 2008; S. Wrzosek, Administracja publiczna, [w:] Encyklopedia prawa administracyjnego, M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2010.

[7] E. Ziemia, Miejsce e-administracji w kreowaniu społeczeństwa informacyjnego – teoria i praktyka, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH” 2012; 24; R. Perdał, Czynniki rozwoju elektronicznej administracji w samorządzie lokalnym w Polsce, „Studia i Prace z Geografii i Geologii” 2014; 42; M. Ganczar, Informatyzacja administracji publicznej: nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców, CeDeWu, Warszawa 2009.

ADMINISTRACJA SAMORZĄDOWA

Administracja samorządowa funkcjonuje w oparciu o zastosowanie zasady decentralizacji władzy publicznej, poprzez przeniesienie władztwa na podmioty odrębne od państwa jako osoby prawne prawa publicznego – gminy, powiaty, województwa i wyposażenie tych podmiotów w kompetencje oraz środki finansowe i rzeczowe. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej na podstawie normy konstytucyjnej, czyli z woli organu ustawodawczego państwa, a zatem z woli samego państwa. Samorząd terytorialny stanowi jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa. Przedmiotem samorządu terytorialnego jest administracja publiczna. Państwo nakłada na samorząd obowiązek wykonywania tej administracji. Administracja samorządowa (samorząd terytorialny) rozumiana może być jako wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki realizacji nałożonych zadań. Z faktu wyodrębnienia terytorialnych związków samorządowych wynika ich względna niezależność od innych części aparatu państwowego, a w konsekwencji możliwość kształtowania własnej, wewnętrznej organizacji, wybór organów przedstawicielskich oraz uprawnienia do stanowienia prawa lokalnego. Z faktu wykonywania administracji państwowej wynika możliwość stosowania przezeń władztwa administracyjnego oraz podległość nadzorowi państwa [8].

[8] Z. Niewiadomski, Podmioty administrujące, [w:] Prawo administracyjne, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2007; A. Wiktorowska, Samorząd terytorialny, [w:] Prawo administracyjne, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2009.





1.2. Wybrane modele tradycyjnej administracji

Administracja, rozumiana jako struktury będące narzędziem władzy, towarzyszy człowiekowi już od starożytności [9]. W skróconym ujęciu zaprezentowano zasady tradycyjnej administracji biurokratycznej, sformułowane na przełomie XIX i XX w. przez Henri Fayola i Maxa Webera.

ZASADY TRADYCYJNEJ ADMINISTRACJI WEDŁUG HENRI FAYOL:

1. Podział pracy – im bardziej ludzie specjalizują się, tym sprawniej mogą wykonywać swoją pracę.
2. Autorytet – kierownicy muszą wydawać polecenia, aby prace były wykonywane, ale niezbędny jest też autorytet osobisty.
3. Dyscyplina – członkowie organizacji powinni przestrzegać przepisów i uzgodnień rządzących organizacją (w tym sprawiedliwe wynagradzanie i kary).
4. Jedność rozkazodawstwa – każdy pracownik powinien otrzymywać polecenia dotyczące danej operacji od jednej tylko osoby.
5. Jednolitość kierownictwa – operacje w organizacji, prowadzące do jednego celu, powinny być przedmiotem kierowania przez jednego kierownika, posługującego się jednym planem.
6. Podporządkowanie interesu osobistego interesowi ogółu.
7. Wynagrodzenie – powinno być sprawiedliwe.
8. Centralizacja – kierownicy powinni zachować ostateczną odpowiedzialność, ale jednocześnie są zobowiązani do zapewnienia podwładnym dostatecznych uprawnień, by mogli właściwie wykonywać swoje zadania. Problem polega na znalezieniu w każdym przypadku właściwego stopnia centralizacji.
9. Hierarchia – linie władzy w organizacji przebiegają od naczelnego kierownictwa do najniższego szczebla w przedsiębiorstwie.
10. Ład – każda rzecz i każdy człowiek powinni być na właściwym miejscu we właściwym czasie.
11. Odpowiednie traktowanie personelu – przychylne i sprawiedliwe.
12. Stabilność personelu – duża fluktuacja pracowników niekorzystnie wpływa na sprawność funkcjonowania organizacji.
13. Inicjatywa – podwładni powinni mieć swobodę w tworzeniu i realizacji swoich planów, nawet jeżeli mogą stąd wynikać pewne pomyłki.
14. Duch jedności – sprzyjanie poczuciu przynależności do zespołu.

Fayol określił jednocześnie zarządzanie jako integralnie połączone ze sobą funkcje (czynności administracyjne):
przewidywanie, organizowanie,
rozkazywanie, koordynowanie i
kontrolowanie.

MODEL BIUROKRATYCZNY WEDŁUG MAXA WEBERA:

1. Wszystkie działania, także stosunki między członkami organizacji, są uregulowane określonymi przepisami.
2. Każdy z urzędników ma określony obszar działań, za które jest odpowiedzialny w zależności od własnych kompetencji.
3. Hierarchia władzy jest wyraźna, zadania są przydzielane jako obowiązki służbowe i wszystkie niższe urzędy są kontrolowane przez urzędy zwierzchnie.
4. Wszystkie stosunki między urzędnikami mają charakter bezosobowy, cechy osobowe i uczucia nie mają wpływu na te relacje.
5. Urzędnicy są odpowiednio przygotowanymi, wyedukowanymi profesjonalistami.
6. Kariera urzędników, awansowanie w ramach organizacji jest zależne od ich osiągnięć oraz stażu pracy i zgodne z obowiązującymi przepisami.
7. Sfera zawodowa urzędników, którzy pełnią swe funkcje jako pracownicy najemni, jest całkowicie oddzielona od sfery prywatnej – nie są oni właścicielami żadnej części organizacji.
8. Pisemna forma komunikowania. Wymiana informacji następuje tylko poprzez przekazywanie oficjalnych dokumentów.
9. Zbiór dokumentów staje się pamięcią organizacji.
10. Urzędnicy mają zapewniony wysoki prestiż, a także stałość pracy i emerytur.





1.3. Koncentracja i dekoncentracja

KONCENTRACJA

Koncentracja to skupienie procesu decyzyjnego w ręku organów centralnych. Przy koncentracji zmniejsza się liczba pośrednich szczebli decyzji (podejmowanie decyzji przesuwają się w górę) i zmniejsza się liczba osób podejmujących decyzje. Koncentracja łączy się z centralizacją i dotyczy relacji między organami administracji. Jednak nadmierna koncentracja utrudnia zdobywanie informacji o sytuacji w terenie, pozbawia samodzielności odpowiedzialności niższe instytucje, co w sytuacjach nagłych przy utrudnionej komunikacji powoduje paraliż decyzyjny.

DEKONCENTRACJA

Dekoncentracja, to przenoszenie zadań na organy niższego szczebla. Może być pionowa (terytorialna) lub pozioma (resortowa). Pod pojęciem dekoncentracji rozumie się również powierzenie organom niższym uprawnień do podejmowania decyzji w ściśle określonym zakresie z utrzymaniem szerokiej ingerencji organów wyższych, oddanie części kompetencji władz centralnych władzom niższego szczebla.

Paradoksalnie łączy się ona z centralizacją, gdy decyzje idą z góry, a zadania przenoszone są w dół drabiny administracyjnej. Przykładem dekoncentracji jest przekazanie wojewodom uprawnień ministrów. Czasem rozsądne powiązanie dekoncentracji z centralizacją pozwala na szybszą modernizację państwa. Jednym z warunków jest oczywiście istnienie rzetelnej kontroli nad działaniami urzędów niższych.

Dekoncentracja to rozpraszanie uprawnień decyzyjnych w administracji publicznej bez wprowadzania samodzielności podmiotów, którym te uprawnienia zostały przekazane. O skali dekoncentracji w administracji publicznej świadczy ilość podmiotów wykonujących administrację publiczną. Im więcej jest podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej, tym bardziej wskazuje to na to, że administracja jest zdekoncentrowana. W dekoncentracji podmioty są zależne. Na przykład administracja rządowa jest istotnie zdekoncentrowana. Modelowo wszystkie zadania byłyby skoncentrowane w jednym podmiocie, ale to nie jest możliwe do realizacji. Najważniejszym celem dekoncentracji jest spowodowanie, żeby wszystko działało lepiej, szybciej, sprawniej.

Wyróżniamy: dekoncentrację rzeczową, resortową, funkcjonalną, która polega na tym, że tworzy się organy wyspecjalizowane w określonym zakresie zadań publicznych [10].

Dekoncentracja rzeczowa – zamiast jednego podmiotu mamy wiele podmiotów. Ma ona miejsce na poziomie organizacyjnym. Przejawem dekoncentracji są ministrowie. Premier decyduje o ilości ministrów, więc dokonuje dekoncentracji rzeczowej, resortowej na szczeblu centralnym. Rozrost administracji w poziomie to podstawowe znamię dekoncentracji rzeczowej.

Drugi kierunek rozrostu administracji publicznej konieczny w państwach dużych to dekoncentracja terenowa, której przejawem jest tworzenie odpowiedników organów centralnych w terenie; skutkiem jest szczeblowość administracji rządowej. Istnieje konieczność zdekoncentrowania dla sprawnego wykonywania zadań. Niektóre organy administracji centralnej nie mają swoich odpowiedników w terenie, np. urząd ochrony konsumentów. Przykładem dekoncentracji terenowej jest policja – komenda główna, komenda wojewódzka, powiatowa.

Zewnętrzna dekoncentracja wiąże się z tworzeniem organów administracji publicznej. Tworzenie nowego organu jest możliwe w drodze aktu rangi ustawy. Dekoncentracja wewnętrzna nie wiąże się z tworzeniem nowych organów, ale powoduje wzrost podmiotów zaangażowanych w wykonywanie zadań administracji publicznej. Podmioty te nie mają jednak własnych kompetencji.

Przykład: W mieście X oprócz urzędu wojewódzkiego przy ul. ABC jest kilka delegatur urzędu. Jest to przejaw dekoncentracji. Struktura tych odpowiedników funkcjonujących na terenach różnych dzielnic jest analogiczna [11].

[10] M. Chmaj, Tradycje samorządu terytorialnego, [w:] Chmaj M. (red.), Prawo samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer, Warszawa 2013; M. Clarke, P. Stewart, Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach. [w:] P. Swianiewicz (red.), Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej, Municipium, Warszawa 1997.
[11] Szerzej: H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna zagadnienia ogólne, Liber, Warszawa 1998.

Dekoncentracja może być rozpatrywana w dwóch płaszczyznach – w sensie statycznym i dynamicznym. Sens statyczny jest obrazem aktualnego rozkładu kompetencji między poszczególnymi organami aparatu administracyjnego. Jeżeli organy najniższego stopnia (lub niższych stopni) będą mieć w stosunku do organów zwierzchnich administracji (czy organów wyższego stopnia) znaczny zasób kompetencji wówczas możemy mówić o wysokim stopniu dekoncentracji)[12]. Sens dynamiczny oznacza przesuwanie kompetencji z jednego podmiotu na drugi (lub z jednego na kilka). Dekoncentrowanie to inaczej ruch kompetencji. Jest to przekazywanie kompetencji organom niższym. Procesem przeciwnym jest łączenie kompetencji, czyli koncentracja. Proces ten oznacza skupienie kompetencji zawsze przez organ wyższego stopnia.

Proces przekazywania kompetencji (z wyłączeniem stopnia organizacyjnego podmiotów oraz zmiany stosunków prawnych między organami) jest procesem dekoncentrowania i objawi się rozproszeniem kompetencji, niezależnie od jego kierunku. W takiej sytuacji proces koncentrowania będzie równoległy i jednoczesny z procesem dekoncentrowania – z punktu widzenia organu przekazującego kompetencje będziemy mieć do czynienia z dekoncentrowaniem, natomiast z punktu widzenia organu przyjmującego będzie to koncentrowaniem. Rozwój procesu dekoncentracji jest uwarunkowany przekształceniami organizacyjnymi w administracji, kiedy formułuje się nowy zakres kompetencji dla organów w nowych strukturach.

Przez dekoncentrację należy rozumieć:

- przeniesienie kompetencji na organ (organy) niższe bądź równorzędne,
- dokonane w drodze aktu normatywnego (ustawy) lub aktu normatywnego organu przenoszącego kompetencje,
- zachowanie nadrzędności hierarchicznej organów zwierzchnich w zakresie realizacji przekazanych kompetencji.

Te trzy elementy występują zawsze razem.

[12] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2004, s. 180-182.





Przykład dekoncentracji:

- wojewoda upoważniający swego zastępcę lub innego pracownika urzędu wojewódzkiego do wykonywania w imieniu wojewody niektórych kompetencji, które ustawa przydzieliła wojewodzie;
- przepisy ustawy o samorządzie gminnym dopuszczają również możliwość przeniesienia kompetencji z organu wykonawczego gminy na inny podmiot, co skutkuje zmianą organu właściwego do załatwiania spraw w drodze decyzji. Zgodnie z zapisem ustawy o samorządzie gminnym do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, czyli organy jednostek organizacyjnych gminy oraz innych podmiotów, z którymi gmina zawarła umowy w celu wykonywania zadań gminy, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Przykłady koncentracji:

- wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych, obowiązujące również organy samorządu terytorialnego;
- wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, na zasadach określonych w ustawie o samorządzie gminnym, samorządzie powiatu i samorządzie województwa;
- starosta sprawuje nadzór nad działalnością np. powiatowego urzędu pracy

Obecnie – pod wpływem literatury anglosaskiej – upowszechnia się pojęcie governance, które z reguły tłumaczy się jako „rządzenie” lub „współrządzenie”, jeśli ma się na myśli dopuszczanie do rządzenia państwem organizacji społecznych i podmiotów sektora prywatnego (przedsiębiorców). Dodatkowego wymiaru nabiera pojęcie good governance, czyli „dobre rządzenie”, tj. takie, które jest legalne, sprawne, skuteczne, zaspokaja potrzeby obywateli, uwzględnia ich udział w zarządzaniu państwem oraz jest zgodne z interesem publicznym.



1.4. Struktury organizacyjne w organizacjach publicznych

Struktura organizacyjna jest układem stanowisk i składających się z nich komórek organizacyjnych wewnątrz firmy, jest również czytelnym podziałem uprawnień i odpowiedzialności oraz określeniem zależności pomiędzy poszczególnymi pracownikami organizacji (w tym publicznej). Na typową strukturę organizacyjną składają się trzy zasadnicze elementy:

- regulamin organizacyjny – który jest dokumentem kompleksowo regulującym porządek w firmie, wskazuje kompetencje każdej z jednostek firmy;
- opis stanowisk pracy – określa wymagania kwalifikacyjne wobec osób zajmujących poszczególne stanowiska oraz ich zakres obowiązków, wraz z zakresem odpowiedzialności i uprawnień;
- schemat organizacyjny – to przedstawienie struktury firmy w sposób graficzny.

Struktura organizacji dostarcza odpowiedzi na pytania [13]:

- kto z kim może i powinien kontaktować się i współpracować, a jakie związki są zakazane;
- kto, o czym i o kim decyduje i kto, komu w jakiej sprawie i jak podlega;
- kto, za co i za kogo odpowiada i w jaki sposób;
- kto, co i od kogo wie i jak ma tę wiedzę wykorzystać;
- jaki jest podział korzyści i przywilejów (materialnych, prestiżowych i innych) między członkami organizacji.

Struktura organizacyjna organizacji to pojęcie bardzo szerokie. Wyróżnia się jej wiele typów za pomocą różnych kryteriów [14]:

- podstawowe typy struktur organizacyjnych:
 - struktura dywizjonalna,
 - struktura zadaniowa (projektowa),
 - struktura macierzowa,
 - struktura hybrydowa (mieszana);
- ze względu na rozpiętość kierowania i liczbę szczebli zarządzania:
 - struktura płaska,
 - struktura smukła;
- klasyczne:
 - struktura liniowa,
 - struktura funkcjonalna,
 - struktura liniowo-sztabowa;
- nowoczesne:
 - struktura procesowa,
 - struktura sieciowa,
 - struktura wirtualna,
 - struktura fraktalna;
- ze względu na podział zadań:
 - struktury typu U (unitary),
 - struktury typu M (multidivisional),
 - struktury typu H (holding);
- ze względu na konfigurację strukturalną:
 - struktura prosta,
 - biurokracja maszynowa,
 - biurokracja profesjonalna
 - struktura dywizjonalna,
 - adhokracja,
 - struktura misyjna,
 - struktura polityczna.



[14] D. Jemielniak, D. Latusek-Jurczak, Klasyka teorii zarządzania. Ćwiczenia, przykłady, testy, Poltex, Warszawa 2014; D. Jemielniak, D. Latusek-Jurczak, Zarządzanie. Teoria i praktyka w pigułce, Poltex, Warszawa 2014; A. Stabryła, Podstawy organizacji i zarządzania. Wybrane problemy i przykłady praktyczne, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013.

Strukturę organizacyjną dzieli się również na scentralizowane i zdecentralizowane, mówiące o tym, kto podejmuje większość decyzji w przedsiębiorstwie oraz na struktury sformalizowane i niesformalizowane. Aby stworzyć prężnie funkcjonującą strukturę organizacyjną należy dostosować się do kilku podstawowych zasad:

- zasadę celowości – polega na jasnym i wyraźnym określeniu celów organizacji i ich podziału z ogólnosystemowych na cząstkowe;
- zasadę minimalnej złożoności – maksymalna minimalizacja złożoności struktury organizacyjnej - powinna być ona prosta i nieskomplikowana;
- zasadę najlepszego wykorzystania potencjału ludzkiego, która mówi o tym, że tworząc odpowiednie komórki, należy przyporządkować do nich osoby posiadające odpowiednie wykształcenie i umiejętności. Z kolei, jeżeli chodzi o stanowiska kierownicze w tychże komórkach, osoby te także powinny posiadać predyspozycje do kierowania zespołem;
- zasadę jednolitości kierownictwa – to najważniejsza zasada tworzenia struktury organizacyjnej, która mówi, że dany pracownik lub grupa pracowników powinna być podległa tylko jednemu kierownikowi, który będzie wydawał im polecenia;
- zasadę dostosowania do warunków zewnętrznych – struktura organizacyjna przedsiębiorstwa powinna zostać dostosowana do warunków zewnętrznych, jak np. grupa klientów, charakter rynku itp.;
- zasadę racjonalności nadzoru – polega na tym, aby wielkość zespołu, który podlega pojedynczemu kierownikowi była racjonalna;
- zasadę specjalizacji – dotyczy grupowania elementów struktury według możliwie jednorodnych zadań.

Przed wprowadzeniem struktury organizacyjnej należy ją skrupulatnie zaprojektować, uwzględniając wszystkie możliwe aspekty. Projektując strukturę organizacyjną należy:

- określić elementy danej struktury (zaprojektować stanowiska pracy),
- według odpowiednich kryteriów pogrupować stanowiska pracy oraz ustalić hierarchię i zależności między nimi,
- przypisać każdej komórce organizacyjnej (stanowisku) cele i zadania,
- określić relacje pomiędzy komórkami,
- розміścić uprawnienia decyzyjne.

Typowe struktury w polskich organizacjach publicznych, to:

- Wariant stanowiskowy – kierownictwu urzędu (np. wójtowi, sekretarzowi, skarbnikowi) podlegają pojedyncze osoby, zatrudnione na samodzielnych stanowiskach; jest to typowa struktura dla małych urzędów, gdzie jeden pracownik zajmuje się wieloma sprawami.
 - Wariant mieszany (referaty i stanowiska pracy) – w strukturze urzędu są zarówno samodzielne stanowiska (najczęściej podległe bezpośredni kierownictwu), jak i referaty (z kierownikami i podległymi im pracownikami).
 - Wariant referatowy – kierownictwu urzędu podlegają kierownicy referatów, a im poszczególni pracownicy.
 - Wariant wydziałowy – w strukturze urzędu są zarówno wydziały (departamenty), jak i podległe im referaty – jest to sytuacja typowa dla większych urzędów.
-



1.5. Rozpiętość kierowania a struktury organizacyjne

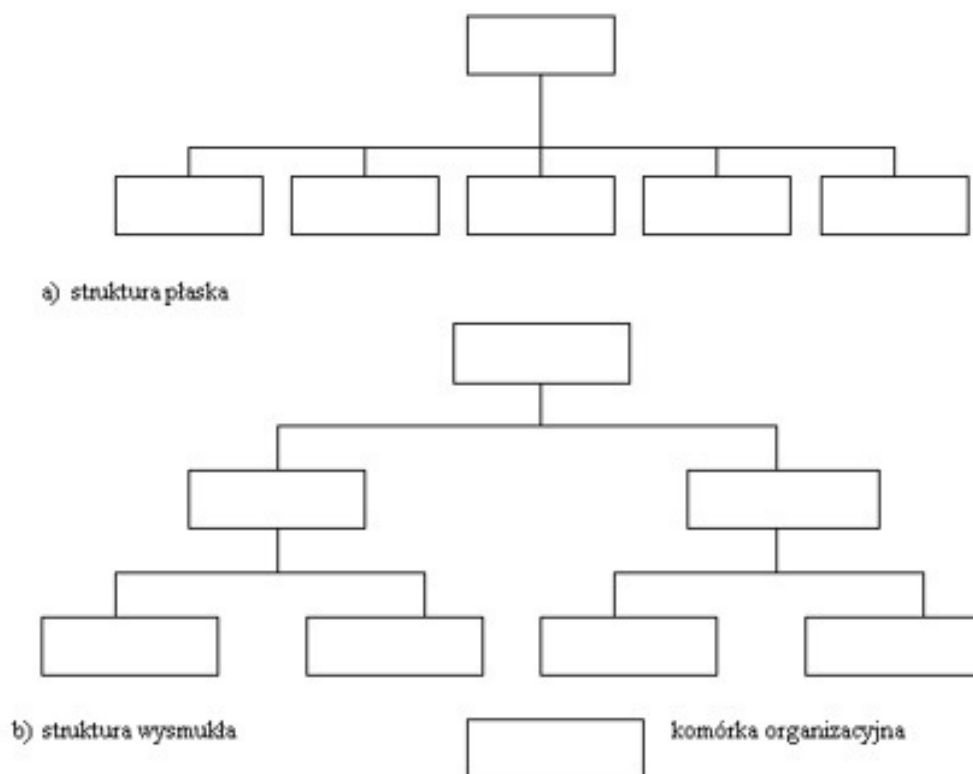
Struktury organizacyjne można analizować i oceniać ze względu na różnorodne kryteria. Jednym podstawowych kryteriów jest rozpiętość kierowania. Rozpiętość kierowania jest to ilość komórek organizacyjnych bezpośrednio podległych wyższemu szczeblu hierarchicznemu. W zależności od kształtowania się tego kryterium możemy wyróżnić strukturę smukłą i płaską. W strukturze smukłej istnieje wiele szczebli zarządzania, rozpiętość kierowania jest mała, komórki są niewielkie, za to duża ilość menedżerów różnego stopnia. W strukturze płaskiej jest niewiele szczebli zarządzania, rozpiętość kierowania jest duża, a komórki organizacyjne są o wiele bardziej liczne niż w strukturze wysmukłej. Przyjęcie w organizacji określonego typu struktury uzależnionego jest różnymi czynnikami.

Zaletami strategii smukłej jest możliwość dokładnej i bieżącej kontroli pracy podwładnych, a przez to bezpośrednie oddziaływanie menedżera / kierownika jednostki na pracownika. W tego typu strategii pracownik ma też duże możliwości awansu pionowego. Wady to długi przepływ informacji i możliwości ich zniekształcenia. Struktura ta nie dostosowuje się szybko do zmian i a przykładowo w razie choroby lub niekompetencji jednego z menedżerów (kierowników), w łańcuchu następuje przerwa i trudności są w dostosowaniu się organizacji do nowej sytuacji [15].

Zaletami struktury płaskiej jest duża samodzielność pracowników. Wadą może być to, że pracownik, który nie jest odpowiednio przygotowany do podejmowania decyzji może podejmować działania nie zawsze zgodne z celami organizacji. W większości sytuacji struktura wysmukła jest kosztowniejsza niż płaska. Obecnie istnieje tendencja do spłaszczania struktur organizacyjnych i zmniejszenia ilości szczebli pośrednich. Wybór optymalnej rozpiętości zarządzania jest trudny, a kryteria wyboru nie są jednoznaczne.

[15] Por. D. Jemielniak, D. Latusek-Jurczak, *Klasyka teorii zarządzania. Ćwiczenia, przykłady, testy*, Poltex, Warszawa 2014; D. Jemielniak, D. Latusek-Jurczak, *Zarządzanie. Teoria i praktyka w pigułce*, Poltex, Warszawa 2014; A. Stabryła, *Podstawy organizacji i zarządzania. Wybrane problemy i przykłady praktyczne*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013; A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Podstawy zarządzania. Teoria i ćwiczenia*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

Schemat 1. Struktury płaskie i wysmukłe a rozpiętość kierowania



Źródło: J. Kisielnicki, Zarządzanie organizacją, WSHiP, Warszawa 2004

Wymienia się następujące główne czynniki wymierające wpływ na rozpiętość kierowania, a więc na płaskość i wysmukłość organizacji [16]:

- Kompetencja przełożonych i podwładnych – im jest ona większa, tym szersza jest potencjalna rozpiętość.
- Fizycznie rozproszenie podwładnych – im jest ono większe, tym węższa jest potencjalna rozpiętość.
- Zakres pracy menedżera innej niż nadzorcza – im jest jej więcej, tym węższy potencjalny zasięg.
- Stopień pożądanej interakcji – im jej więcej, tym węższy potencjalny zasięg.
- Zakres występowania standardowych procedur – im ich więcej, tym szerszy potencjalny zasięg.

[16] Szerzej: R.W. Griffin; Podstawy zarządzania organizacjami, PWN, Warszawa 1996; J. Kisielnicki, Zarządzanie organizacją, WSHiP, Warszawa 2004; A. Koźminski, W. Piotrowski (red.), Zarządzanie, PWN Warszawa 2001; M. Romanowska (red.), Podstawy organizacji i zarządzania, Difin, Warszawa 2001.



- Prawdopodobieństwo nadzorowanych zadań – im są one bardziej podobne, tym szerszy potencjalny zasięg.
- Częstość występowania nowych problemów – im większa, tym węższy potencjalny zasięg.
- Preferencja przełożonych i podwładnych.

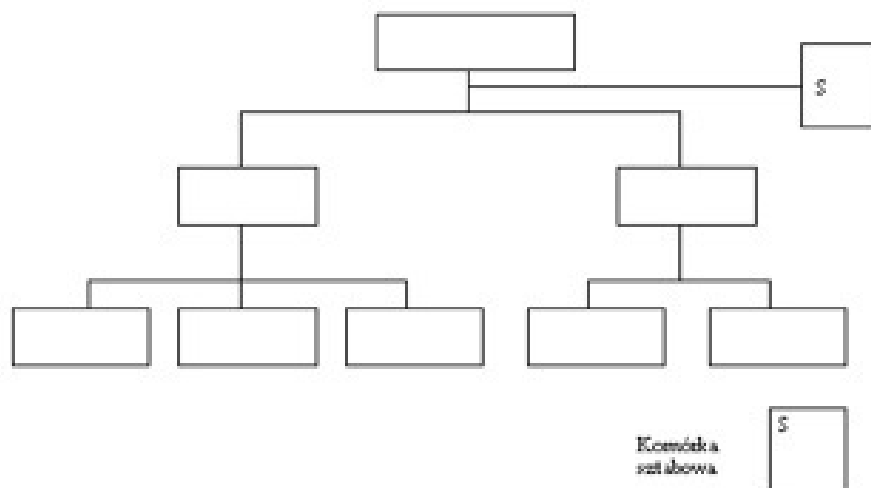
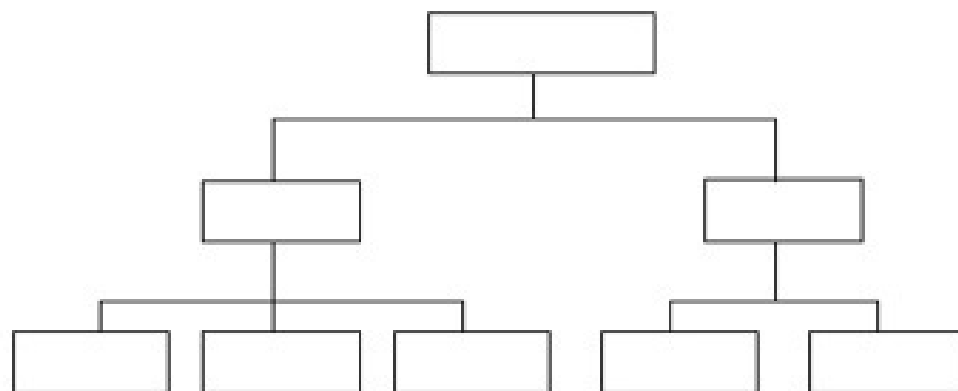
W pewnych sytuacjach wymienione czynniki są niewystarczające do wyboru typu płaskiego lub wysmukłego struktury organizacyjnej. Również każdy z opisanych czynników kształtuje się w różnoraki sposób. Dlatego też menedżerowie w konkretnej sytuacji przypisując wagi poszczególnym czynnikom przyjmują optymalną rozpiętość kierowania.

Z rozpiętością zarządzania, chociaż nie tylko, powiązana jest centralizacja i decentralizacja organizacyjna, czyli układ władzy w organizacji. Centralizacja jest procesem utrzymywania władzy w rękach najwyższego kierownictwa organizacji. Decentralizacja jest to delegowanie władzy na niższe szczeble hierarchiczne organizacji.

Struktura liniowa opiera się na zasadzie jedności rozkazodawstwa. Menedżer odpowiada za całokształt działania kierowanej przez siebie komórki. Podwładny ma tylko jednego przełożonego, od którego odbiera polecenia. Linia jest zarówno drogą służbową do przesyłania poleceń, dyrektyw jak też kanałem władzy i delegacji kompetencji. W tego typu struktury istnieje dominacja myślenia hierarchicznego. Jest to struktura sztywna, a menedżerowie muszą znać szeroki wachlarz problemów. W zasadzie brak jest specjalizacji funkcji kierowniczych. W przypadku braku chociażby jednego z menedżerów w łańcuchu przekazywania poleceń następują przeważnie zakłócenia w funkcjonowaniu organizacji. Zaletami struktury liniowej są: prostota, precyzja, określenia władzy odpowiedzialności oraz stworzenie warunków do szybkiego podejmowania decyzji i egzekwowania ich realizacji.

Schemat 2. Struktura liniowa

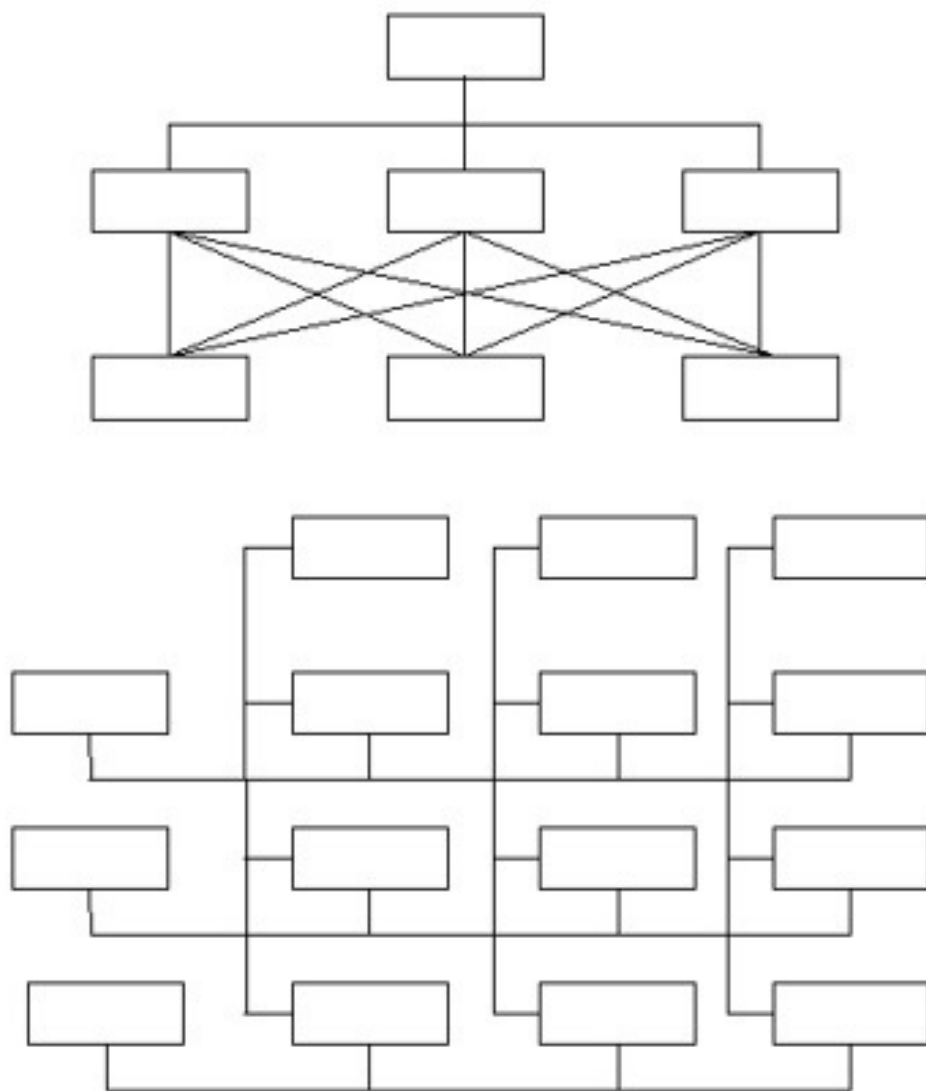
Schemat 3. Struktura sztabowo-liniowa



Źródło: J. Kisielnicki, Zarządzanie organizacją, WSiP, Warszawa 2004

Schemat 4. Struktura funkcjonalna

Schemat 5. Struktura macierzowa



Źródło: J. Kisielnicki, Zarządzanie organizacją, WSHiP, Warszawa 2004

STRUKTURA SZTABOWO-LINIOWA

Struktura sztabowo-liniowa oparta jest o zasadę jedności rozkazodawstwa. Dodatkową istotną cechą jest stworzenie specjalistycznego wsparcia dla zarządzania poprzez stworzenie komórek sztabowych. Menedżer podejmuje decyzje i odpowiada za funkcjonowanie organizacji. Natomiast komórka sztabowa między innymi: zbiera informację, przygotowuje decyzje, formułuje rekomendacje, prowadzi prace prognostyczne. Niekiedy komórka sztabowa w całości przygotowuje decyzje, włącznie z opracowaniem odpowiednich aktów prawnych. Jednak finalną decyzję musi podjąć odpowiedni liniowy menedżer. W strukturze sztabowo-liniowej komórka sztabowa może być ulokowana w następujący sposób:

- przy najwyższym kierownictwie organizacji,
- przy niższych szczeblach kierownictwa,
- uniwersalnie jako komórka spełniająca usługi doradcze dla wszystkich szczebli np. radca prawny.

W strukturze sztabowo-liniowej następuje rozdzielenie kompetencji decyzyjnych od kompetencji fachowych. Wadą tego typu struktury są możliwe konflikty między komórkami liniowymi a sztabowymi. Komórki liniowe często uważają, że doradcy otrzymują znaczne środki finansowe na swoją działalność, a pożytek z nich dla organizacji jest niewielki. Uważają też, że uzyskane od nich rady są nierealne lub dotyczą marginalnych (nieistotnych) problemów. Pracownicy komórek sztabowych z kolei dość często uważają, że menedżerowie liniowi są niekompetentni i nie umieją korzystać z ich rad. W razie prowadzenia, sobie przepisują sukces, natomiast w przypadku porażki za zaistniałą sytuację – winią komórki sztabowe. Prawidłowo zastosowana struktura sztabowo-liniowa łączy zalety struktury liniowej (jedność rozkazodawstwa, czytelny system władzy i odpowiedzialność) z wykorzystaniem wiedzy specjalistycznych komórek sztabowych.

STRUKTURA FUNKCJONALNA

Struktura funkcjonalna wymaga zerwania z zasadą jedności rozkazodawstwa oraz oparcia się na zasadzie specjalizacji w zakresie funkcji kierowniczych. Podwładny posiada kilku przełożonych, z których każdy jest odpowiedzialny za pewien aspekt zarządzania. Efektywne zarządzanie wymaga ścisłej współpracy wyspecjalizowanych kierowników – wysokiej klasy specjalista w danej dziedzinie, będzie podejmował racjonalne decyzje cząstkowe w ramach swojej specjalności. Zalety: korzyści specjalizacji, doskonała efektywność wykorzystywania zasobów, decyzje wyspecjalizowanych kierowników w zakresie szczegółowej funkcji powinny być dobrej jakości. Wady: nieskoordynowana praca zespołu kierowniczego konflikty kompetencyjne między kierownikami, manipulowanie poleceniami przez podwładnych, niska zdolność do adaptacji. Wady przeważają nad zaletami w tej strukturze, więc rzadko można znaleźć udany przykład jej zastosowania.

STRUKTURA MACIERZOWA

Struktura macierzowa uważana jest za nowoczesną, a zarazem bardzo trudną do stosowania w praktyce. Struktura macierzowa zbudowana jest z kolumn i wierszy. Najczęściej w kolumnach są umieszczone często powtarzalne funkcje, zaś w wierszach nietypowe, zmieniające się określone zadania. W strukturze macierzowej pracownik ma dwóch szefów, czyli stosowane jest zasada podwójnego podporządkowania. Dlatego też struktura ta jest często określana terminem „system wielokrotnego podporządkowania”, a sam schemat jako dwuwymiarową strukturę organizacyjną. Struktury macierzowe zastosowano po raz pierwszy w przemyśle lotniczym i kosmicznym. Rząd, który zamawiał prace badawcze i projektowe postawił warunek, że każde z zadań musi mieć szefa odpowiedzialnego wobec rządu na przebieg prac i uzyskane rezultaty. Dlatego ustanowiono osobę, która byłaby odpowiedzialna wraz z menedżerami wcześniej powołanymi działów i pionów. To rozwiązanie przekształciło się następnie w strukturę macierzową. Zaletami struktur tego typu jest połączenie cech struktur funkcjonalnych i liniowych, a więc wsparcie merytoryczne menedżerów w realizacji zadań, możliwość całościowego rozpatrzenia i kierowania projektem, skrócenie kanałów przepływu informacji, względna równość obszarów zadaniowych, elastyczność. Wadami są: odejście od zasady jednoosobowego rozkazodawstwa, możliwość konfliktów kompetencyjnych pomiędzy menedżerami z racji podwójnej podległości pracowników, kosztowność wdrożenia. Struktura tego typu, po okresie dużej euforii, uległa stabilizacji. Jest ona dość powszechnie stosowaną w takich organizacjach, jak: firmy konsultingowe, projektowania systemów komputerowych, w agencjach reklamowych. Z tym, że w niewielkiej ilości organizacji mamy do czynienia z całościową strukturą macierzową. Najczęściej jest ona zastosowana dla poszczególnych pionów lub określonej działalności organizacji. Pracownik w tego typu strukturach może pracować w różnych komórkach organizacyjnych. Często też występuje w odmiennych rolach, a więc jako menedżer i członek zespołu realizującego.

STRUKTURA AMORFICZNA

W strukturze amorficznej poszczególne komórki organizacji są całkowicie samodzielne i niezależne. Charakteryzuje się ona brakiem powiązań o charakterze hierarchicznym i poziomym. W tego typu organizacji występują jedność rozkazodawstwa i wykonawstwa. Menedżer jest również wykonawcą swoich poleceń. Wymaga to uniwersalności fachowej każdej z komórek organizacyjnych. Komórki te są najczęściej jednoosobowe. Struktura tworzona jest na zasadach dobrowolności. Efektem zastosowania tego typu struktury jest jej duża elastyczność i niskie koszty eksploatacji związane z brakiem komórek obsługi i koordynacji. Wadą – nietrwałość i tendencja dezintegracyjna. Równocześnie może następować jej przekształcenie w innego typu struktury, jeżeli komórka organizacyjna wchodzi w korporację z pozostałymi komórkami i przechodzi na bardziej trwałe powiązania.



1.6. Podsumowanie – wady i zalety różnych struktur organizacyjnych

STRUKTURA LINIOWA

Struktura liniowa (struktura prosta) – podstawowy typ struktury organizacyjnej charakterystyczny dla małych organizacji. W strukturze liniowej występuje wyraźna linia podporządkowania, władza jest zazwyczaj zcentralizowana, najczęściej wszystkie ważniejsze decyzje przy realizacji celów organizacji podejmowane są przez jedną osobę: fundatora, szefa firmy itp.

Wady:

- nie czerpie korzyści z zasady specjalizacji,
- niska elastyczność i adaptacja,
- preferencja „drogi służbowej” np. składanie skarg w wojsku,
- wydłużenie kanałów informacyjnych,
- łatwość popadania w centralizację,
- możliwość nadmiernych wymuszeń.

Zalety:

- prostota, jasność uprawnień i odpowiedzialności,
- jednoznaczna hierarchia,
- łatwość kontroli i koordynacji,
- szybkość podejmowania decyzji,
- poczucie pewności przy współpracy,
- jasność przy konfliktach.

Struktury proste są słabo sformalizowane, rzadko występuje też w nich układ departamentów / wydziałów / referatów. W przypadku większości wykonywanych zadań nie istnieją sztywne normy działania. Występuje w nich jedność rozkazodawstwa, a na poszczególnych szczeblach w układzie hierarchicznym kierownicy mają silny autorytet formalny, co jest utrudnieniem dla zdobycia awansu. Struktura ta staje się dysfunkcyjna w momencie, gdy zaczyna się rozrastać, co wiąże się z coraz większą liczbą problemów, które są rozwiązywane przez osobę znajdującą się na szczycie hierarchii.

STRUKTURA FUNKCJONALNA

Struktura funkcjonalna – jeden z typów struktury organizacyjnej charakteryzujący się występowaniem działów funkcjonalnych kierowanych przez specjalistów oraz zasadą jedności rozkazodawstwa.

Wady:

- trudności w rozliczaniu kompetencji i odpowiedzialności kierowników funkcjonalnych,
- możliwość otrzymywania przez wykonawców sprzecznych poleceń,
- manipulowanie poleceniami przez podwładnych,
- autonomizacja komórek funkcjonalnych.

Zalety:

- możliwość bezpośrednich kontaktów ze specjalistami którymi są przełożeni funkcjonalni,
- zdolność szybkiego reagowania na zmiany w organizacji.

W strukturze funkcjonalnej dany członek organizacji, pracownik podlega więcej niż jednemu kierownikowi. W przypadku problemów przy wykonywaniu zadań może zwrócić się do odpowiedniego specjalisty. Tego typu struktury wprowadzone zostały po raz pierwszy przez Fredericka Taylora. Jedną z wad tego typu struktury organizacyjnej jest trudność podziału zadań na szczeblu kierowniczym, ponieważ przy dużej specjalizacji zadań często trudno określić jakie kompetencje kierownika są potrzebne do kierowania zespołu wykonującego poszczególne zadania. Zastosowanie struktury funkcjonalnej wymaga istnienia dużego zaufania między kierownikami, ponieważ w przeciwnym przypadku prowadzić może to do konfliktów.

STRUKTURA LINIOWO-SZTABOWA

Celem tworzeniu struktur liniowo-sztabowych jest jednoczesne wykorzystanie zasad jedności rozkazodawstwa i specjalistycznego wsparcia dla zarządzania. Kierownik liniowy zachowuje uprawnienia i odpowiedzialność za funkcjonowanie podległej mu jednostki. Tylko on podejmuje decyzje i wydaje polecenia. Stanowiska i komórki sztabowe mają mu służyć pomocą, polegającą na zbieraniu informacji, naświetlaniu problemów, opiniowaniu, doradzaniu, prognozowaniu. W niektórych przypadkach mogą nawet samodzielnie podejmować decyzje na zasadzie delegowania uprawnień. Im więcej jest takich sytuacji, tym bardziej struktura ta przypomina strukturę funkcjonalną. Określa się ją wtedy jako strukturę liniowo-sztabową z elementami więzi funkcjonalnych. Stanowiska i komórki sztabowe mogą być umieszczone zarówno przy najwyższym szczeblu hierarchii organizacji, tj. podlegają bezpośrednio dyrektorowi naczelnemu na równi z kierownikami części liniowych, jak również wewnątrz organizacji, podlegając wówczas kierownikowi wydziału, pionu.

Wady:

- możliwość napięć linia-sztab,
 - „szara eminencja” – polecenie bez odpowiedzialności,
 - możliwość kreowania nowych zbędnych funkcji,
 - alienacja sztabu.
-

Zalety:

- jasność uprawnień i odpowiedzialności,
- fachowość i wspomaganie sztabem,
- szybkość podejmowania decyzji,
- odciążenie kierowników liniowych,
- prostota i przejrzystość układu,
- łatwość koordynacji.

STRUKTURA MACIERZOWA

Struktura macierzowa to jeden z typów struktury organizacyjnej polegający na tym, że komórki organizacyjne będące najczęściej doraźnymi zespołami roboczymi ułożone są w macierzy, która określona jest na zasadzie dwuwymiarowego grupowania. Kolumny macierzy są zazwyczaj odpowiednikami funkcji stale powtarzanych, natomiast wiersze określają zadania, które wykonywane są doraźnie, jak np. specjalne projekty czy nowego typu produkty. W takiej macierzy każda komórka skupia się na wykonywaniu jednego zadania, co umożliwia lepsze wykorzystanie energii twórczej członków organizacji oraz właściwy przydział do zadań specjalistów. Dobieranie zespołów może polegać albo na zleceniu przez kierownika projektu kierownikom funkcjonalnym przyporządkowanie osób do zespołów, albo każdy z kierowników funkcjonalnych biorących udział w realizacji projektu jest odpowiedzialny za wykonanie części zadania, jak gdyby pełnił rolę podwykonawcy.

Zalety:

- w ujęciu zdaniowym jednoznaczna koordynacja,
- znaczna elastyczność i innowacyjność,
- skracanie dróg informacyjnych i całego procesu decyzyjnego,
- obniżenie naczelnego kierowania od bieżącej koordynacji.

Wady:

- podwyższona zasada jednoosobowej odpowiedzialności,
- możliwy brak zaufania między dwoma typami kierowników,
- element dwuwładzy ze swoimi konsekwencjami,
- mogą pojawić się napięcia w rozdziale zadań przez dwuwładzę,
- poczucie niepewności członków zespołów w momencie wykonania zadania do którego zostali powołani.

Członkowie grupy zadaniowej realizujący dany projekt są podporządkowani zarówno kierownikowi projektu, jak i kierownikowi tych komórek funkcjonalnych w którym są na stałe zatrudnieni. Kierownik posiada tzw. uprawnienia projektowe. Tego typu struktury organizacyjne występują najczęściej w organizacjach skupiających wysoko kwalifikowanych specjalistów.

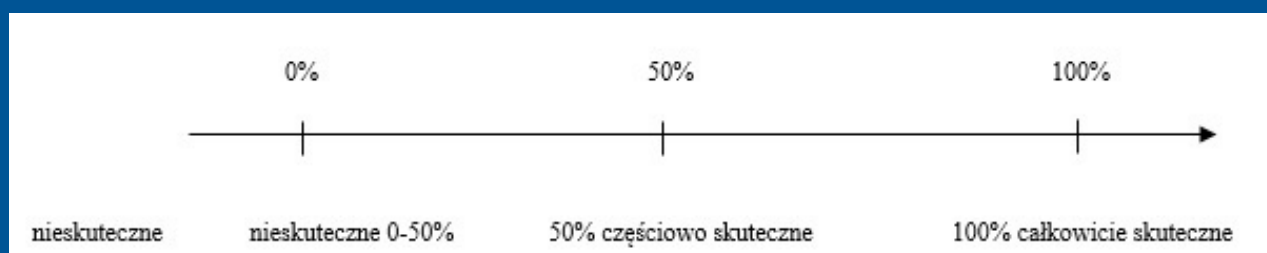


ROZDZIAŁ 2

2.1. Efektywność, skuteczność i ekonomiczność

SKUTECZNOŚĆ

Skuteczność - działanie które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel. Miarą skuteczności jest stopień osiągnięcia celu.



Warunkiem skuteczności jest intensywność działań (nasilenie lub zagęszczenie działań w czasie i przestrzeni).

KORZYSTNOŚĆ

Korzystność - różnica między wynikiem użytecznym W a kosztami działania K (wraz ze skutkami niezamierzonymi). Jeżeli:

- $W > K$ - działanie jest korzystne
- $W = K$ - działanie jest obojętne pod względem korzyści
- $W < K$ - działanie jest niekorzystne

EKONOMICZNOŚĆ

Ekonomiczność - stosunek wyniku użytecznego W do kosztów działania K uwzględniający wszystkie koszty zarówno materialne jak i moralne. Jeżeli:

- $W / K > 1$ - działanie jest korzystne
- $W / K = 1$ - działanie jest obojętne pod względem korzyści
- $W / K < 1$ - działanie jest nieekonomiczne

Nie zawsze wariant najkorzystniejszy jest zarazem najbardziej ekonomiczny. W związku z tym kryteria korzystności i ekonomiczności jako kryteria wyboru wariantów działania występują oddzielnie. Zwiększenie ekonomiczności, czyli znalezienie bardziej ekonomicznego sposobu działania nazywamy ekonomizacją działań. Jest to dążenie do maksymalizacji przedstawionego wyżej stosunku.

Ekonomizacja bywa przedstawiana w następujących formach:

- W max. ó K const. przy stałych kosztach maksymalizujemy wynik użyteczny; jest to tzw. wariant wydajnościowy,
- W const. ó K min. przy stałym wyniku użytecznym minimalizujemy koszty; jest to tzw. wariant oszczędnościowy,
- W max. ó K min. maksymalizujemy wynik (zwiększamy wydajność), minimalizujemy koszty (zwiększamy oszczędność).

Dwie pierwsze formy są traktowane jako alternatywne, trzecia zaś jest tzw. formą niealternatywną.

Pomiaru efektywności dokonuje się wykorzystując wskaźniki cząstkowe charakteryzujące efektywność poszczególnych czynników produkcji, np. wydajność pracy czy produktywność kapitału, oraz wskaźniki syntetyczne efektywności działalności całego przedsiębiorstwa, np. wskaźnik rentowności kapitału, majątku, sprzedaży.

Efektywność można identyfikować w ujęciu ex post i ex ante. Obliczając efektywność ex ante szacuje się przewidywane efekty przy zaangażowaniu określonych środków, czasu, natomiast efektywność ex post określa się rezultaty konkretnych działań [17]:

- różnica pomiędzy efektami i nakładami – określana jako korzystność, gdzie pożądany wynik powinien być większy od zera, co oznacza przewagę uzyskanych efektów nad poniesionymi nakładami;
- relacja nakładów do efektów – określana jako ekonomiczność, gdzie pożądany wynik jest mniejszy niż jeden, co oznacza, że poniesione nakłady są mniejsze od uzyskanych efektów;
- relacja różnicy efektów i nakładów do nakładów – określana jako stopa zwrotu z inwestycji (ROI - return of investment), gdzie wynik wyrażany jest w procentach.

Zmiany w sektorze publicznym dotyczą wprowadzania nowych rozwiązań organizacyjnych, które pozwalają na efektywniejsze działania administracji publicznej. Termin „efektywność” jest pojęciem trudnym do zdefiniowania i do zmierzenia, natomiast na „efektywność” działania wpływa wiele czynników. „Efektywność” można określić jako: „dodatnia cecha przypisywana działaniom, które dają jakiś pozytywnie oceniany wynik bez względu na to, czy wynik ten był, czy nie był zamierzony”[18]. W kontekście tak rozumianego pojęcia „efektywności” można przedstawić dwie kategorie, które stanowią jej składowe. Pierwsza oznacza sprawność, którą określa się jako działanie we właściwy sposób. Druga natomiast wskazuje na skuteczność związaną z celem, w kontekście tego, czy cel przyjęty do realizacji jest właściwy. Z analizy tych kategorii wynika, że efektywność jest wypadkową sprawności i skuteczności, czyli działać efektywnie to działać sprawnie i skutecznie.

[17] R. Brajer – Marczak, Efektywność organizacji z perspektywy modelu dojrzałości procesowej, Zarządzanie i Finanse, 2012, s. 513 – 523; E. Filar, Biznes plan, POLTEXT, Warszawa 1996.

[18] A. Gołębiowska, A. Zientarski, Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej, [w:] Efektywność działania administracji publicznej w Polsce (red.) Anna Gołębiowska, Piotr Benedykt Zientarski, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 11 i d.

Efektywna administracja to sprawne i skuteczne zarządzanie, które funkcjonuje dzięki świadomej i dobrze zorganizowanej kadrze urzędników szybko i skutecznie reagujących na pojawiające się wyzwania społeczne i gospodarcze oraz umiejętnie korzystającą z dostępnej wiedzy i doświadczeń w celu poprawy jakości swojego działania. Dla obywateli i innych podmiotów prawa efektywna administracja oznacza słuzenie w swoich działaniach, upraszczanie procedur oraz podnoszenie jakości usług. Jednym z istotnych elementów oceny efektywności instytucji i całych sektorów jest sprawność. Można to mierzyć np. relacją wyników właściwych dla danej instytucji/organizacji do poczynionych nakładów. W różnych obszarach te miary sprawności są różne i nie wiąże się ich z poziomem nakładów. Np. w edukacji mogą to być wyniki wystandaryzowanych testów, w administracji często używanymi są czasy trwania poszczególnych procedur, a w szczególności czas, w jakim obywatel czy instytucja zewnętrzna otrzymuje dane świadczenie czy usługę. Najczęściej wykorzystywaną miarą obrazującą w sposób całościowy efektywność administracji publicznej jest opracowywany przez Bank Światowy wskaźnik efektywności rządzenia. Stanowi on średnią ważoną szeregu (od 7 do 13) innych indeksów odzwierciedlających opinie ekspertów, przedsiębiorców i gospodarstw domowych na temat różnych aspektów funkcjonowania sfery publicznej.

Ocenie podlegają takie obszary jak:

- jakość usług publicznych;
- jakość administracji publicznej i stopień jej niezależności od wpływów politycznych;
- jakość formułowanych i wdrażanych polityk;
- struktury publicznej: transportowej, sanitarnej, informatycznej, etc.

Wartość wskaźnika efektywności rządzenia, podobnie jak pozostałych wskaźników, jest wystandaryzowana w przedziale od -2,5 do 2,5, przy czym im wyższa nota, tym wyższa ocena jakości rządzenia w danym kraju. Liderami od lat pod tym względem są państwa skandynawskie: Dania, Finlandia i Szwecja. Ale także i ten wskaźnik niejako globalizuje poczynania administracji, tzn. nie obrazuje tego, na czym powinno nam najbardziej zależeć, czyli tego, jak efektywna w swych procesach jest administracja publiczna [19].

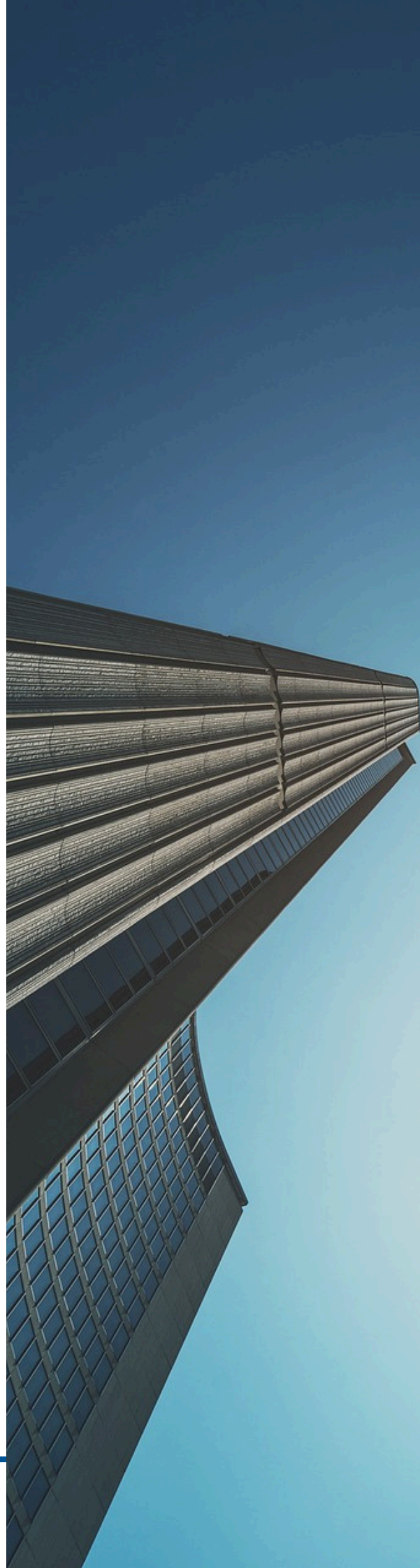
Na efektywność administracji powinniśmy również patrzeć w ujęciu procesowym. Z każdym procesem w administracji – pod warunkiem, że umiemy go prawidłowo zdefiniować i opisać – można powiązać użyte zasoby i ocenić, czy osiągnięto cel, dla którego dany proces jest przez struktury administracji używany. Jeśli jakaś struktura administracji, np. inspekcja środowiskowa czy sanitarna, prowadzi procesy kontroli, to realizują one jakiś cel. Nie tylko ten podstawowy, tzn. stan prawny w ramach kontrolowanego obszaru. Ale przede wszystkim taka działalność kontrolna lub jakakolwiek inna coś ogranicza, czemuś zapobiega czy też pośrednio chroni jakieś grupy obywateli. I powinno się patrzeć na te działania m.in. w kategoriach, czy one są efektywne, czyli czy nakłady pozwoliły zrealizować założony cel i w jakim stopniu. Nie ulega wątpliwości, że w podstawach wszelkich działań kontrolnych znajduje się szereg poczynąń służący zbadaniu, czy to, co podlega ocenie, było/jest efektywne.

[19] S. Wysocki, Efektywność administracji – czy umiemy ją mierzyć ? [w:] Efektywność działania administracji publicznej w Polsce (red.) A. Gołębiowska, P. B. Zientarski, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 169 i d.

Przykład: Wystarczy przeczytać jakikolwiek raport NIK czy inne sprawozdania z kontroli czy audytów. Np. opublikowany w połowie maja 2016 r. raport NIK opisujący efekty prowadzonych w latach 2013 – 2015 procesów standaryzacji komend i komisariatów Policji [20]. Celem kontroli była ocena, czy w wyniku realizacji Programu nastąpiła poprawa warunków obsługi obywateli w komendach i komisariatach Policji oraz pracy funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Policji. Inaczej mówiąc, czy procesy inwestycyjne były efektywne, dały jakieś korzyści w wymiarze wewnętrznym dla tej struktury, a w konsekwencji dla obywateli. I tu treść raportu jest jednoznacznie negatywne – poniesione nakłady nie dały oczekiwanych efektów. Problem polega na tym, że w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych [w tym okresie] nie powstały żadne opracowania, które zawierałyby rzetelnie określone wskaźniki osiągnięcia zaplanowanych efektów końcowych. To co widać na tym jednostkowym przykładzie, jest niestety złą administracją od minimum 8 – 9 lat.

Ważne jest „nakłonienie” administracji do posługiwania się wskaźnikami opisującymi nie tylko produkty jej działań (liczby wydanych decyzji czy udzielone kwotowo wsparcie podmiotów czy obywateli). Opis rezultatu poczynań administracji językiem wskaźników rezultatu jest nadal bardzo wąski. Pomimo konieczności wskazywania celów, a tym samym mierników służących do oceny stopnia ich realizacji, zarówno w obszarze planowania zadaniowego budżetu, jak i realizując standardów kontroli zarządczej. Oba te obszary, realizacja budżetu zadaniowego i kontroli zarządczej, jest od kilku lat przedmiotem wielu krytycznych opinii zawartych w opracowaniach eksperckich i urzędniczych. Oba mechanizmy, budżet zadaniowy i kontrola zarządcza, podlegają co jakiś czas wewnętrznym mechanizmom samoregulacji czy doskonalenia. Istotne jest to, czy struktury administracji dysponują jeszcze jakimiś narzędziami, które pozwalałyby rozszerzać zakres, w którym następuje w istocie pomiar efektywności poczynań administracji. Spróbuję wskazać dwa takie mechanizmy, które obecnie są wykorzystywane niejako sektorowo, a tkwi w nich niezwykły potencjał, by stały się mechanizmem obowiązkowym dla całego sektora publicznego.

[20] Patrz: Informacja o wynikach kontroli NIK - <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-oprogramie-standaryzacji-komend-i-komisariatow-policji.html>





2.2. Struktury organizacyjne w administracji publicznej

Na kształt struktury organizacyjnej administracji publicznej wpływ ma wiele czynników, które zasadniczo można podzielić na dwie grupy: polityczne i techniczne. Czynniki polityczne sprowadzają się do konsekwencji płynących z zasad ustroju państwa i tak w systemie parlamentarnym zależy na podporządkowaniu administracji centralnej tejże władzy. Z kolei na czynniki techniczne składa się postulat mówiący, by budowa aparatu administracyjnego zapewniała specjalizację prowadzącą do intensyfikacji prac, przy jednoczesnym nieprzekreślaniu jednolitości organizacji aparatu administracji państwowej.

Przy kształtowaniu struktur należy brać pod uwagę zalecenia teorii organizacji choć niezaprzeczalnie struktury administracji publicznej w dużym stopniu ukształtowane są przepisami prawa. Teoria organizacji daje wskazówki dotyczące m.in. modelu instytucji działania zespołowego, które można wykorzystać w budowie struktur administracji publicznej.

Czynnościami podejmowanymi przy tworzeniu modelu instytucji są:

- określenie celu, któremu jego realizacja ma służyć (w dalszym etapie podział celu całościowego na cele częściowe);
- łączenie stanowisk w komórki organizacyjne (stworzenie więzi typu hierarchicznego i więzi specjalistycznych);
- zbudowanie systemu informacyjnego;
- normalizacja instytucji (utworzenie statutu, schematu organizacyjnego, regulaminu jednostki).

Wewnętrzny podział struktury organizacyjnej to głównie [21] jednostki liniowe i jednostki sztabowe. Jednostki liniowe to podstawowe jednostki uczestniczące bezpośrednio w realizacji celu głównego instytucji (organu). Jednostki sztabowe to jednostki spełniające funkcje usługowe (doradcze) w stosunku do jednostek liniowych. W strukturze aparatu administracji publicznej wyróżnić można ze względu na skład osobowy organy: zawodowy i społeczny; kolegialny i jednoosobowy; organy o kompetencjach generalnych i specjalnych. Najogólniej ujmując struktury administracji publicznej ogniskują wokół kwestii dotyczących zasad, zgodnie z którymi należy podporządkować jej działanie.

[21] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996; A. Błaś, Dylematy administracji publicznej w państwie prawa, [w:] Prawo do dobrej administracji: materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r; A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, J. Boć (red.), Administracja publiczna, wyd. 4, Kolonia Limited, Wrocław 2004.

Jeśli zarządzanie nie jest prowadzone sprawnie i kompetentnie, głównym zagrożeniem wynikającym ze struktury może być izolacja poszczególnych komórek organizacyjnych i tworzenie równoległych stosunków władzy co w konsekwencji prowadzi do:

- powstawania interesów grupowych w ramach administracji,
- rywalizowania pomiędzy wydziałami,
- w ten sposób administracja zamiast na interesie publicznym, koncentruje się na realizacji celów wewnętrznych [22].

Równoległe stosunki władzy są efektem pojawiania się w niesprawnie zarządzanej organizacji sfer niepewności, gdyż:

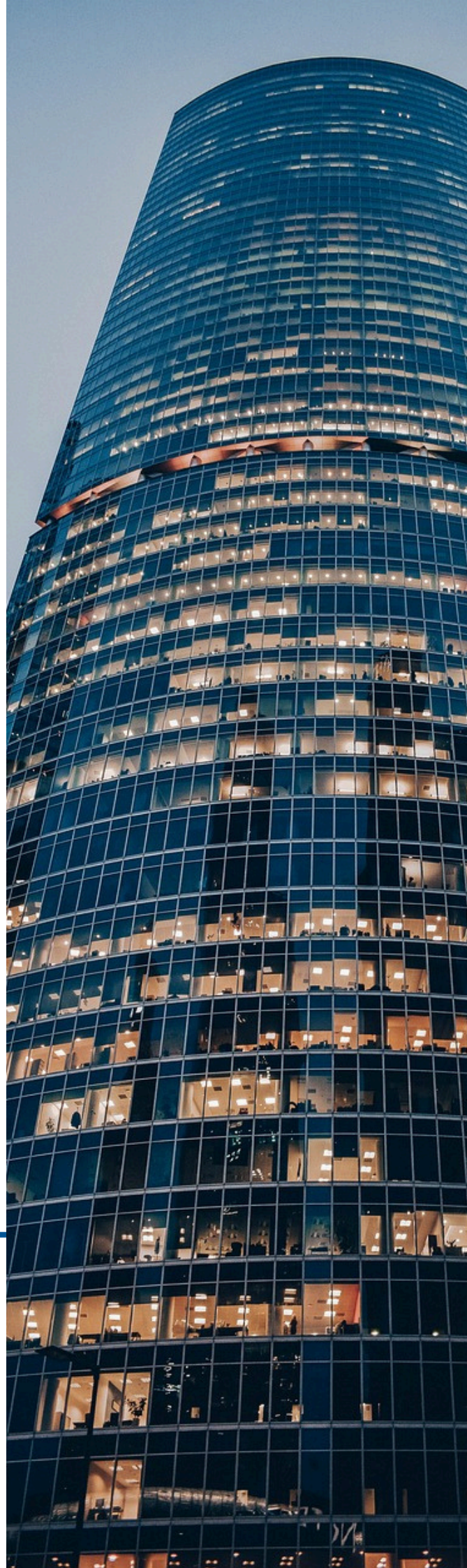
- pewne umiejętności lub specjalności są opanowane przez jedną osobę w organizacji,
- następuje kontrolowanie powiązań organizacji z otoczeniem,
- następuje kontrolowanie określonego typu informacji,
- następuje operowanie przepisami organizacyjnymi.

Struktura funkcjonalna sprawdza się doskonale tylko wówczas, gdy przed administracją stoją proste zadania pozwalające zastosować znane schematy. Struktury mogą być zorientowane na: program lub usługę, klienta, czynności administracyjne [23].

Struktury sztabowe są elementami wbudowanymi w inne struktury organizacyjne. Sztab – jest to niewielka struktura w ramach organizacji, której zadaniem jest wspomaganie wykonywania przez jeden ze szczebli kierowniczych organizacji lub czynności. Sztab może być osobisty (wspomaga swoich zwierzchników, nie ma formalnych uprawnień decyzyjnych) lub specjalistyczny (wykonuje zadania wymagające odpowiedniej wiedzy eksperckiej). Sztabem osobistym jest na przykład Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – obsługuje Radę Ministrów, Prezesa Rady

[22] J. Boć, Sfery ingerencji administracji, [w:] J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2000; J. Gaciarek, Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce, [w:] J. Hausner (red.), Administracja publiczna, PWN, Warszawa 2008; J. Hausner, Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego, [w:] J. Hausner, M. Kukielka (red.), Studia z zakresu zarządzania publicznego, t. 2, Wydawnictwo AE, Kraków 2002; J. Hausner (red.), Administracja publiczna, PWN, Warszawa 2005; H. Izdebski, Badania nad administracją publiczną, [w:] J. Hausner (red.), Administracja publiczna, Warszawa PWN, 2005; H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa PWN, 2004; W. Jakimowicz, Publiczne prawa podmiotowe, Zakamycze, Kraków 2000.

[23] Szerzej: <http://www.kprm.gov.pl/s.php?id=1316>



Ministrów, stałe komitety przy Radzie Ministrów itp. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów podejmuje następujące czynności: kontroluje realizację zadań wskazanych przez Radę Ministrów i jej Prezesa, na tej podstawie formułuje wnioski co do dalszej realizacji tych zadań, koordynuje politykę kadrową w administracji rządowej, obsługuje sprawy kadrowe osób, które zajmują kierownicze stanowiska w administracji, koordynuje współpracę Rady Ministrów i jej Prezesa z Sejmem, Senatem, Prezydentem itp., dostarcza obsługę informacyjną oraz prasową, koordynuje działalność kontrolną Prezesa Rady Ministrów wobec organów administracji rządowej, wykonuje zadania z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, Sztaby tego typu znajdują się niemal w każdej strukturze administracji publicznej. Sztaby specjalistyczne mają charakter pomocniczy i opiniotwórczo – doradczy.

W ostatnich latach mamy do czynienia z tendencją wzrostu znaczenia sztabów osobistych w administracji. Struktura sztabu sprzyja grupowaniu się ekspertów. Struktura macierzowa Struktura macierzowa posiada dwa wymiary:

- wymiar wertykalny – stałe funkcje organizacji,
- wymiar horyzontalny – zadania nietypowe, doraźne, może on stanowić zagrożenie dla jednostki rozkazodawczej (kierownik komórki funkcjonalnej i kierownik zespołu), konfliktowi kompetencyjnemu między dwoma kierownikami może towarzyszyć konflikt między przełożonymi, a pracownikami.

Wymiar horyzontalny jest połączeniem dwóch różnych struktur:

- struktury funkcjonalnej – specjalizacja,
- struktury zorientowanej na program – koordynacja zadań.

Zespół powołany do realizacji każdego zadania grupuje specjalistów różnych dziedzin, dzięki pracy w takim zespole działania urzędników są lepiej koordynowane i zyskują niezależność, choć nadal podlegają kontroli kierownika zespołu i kierownika zespołu funkcjonalnego.

W polskiej administracji publicznej struktury macierzowe stały się popularniejsze dzięki reformie z 1 stycznia 1999. Projektowanie struktur organizacyjnych obejmuje następujące czynności [24]:

- określenie elementów struktury oraz ich usytuowanie względem siebie, pogrupowanie w większe jednostki i określenie ich wzajemnych stosunków,
- określenie zadań i czynności, które mają być realizowane przez poszczególne elementy organizacji,
- określenie specjalizacji dla poszczególnych stanowisk organizacyjnych,
- określenie rozpiętości kierowania oraz zakresu kontroli wykonywanej na stanowiskach kierowniczych,
- rozmieszczenie uprawnień decyzyjnych,
- określenie formalnych procedur realizowania zadań przez organizację.

Tego typu projektowanie bardzo rzadko towarzyszy powstawaniu administracji publicznej, ponieważ administracje przeważnie nie są tworzone od podstaw, lecz bazują one na dotychczasowych doświadczeniach, wymagają zatem korekty struktury lub jej reorganizacji.

[24] Por. J. Hausner, Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego, [w:] J. Hausner, M. Kukielka (red.), Studia z zakresu zarządzania publicznego, t. 2, Wydawnictwo AE, Kraków 2002; J. Hausner (red.), Administracja publiczna, Warszawa 2005; H. Izdebski, Badania nad administracją publiczną, [w:] J. Hausner (red.), Administracja publiczna, Warszawa 2005; H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2004; W. Jakimowicz, Publiczne prawa podmiotowe, Zakamycze, Kraków 2000.

Reorganizacja struktury administracji publicznej może przebiegać na dwa sposoby:

- badanie istniejącej struktury pod kątem jej adekwatności do potrzeb otoczenia, w ten sposób zostaną określone dysfunkcjonalne elementy struktury organizacyjnej i będzie można dokonać ich zmiany,
- stworzenie obszaru struktury idealnej, rzeczywistość jest zmieniana w taki sposób, aby odpowiadała ideałowi.

Przy projektowaniu struktury należy brać pod uwagę dwa aspekty:

- aspekt zadaniowy – wskazuje w jakim stopniu struktura odpowiada realizowanym przez nią zadaniom,
- aspekt społeczny – odnosi się do zasobów ludzkich, którymi dysponuje administracja (czy zasoby ludzkie odpowiadają przyjętym założeniom struktury i czy ta struktura wystarczająco realizuje aspiracje ludzi, którzy będą ją tworzyć i w niej pracować.

Wprawdzie nie ma uniwersalnych struktur ani metod reorganizacji administracji, jednak istnieją zależności, które winny być brane pod uwagę przy projektowaniu struktury administracji publicznej:

- im bardziej dynamiczne otoczenie techniczne i informacyjne, tym struktura winna być bardziej zdecentralizowana,
- im bardziej dynamiczne i złożone otoczenie administracji, tym większa potrzeba decentralizacji procesu decyzyjnego, co ułatwia sprawne reagowanie na zmiany zewnętrzne.

Zależności te nie potwierdzają modemu na niedawna tezy, że złożona rzeczywistość społeczna wymagana złożonych instytucji. Wręcz przeciwnie – skuteczność rozwiązywania problemów społecznych zależy od prostoty struktury organizacyjnej i wewnętrznych procedur. Należy zatem dążyć do jak najbardziej płaskich struktur organizacyjnych.

Konsekwencje tworzenia płaskich struktur organizacyjnych w administracji:

- tworzenie płaskich struktur organizacyjnych w praktyce oznacza zwiększenie marginesu swobody niższych szczebli administracji w decydowaniu i działaniu,
- te z kolei powinny doprowadzić do decentralizacji kierowania organizacją i przyznania autonomii jednostkom operacyjnym (tym, które znajdują się najbliżej odbiorców usług),
- najważniejszym kierunkiem zmian jest więc struktura macierzowa lub struktura zorientowana na program lub usługę.

Oprócz tendencji tworzenia płaskich struktur organizacyjnych, możemy dostrzec obecnie tendencje do tworzenia się struktur sztabowych. Tworzenie sztabów jest skutkiem trzech zjawisk:

- coraz częściej w procesie politycznym stosowane są metody właściwe ekonomii, a to wymaga wysoko wykwalifikowanych specjalistów skupionych przy decyzjach,
- informatyzacja administracji publicznej pozwala na sprawne gromadzenie i przetwarzanie informacji, nie ma więc potrzeby odwoływania się do pomocy innych urzędników, istnieje konieczność szybkiego reagowania na dynamiczne środowisko zewnętrzne, a do tego trzeba niewielkiego i dyspozycyjnego zespołu, który wspomaga decydenta [25].

[25] Szerzej: P. Jeżowski, *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym*, [w:] P. Jeżowski (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, SGH, Warszawa 2002; Z. Leoński, *Nauka administracji*, wyd. 5, C.H. Beck, Warszawa 2004; Z. Leoński, *Nauka administracji*, wyd. 6, C.H. Beck, Warszawa 2010; Z. Leoński (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006; J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2007.



2.3. Wybór i projektowanie struktur organizacyjnych

Wybór optymalnej struktury dla organizacji jest sprawą trudną i wymagającą uwzględnienia wielu zmieniających się w czasie czynników.

Peter Drucker [26] zaproponował następujące kryteria, które menedżerowie powinni brać pod uwagę przy wyborze struktury organizacyjnej:

- jasność, w odróżnieniu od prostoty, katedra gotycka, nie jest konstrukcją prostą, ale miejsce, jakie ma człowiek w niej zająć jest jasne: wie się, gdzie stać i dokąd iść, współczesny budynek biurowy ma konstrukcję, niezwykle prostą, ale bardzo łatwo, można się w tym zgubić, nie jest ona bowiem dla osoby zewnątrz jasna,
- oszczędność wysiłków potrzebnych do utrzymania kontroli i minimalizowanie tarć,
- ukierunkowanie spojrzenia na wyrób a nie na proces, na wynik zamiast na wysiłki,
- zrozumienie przez każdą osobę jej zadania i zadania organizacji jako całości,
- podejmowanie decyzji skoncentrowane na właściwych problemach, nastawienie na działanie, wykonywanie na najniższym możliwym szczeblu kierowania,
- trwałość, w odróżnieniu od sztywności dla przetrwania w okresie zamieszczania i umiejętność dostosowania się,
- utrwalanie i samoodnowa, co wymaga by organizacja sama mogła przygotować przywódców dnia jutrzejszego, pomagając każdemu rozwijać się w sposób ciągły. Struktura powinna być też otwarta na nowe pomysły.

H. Mintzberg [27] definiuje strukturę organizacyjną jako zestaw wszystkich sposobów, przy użyciu których w pierwszym etapie rozdziela się zadania organizacji między jej takie elementy jak: stanowiska, komórki organizacyjne i inne wewnętrzne jednostki organizacyjne, a następnie doprowadza do ich skoordynowania tak aby zapewnić sprawne jej funkcjonowanie.

Teoria projektowania, idealnej struktury opiera się na następujących zasadach:

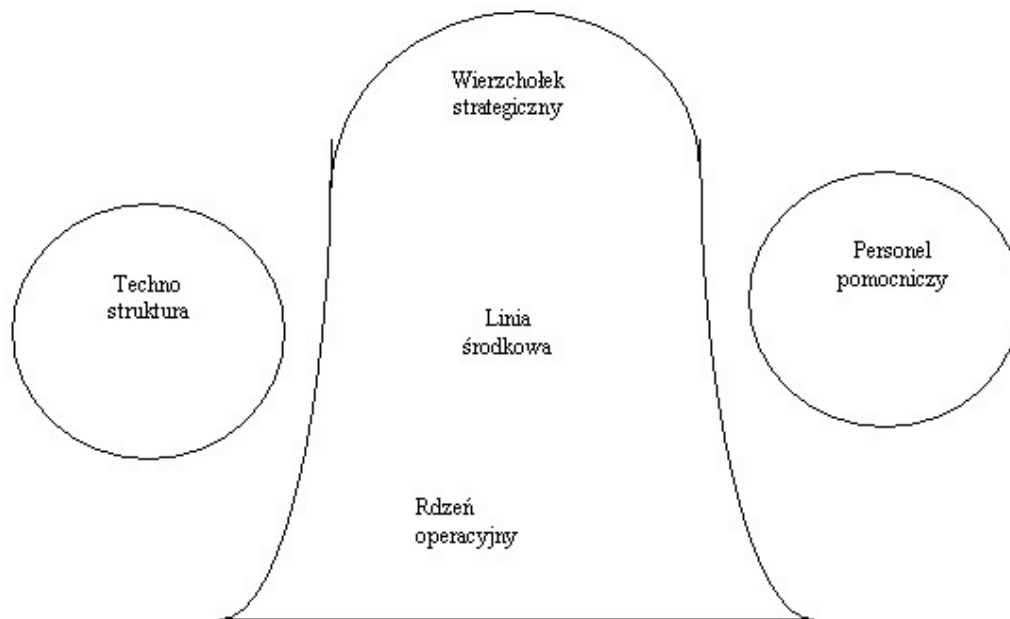
1. Pięciu głównych części organizacji.
2. Pięciu podstawowych mechanizmach koordynujących.
3. Dziewięciu parametrów (charakterystyk projektowych) struktury organizacyjnej.
4. Czterech grup uwarunkowań.

Pięć głównych części organizacji przedstawiono na schemacie 6. Są to:

- Wierzchołek strategiczny, który stanowią naczelnicy menedżerowie a tym rada nadzorcza i zarząd. W niebiznesowych organizacjach będą to w zależności od jej charakteru np. w wyższych uczelniach: rektor i senat, w gazetach: redaktor naczelny i kolegium redakcyjne. Często do wierzchołka strategicznego zalicza się pracowników pomocniczych powiązanych z naczelnymi menedżerami, przykładowo: doradcy, asystenci. Ta część organizacji odpowiada za całość polityki organizacji a w tym szczególnie za: strategię rozwoju, alokację zasobów, politykę personalną, system kontroli, kontakty zewnętrzne.
- Rdzeń operacyjny, który stanowią pracownicy, na których opiera się bieżąca działalność organizacji. W przedsiębiorstwie budowlanym będą to więc: murarze, tynkarze, elektrycy, operatorzy dźwigów itd., natomiast w szkole będą to nauczyciele, woźni, w supermarkecie: sprzedawcy, pracownicy zaopatrzenia. Pracownicy rdzenia operacyjnego mają najczęściej realizować zadania w trzech następujących sferach działania: dostarczenie surowców i materiałów, wykonywanie produktów lub świadczenie usług, dystrybucje produktów lub usług.



Schemat 6: Pięć głównych części organizacji



Źródło: Źródło: J. Kisielnicki; Zarządzanie organizacją, WSHiP, Warszawa 2004

- Linia średnia, czyli menedżerowie, którzy stanowią ogniwo pośrednie między wierzchołkiem strategicznym a rdzeniem operacyjnym. Należą do nich menedżerowie najniższych średnich szczebli zarządzania. W ministerstwie będą to np. naczelnicy wydziałów i zastępcy dyrektorów departamentu; w supermarkecie kierownicy stoisk.
- Technostruktura - są to pracownicy zajmujący się aktualizacją i kontrolowaniem przestrzegania obowiązujących standardów np. laboranci chemiczni i mikrobiologiczni w organizacjach produkujących produkty spożywcze, natomiast informatycy w różnego typu organizacjach.
- Personel pomocniczy - są to pracownicy, którzy nie realizują przedstawionych celów, ale ich funkcjonowanie pozwala na stworzenie lepszych warunków pracy. Do tej grupy można zaliczyć np. pracowników wydawnictw, pracowników stołówek i bufetów, pracowników ochrony.

PIĘĆ PODSTAWOWYCH MECHANIZMÓW KOORDYNUJĄCYCH

- wzajemne dostosowanie polegające na uzgodnieniach pomiędzy pracownikami np. pracujących nad projektem inwestycyjnym, lub też w szpitalu lekarzy z różnych oddziałów podejmujących decyzje co do postępowania w sprawie leczenia chorych;
- bezpośredni nadzór kierowniczy, gdzie przykładowo menedżer bezpośrednio ocenia i kontroluje pracę sprzedawców;
- standaryzacja przebiegu pracy, pozwalającą na ujednolicenie formy i zasad funkcjonowania na przykład opracowanie instrukcji obiegu dokumentów lub zasady postępowania w sytuacjach awaryjnych;
- standaryzacja wyników, która ma za zadanie sprecyzowanie rezultatów jak, w jakich warunkach należy przyznać dyplom ukończenia studiów z wyróżnieniem;
- standaryzacja kwalifikacji, w ramach tej działalności stawia się wymagania pracownikom na poszczególnych stanowiskach np. ukończenie studiów, znajomość języków obcych.

DZIEWIĘĆ PARAMETRÓW STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ

- specjalizacja - problemem, który należy rozwiązać. Jest to jaką specjalizację i na jakim stanowisku pragniemy realizować związane z tym zadanie, to czy preferujemy wąskie czy też szerokie specjalizacje. W ramach jednej struktury organizacyjnej najczęściej stosuje się rozwiązania mieszane;
 - formalizacja, gdzie powinno się odpowiedzieć na pytanie, w jakim zakresie praca ma być uregulowana odpowiednimi instrukcjami, regulaminami itd.;
 - szkolenie i indokryncja, w tym to zakresie należy odpowiedzieć na pytania jak należy przeprowadzić szkolenie i czy to w samej organizacji czy też na zewnątrz. Indokryncja polega na lansowaniu i wpajaniu pewnych wartości i norm, na których organizacja chce budować swój rozwój, dotyczy wszystkich pracowników jednak najważniejszą rolę odgrywa wobec tych którzy samodzielnie działają w zmiennych warunkach jak np.: kierownicy zagranicznych filii przedsiębiorstwa, agenci firm ubezpieczeniowych itp.;
 - departamentalizacja, czyli grupowanie stanowisk i jednostek organizacyjnych wg przyjętych kryteriów np. produkcyjnego, rynku, regionu;
 - wielkość jednostek organizacyjnych najczęściej mierzona liczbą zatrudnionych pracowników;
 - planowanie i system kontroli tu należy odpowiedzieć na pytanie dotyczące sposobu i zakresu standaryzacji wyników poszczególnych jednostek organizacyjnych;
 - mechanizmy spajające, a więc koordynujące działanie komórek organizacyjnych, mogą to być komitety, zespoły struktury macierzowe;
 - pionowa decentralizacja, gdzie opisuje się rozkład uprawnień decyzyjnych a więc jak w dół można przenieść uprawnienia decyzyjne i jak kontrolować ich realizację;
 - pozioma decentralizacja, gdzie z kolei określa się na ile można przenieść uprawnienia z szczebli liniowych do: sztabu, rdzenia operacyjnego, jednostek pomocniczych. W tym to zakresie określamy na ile uprawnienia dotyczące polityki kadrowej możemy przenieść właśnie do komórek kadrowych a ile pozostawić w komórkach liniowych.
-

CZTERY GRUPY UWARUNKOWAŃ

- Wiek i wielkość organizacji. Organizacje, które mają duże tradycje i funkcjonują dłuższy okres czasu, mają inną strukturę niż organizacje nowopowstałe. Również duże organizacje mają inną strukturę niż małe organizacje.
- System techniczny, którym określamy z jakiego typu złożonością funkcjonowania organizacji mamy do czynienia. Na ile standardowy produkt jest wytwarzany przez organizację. Czy można dokładnie zaprojektować wszystkie fazy działania organizacji czy też wymagać ona będzie specjalistów o wysokich kwalifikacjach i zdecentralizowanego systemu zarządzania.
- Otoczenie analizowane z punktu widzenia dynamiki i wrogości. Pożyteczna w tym względzie jest przedstawiona uprzednio analiza strategiczna i pozycja konkurencyjna organizacji. Wrogość otoczenia a w tym agresywna konkurencja powoduje, że konieczne jest "ze wrzenie" szeregów i zastosowanie systemu scentralizowanego.
- Władza - przedstawiona jako własność i potrzeby członków organizacji. Chodzi tu o określenie jaka grupa pracowników odgrywa w organizacji najważniejszą rolę.

Według Mintzberga w projektowaniu struktury organizacyjnej stawia wymagania, aby spełniała ona równocześnie dwa postulaty, a więc spójność i dopasowanie struktury do układu czynników sytuacyjnych.

Na podstawie analizy wymienionych uprzednio elementów wyróżnia się w zależności od sytuacji następujące idealne struktury w administracji:

- strukturę prostą, gdzie podstawową częścią organizacji jest wierzchołek strategiczny a podstawowym mechanizm koordynacyjny;
- biurokratyczną maszynę, opartą na standaryzowaniu procesu, gdzie podstawową rolę odgrywają urzędnicy i technostruktura;
- biurokratyczną profesjonalną, gdzie podstawą organizacji jest rdzeń operacyjny, a więc wykwalifikowani pracownicy realizujący podstawowe zadania w organizacji;
- dywizjonalną, gdzie z kolei kluczową rolę odgrywa linia średnia, a więc kierownictwo poszczególnych dywizji (oddziałów);
- adhokracji, gdzie podstawowym środkiem koordynacji są wzajemne uzgodnienia. Istotną rolę odgrywa personel pomocniczy, który wspomaga rdzeń operacyjny. W strukturze tej występuje duża ilość mechanizmów spajających jak też niski stopień formalizacji.

Cechą adhokracji jest przemieszczanie ról wykonawczych, koordynacyjnych i pomocniczych. Efektywność działania adhokracji zależy w bardzo dużym stopniu od części pomocniczej, a więc na ile potrafi wspomagać kadrę menedżerów o stworzyć sprzyjające warunki dla realizacji zadań organizacji. Teoria H.M. Mintzberga pozwala na określenie jakie czynniki należy brać pod uwagę przy projektowaniu struktury organizacji i jak kształtują one ostateczną ich formę. Do projektowania struktur stosuje się różnorodny zestaw podejść np. podejście diagnostyczne lub prognostyczne.



2.4. Zarządzanie publiczne

Zarządzanie publiczne – subdyscyplina nauk o zarządzaniu. Przedmiotem jej zainteresowania są aktorzy, struktury, procesy, mechanizmy i zasoby związane z tworzeniem i realizacją polityk publicznych oraz rozwiązywaniem problemów kolektywnych (np. gminy).

Na gruncie zarządzania publicznego widoczne są cztery podstawowe orientacje teoretyczne i metodologiczne:

1. Polityczna (wykorzystanie władzy i kontroli nad zasobami dla realizacji celów publicznych);
2. Prawnicza (normy i reguły koordynacji działań zbiorowych);
3. Ekonomiczna (efektywność i skuteczność działań publicznych);
4. Zarządcza (narzędzia i techniki zarządzania sprawami publicznymi).

Przykładowo jako subdyscyplina naukowa cechuje się pluralizmem teoretycznym i metodologicznym, stanowiącym o jej atrakcyjności badawczej, a będącej zarazem źródłem problemów z zapewnieniem jej tożsamości konceptualnej i wyrazistości jej granic. Konceptualnego zakorzenienia z.p. upatrywać należy w tradycjach teoretycznych związanych z zarządzaniem naukowym, z doktryną państwa prawa, modelem administracji klasycznej, Nowym Zarządzaniem Publicznym, współzarządzaniem publicznym oraz „neoweberyzmem” [28].

Zarządzanie publiczne odnosi się zawsze do procesów zachodzących w sferze publicznej, a dotyczy zarówno sektora publicznego jako całości, jak i działania poszczególnych organizacji i instytucji publicznych wchodzących w jego skład. W najszerszym ujęciu zarządzanie publiczne oznacza zawiadywanie sprawami publicznymi i obejmuje modele administrowania (public administration), zarządzania (public management) oraz współzrządzenia (governance). Istotą zarządzania publicznego jest realizacja programów publicznych, tworzonych w celu rozwiązywania problemów związanych z zaspokajaniem potrzeb społecznych.

NA ZARZĄDZANIE PUBLICZNE SKŁADA SIĘ PIĘĆ SFER:

- tworzenie polityk publicznych;
- regulowanie życia społecznego i gospodarczego przy zastosowaniu klasycznych instrumentów władzy: nakazów i zakazów;
- zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli poprzez zapewnienie im usług publicznych;
- zapewnienie wewnętrznej sprawności i zdolności administracji publicznej do skutecznej realizacji jej zadań;
- współdziałanie między podmiotami uczestniczącymi w procesach zarządzania publicznego.

Zarządzanie publiczne może być interpretowane jako działania, mające na celu zapewnienie efektywnego funkcjonowania całego sektora publicznego, w rozumieniu zagwarantowania skuteczności organizacji i instytucji publicznych, poprzez właściwe wykorzystywanie zasobów, będących w ich dyspozycji w procesach realizacji wytyczonych celów. Na cztery znaczenia zarządzania publicznego składają się:

- aktywność służb publicznych oraz pochodzących z wyboru polityków (ujęcie czynnościowe);
- zestaw działań zarządczych, odnoszących się do publicznych struktur władz wykonawczych i procesów realizowanych przez te władze;
- zarządzanie organizacjami publicznymi lub systemem organizacji publicznych;
- subdyscyplina nauki o zarządzaniu.

Zarządzanie publiczne, w przeciwieństwie do administrowania, jest pojęciem zawierającym w sobie aktywność i kreatywność. Jest ściśle powiązane z polityką, prawem i społeczeństwem obywatelskim. W wyborach decyzyjnych uwzględniana jest nie tylko efektywność ekonomiczna, ale także społeczna i racje polityczne. Cechą nowoczesnego zarządzania publicznego jest transparentne współdziałanie i partnerstwo sektora publicznego z sektorem prywatnym oraz z sektorem organizacji społecznych [29].

Ujęcie menedżerskie wskazuje na podobieństwo organizacyjnych cech administracji publicznej i sektora prywatnego (profit seeking organizations), a także sektora pozarządowego (non-governmental organizations / not-for-profit organizations), eksponując znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności.

[29] D. Sześciło, A. Mednis, N. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, Administracja i zarządzanie publiczne, nauka o współczesnej administracji, Wydawca Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014; B. Koźuch, Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji, Placet, Warszawa 2004; G. Bukowska, A. Karpiński, J. Kleer, B. Koźuch, R. Lech, S. Owsiak, J. Siwińska, S. Paradysz, K. Zubelewicz, Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej. Wnioski dla Polski, J. Kleer (red.), OLYMPUS Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu, Warszawa 2004.



2.5. Koncepcja good governance

Pojęcie good governance (dobre rządzenie) po raz pierwszy wprowadził do swoich dokumentów i programów pomocowych Bank Światowy na początku lat 90-tych. Związane to było z prowadzonymi przez tę instytucję 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 good governance do praktyki funkcjonowania administracji, stały się nie tylko mechanizmem poprawy skuteczności międzynarodowych programów pomocowych, ale także warunkiem otrzymania samej pomocy.

Warto zauważyć, że w początkowym okresie podstawowym odniesieniem dla good governance były kwestie sprawnego i efektywnego funkcjonowania administracji, zwłaszcza w zakresie efektywnej absorpcji środków finansowych. Istotna była 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 biedy, społecznego wykluczenia 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 pozarządowych itp.
 2. Dodatkowe warunki ekonomiczne, związane najczęściej z oczekiwaniami zagranicznych inwestorów.
-

Precyzyjne zdefiniowanie pojęcia good governance musi być poprzedzone zrozumieniem i dookreśleniem pojęcia governance. Bank Światowy definiuje termin governance jako procesy i instytucje służące podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy w danym kraju (lub organizacji międzynarodowej). Wiele definicji tego pojęcia odnosi rządzenie do dwóch wymiarów:

1. Funkcjonowania administracji i władz politycznych (na wszystkich poziomach władzy) oraz;
2. Włączania w procesy decyzyjne grup interesów oraz organizacji społecznych i pozarządowych.

Eksperti Banku Światowego przedstawiają analizowane pojęcie w aspekcie trzech elementów, jako:

1. Proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów.
2. Zdolność administracyjną do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych.
3. Udział obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi.

Ze względu na fakt, iż jest to pojęcie dosyć nowe, w literaturze funkcjonuje wiele jego definicji. Eksponują one różne elementy składowe good governance oraz w sposób zróżnicowany opisują jego zakres.

Zawsze jednak, definiując zakres pojęcia dobre rządzenie, należy uwzględnić w analizie następujące elementy:

- 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 zapewnienie odpowiednich kwalifikacji zasobów ludzkich w sektorze publicznym, stosownych kompetencji regulacyjnych, a także uczciwej administracji i przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym.
 - Rozwój gospodarki: zdolność do tworzenia wysokiej jakości polityk gospodarczych, gwarantujących funkcjonowanie wolnego 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.
-

Precyzyjne zdefiniowanie pojęcia good governance musi być poprzedzone zrozumieniem i dookreśleniem pojęcia governance. Bank Światowy definiuje termin governance jako procesy i instytucje służące podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy w danym kraju (lub organizacji międzynarodowej). Wiele definicji tego pojęcia odnosi rządzenie do dwóch wymiarów:

1. Funkcjonowania administracji i władz politycznych (na wszystkich poziomach władzy) oraz;
2. Włączania w procesy decyzyjne grup interesów oraz organizacji społecznych i pozarządowych.

Eksperti Banku Światowego przedstawiają analizowane pojęcie w aspekcie trzech elementów, jako:

1. Proces wyboru, monitoringu i wymiany rządów.
2. Zdolność administracyjną do formułowania i implementowania polityk publicznych i zapewniania dobrej jakości usług publicznych.
3. Udział obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi.

Ze względu na fakt, iż jest to pojęcie dosyć nowe, w literaturze funkcjonuje wiele jego definicji. Eksponują one różne elementy składowe good governance oraz w sposób zróżnicowany opisują jego zakres.

Zawsze jednak, definiując zakres pojęcia dobre rządzenie, należy uwzględnić w analizie następujące elementy:

- 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 zapewnienie odpowiednich kwalifikacji zasobów ludzkich w sektorze publicznym, stosownych kompetencji regulacyjnych, a także uczciwej administracji i przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym.
 - Rozwój gospodarki: zdolność do tworzenia wysokiej jakości polityk gospodarczych, gwarantujących funkcjonowanie wolnego 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.
-

- **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 obejmuje także szeroko rozumianą demokratyzację zarządzania, przestrzeganie praw człowieka, praw mniejszości, rozliczalność władz publicznych i administracji, zapewnienie konsensusu społecznego i rozwiązywania konfliktów między sprzecznymi interesami społecznymi. Ponadto obejmuje on decentralizację i wprowadzanie 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 gwarantowanie pokoju i bezpieczeństwa mieszkańców.

Bank Światowy opracował listę podstawowych wskaźników good governance. Sześć głównych elementów służy obecnie do oceny postępów poszczególnych państw w dążeniu do wdrażania zasad dobrego rządzenia. Należą do nich:

- **Głos i rozliczalność:** zakres udziału obywateli w pracach instytucji rządowych, demokratyczny wybór władz, jak również wolność wypowiedzi i mediów, swoboda stowarzyszania się itp.
- **Stabilność polityczna i brak przemocy:** prawdopodobieństwo stabilnych rządów, bezpieczeństwo obywateli, pokój i przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym.
- **Efektywność rządów:** wskaźnik dotyczy potencjału administracyjnego rządów do efektywnego realizowania polityk i usług publicznych (state capacity).
- **Jakość regulacyjna:** dotyczy formułowania i implementowania regulacji, głównie związanych z rozwojem prywatnego sektora w gospodarce.
- **Rządy prawa:** w szczególności wskaźnik ten dotyczy warunków działalności gospodarczej, zwłaszcza poszanowania własności, wykonalności kontraktów, sprawności systemu policyjnego i sądownictwa.
- **Kontrola korupcji:** wskaźnik dotyczy głównie postrzegania zagrożeń korupcyjnych. Komisja 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:
 - **Otwartość,** polegająca na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej,
 - **Partycypacja,** jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (multilevel-partnership), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. 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),

- Rozliczalność, co oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą,
- 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,
- 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. Na uwagę zasługuje również podejście do good governance rządu holenderskiego, gdyż jest ono bliskie kryteriom stosowanym przez Komisję.

Wśród najważniejszych elementów, które powinny charakteryzować dobre rządzenie wymienia on:

- transparentność działań instytucji rządowych,
- otwartość administracji na organizacje społeczne i prowadzenie systematycznego dialogu z tymi organizacjami,
- efektywność prowadzenia polityk publicznych, w tym zwłaszcza ich ukierunkowanie na realizację konkretnych celów,
- legitymizacja rządów i administracji, jej rozliczalność przed społeczeństwem oraz przestrzeganie demokratycznego podziału władz,
- przeciwdziałanie korupcji. Również w Polsce podjęto próby zdefiniowania i dookreślenia pojęcia dobrego rządzenia.

Dobre rządzenie to sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, cechujące się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością. Definicja ta uwzględnia uczestnictwo w sprawowaniu władzy trzech grup podmiotów: rządu, administracji oraz społeczeństwa, gdyż tylko ich zgodne współdziałanie może zapewnić efektywną realizację funkcji państwa.

Wskazanie rządu, administracji i społeczeństwa jednocześnie, pozwala uwzględnić w definicji dobrego rządzenia stojące za nimi role - odpowiednio decyzyjną, wykonawczą oraz uczestnictwa i współdziałania przy sprawowaniu władzy. Tylko poprawnie kształtowane relacje, bazujące na wskazanych w definicji zasadach, są w stanie zapewnić sprawną realizację zadań państwa.

Przykład: W polskiej kulturze prawnej zasady dobrego rządzenia są rzadko spotykane. W 2012 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka zarzucił ZUS naruszanie prawa obywateli do dobrej administracji. Poszkodowane przez ZUS osoby w wieku przedemerytalnym najpierw otrzymały od ZUS emeryturę i rezygnowały z pracy, a po kilkunastu miesiącach była ona im odbierana w trybie decyzji administracyjnej ZUS. Trybunał podkreślił, że decyzje o odebraniu emerytur były zgodne z prawem i przeważnie zasadne, ale zasady dobrej administracji naruszało postępowanie ZUS w tych przypadkach – najpierw nieuzasadnione przyznanie świadczeń, a następnie odebranie ich w trybie natychmiastowym, bez weryfikacji przed sądem, a następnie przewlekłe postępowanie sądowe, w trakcie którego poszkodowane osoby były pozbawione środków do życia.

Wnioski: zasady dobrego rządzenia (good governance):

- uczestnictwo – wszyscy członkowie społeczeństwa (obywatele) uczestniczą w procesie rządzenia; uczestnictwo może przyjmować formę bezpośrednią lub pośrednią (uczestnictwo za pośrednictwem przedstawicieli lub instytucji);
 - praworządność – rządzenie odbywa się na podstawie i w granicach prawa; przestrzegane są prawa człowieka, w szczególności te odnoszące się do mniejszości; nad przestrzeganiem prawa czuwają bezstronne służby policyjne i niezawisłe sądy;
 - przejrzystość – podejmowanie i wprowadzanie w życie decyzji odbywa się zgodnie z ustalonymi zasadami i procedurami; informacja na ich temat jest jawna, zrozumiale prezentowana oraz przekazywana osobom, których dane decyzje dotyczą;
 - odpowiadanie na potrzeby – instytucje współuczestniczące w rządzeniu biorą pod uwagę potrzeby wszystkich interesariuszy; potrzeby zaspokajane są w miarę możliwości na bieżąco (lub w najszybszym możliwym terminie) jak się pojawiają;
 - konsensus – ze względu na wielość aktorów, punktów widzenia oraz interesów indywidualnych i grupowych wypracowywane są szerokie konsensusy, które odpowiadają na teraźniejsze i przyszłe potrzeby społeczeństwa jako całości;
 - równość i włączanie – wszyscy członkowie społeczeństwa mają możliwość wpływania (i poczucie, że mogą wpływać) na proces rządzenia; w szczególności w proces rządzenia włączane są jednostki i grupy politycznie i ekonomicznie słabsze;
 - efektywność – efekty rządzenia odpowiadają na potrzeby społeczne, przy czym osiąganym są przy najlepszej – z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska naturalnego – alokacji dostępnych zasobów;
 - odpowiedzialność – instytucje publiczne, sektor prywatny oraz organizacje społeczne odpowiadają za swoje decyzje i działania przed całym społeczeństwem, a w szczególności odpowiadają wobec tych interesariuszy, na których oddziałują.
-



2.6. Koncepcja i założenia new public management

Wiele tradycyjnych narzędzi polityki publicznej (ekonomicznej, jak i społecznej) staje się we współczesnym świecie nieskutecznych. Tradycyjny model biurokratyczny wywodzi się od weberowskiej koncepcji administracji racjonalnej. Charakteryzuje go jasny podział ról, poleganie na procedurach, ścisła kontrola finansowa, hierarchia i nadzór przez centralną agencję.

Wśród przyczyn powstania koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (NPM – New Public Management) wymienia się przede wszystkim nieskuteczność tradycyjnej administracji weberowskiej.

Zorganizowana ona była w sposób hierarchiczny, a członkami aparatu administracyjnego mogły być tylko osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje formalne jak np. wyższe wykształcenie. Podkreśla się również, że wizja administracji stworzona przez Maxa Webera zakładała apolityczność urzędników oraz ich profesjonalizm, ale oparty na wspomnianych już kwalifikacjach formalnych, a niekoniecznie na umiejętnościach praktycznych i ich realnej przydatności.

Działalność takiej struktury organizacyjnej była wysoce sformalizowana i oparta na ściśle określonych zasadach regulowanych normami prawnymi z położeniem nacisku na procesy. Stąd zjawisko to zaczęto określać mianem działania administracji w ramach zasady legalizmu [30].

[30] J. Supernat, Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management, Online: http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html; H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna – zagadnienia ogólne, Liber, Warszawa 2004, s. 93; C. Hood, The „New Public Management” in the 1980’s: Variations on a Theme, „Accounting, Organizations and Society” 1995; 20(2/3); B. G. Peters, The Future of Governing: Four Emerging Models Lawrence, University Press of Kansas, 1996; J. Hausner, Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego [w:] Studia z zakresu zarządzania publicznego tom II, J. Hausner, M. Kukielka (red.), Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s. 62; H. Izdebski, Elementy teorii państwa, [w:] Ekonomia społeczna a rozwój, J. Hausner (red.), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010; D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues, „Policy research Working Paper” 2010; 5430; B. Kożuch, Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji, Placet, Warszawa 2004; M. S. Grindle, Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries, „Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions” 2004; 17(4).

New Public Management można określić jako współczesną formę menedżerskiego podejścia do administracji. Cechuje ją przede wszystkim „urynkowanie” administracji publicznej. Nowe Zarządzanie Publiczne stawia sobie za cel zapewnienie efektywności działania administracji publicznej poprzez zastosowanie mechanizmów znanych z sektora prywatnego. Część przedstawicieli nauki o administracji czy zarządzania wskazuje, że jest to tylko jeden z modeli zarządzania publicznego, aczkolwiek jest on szeroko wykorzystywany w praktyce [31]. Wzrost zainteresowania koncepcją NPM stosowaną w praktyce wsparty był licznymi badaniami naukowymi oraz serią publikacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z cyklu „Public Management Service” (PUMA). OECD powołała Komitet Zarządzania Publicznego, dzięki czemu NPM zostało podniesione do rangi odrębnej polityki.

Korzenie tradycyjnego publicznego zarządzania sięgają amerykańskich dziewiętnastowiecznych reform służby cywilnej, w których po raz pierwszy zaproponowano menedżerskie podejście do organizacji służby publicznej. Tak samo jak administracja również zarządzanie niesie w sobie podobne treści. Tradycyjne publiczne zarządzanie zakłada, że administracja publiczna powinna orientować się na organizowanie, czyli maksymalizowanie efektywności. Efektywność funkcjonuje jako aksjomat numer jeden na skali wartości administracji. Nowe menedżerskie podejście do administracji publicznej pojawiło się najpierw w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii w latach 80. XX w., a od początku lat 90. zyskało swe miejsce w Stanach Zjednoczonych. Podobnie jak tradycyjne menedżerskie podejście do administracji publicznej wyrosło ono z dążenia do poprawy funkcjonowania sektora publicznego. Generalna tendencja zastępowania tradycyjnej administracji publicznej przez zarządzanie publiczne występuje w wielu krajach, ale przejawia się w różnych formach.

Interesującą klasyfikację przedstawił Peters [32], który wyróżnił i charakteryzował cztery modele zarządzania publicznego:

- rządzenie rynkowe (Market Government);
- rządzenie partycypacyjne (Participative Government);
- rządzenie elastyczne (Flexible Government);
- rządzenie zderagulowane (Deregulated Government).

Spośród wyróżnionych modeli najbardziej popularnym i praktycznie rozwiniętym modelem zarządzania publicznego jest zarządzanie rynkowe, nazywane najczęściej nowym zarządzaniem publicznym (New Public Management – NPM)[33].

[31] Ch. Hood, A public management for all seasons?, „Public Administration” 1999; 69, cyt. za K. Czarnecki, Idee i praktyki nowego zarządzania publicznego, „Zarządzanie Publiczne” 2011; 1(15): 22.

[32] B. G. Peters, The future of governing: Four emerging models, Univeristy Press of Kansas, Kansas 1996.

[33] Zob. J. Hausner, Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego, [w:] J. Hausner, M. Kukiłka (red.), Studia z zakresu zarządzania publicznego, t. 2, Wydawnictwo AE, Kraków 2002, s. 62-64.

Podstawowe założenia nowego modelu zarządzania można ująć w następujących założeniach:

- orientacja nie na procesy, lecz na osiągnięcie wyników;
- przejście od tradycyjnej administracji publicznej w kierunku modelu kładącego dużo większy nacisk na personalną odpowiedzialność kierowników;
- wola odejścia od klasycznej biurokracji w kierunku stworzenia bardziej elastycznych warunków zatrudnienia, pracy i organizacji;
- administracja publiczna powinna być poddana deregulacji, a pracownikom należy stworzyć warunki do samodzielnych inicjatyw (postulat uwolnienia kierownictwa); – administracja z zasady powinna być apolityczna;
- cele stawiane przed organizacją i przed pracownikami są jasno wytyczone, a zakres ich wykonania jest możliwy do oceny za pomocą wskaźników;
- ocena programów publicznych wykorzystuje zasadę 3Es': oszczędność, efektywność i skuteczność (economy, efficiency and effectiveness);
- niektóre z zadań realizowanych przez sektor publiczny poddawane są ocenie rynku w postaci np. kontraktów;
- istnieje parcie w kierunku ograniczania funkcji pełnionych przez władze publiczne poprzez prywatyzację.

Nowe zarządzanie publiczne kładzie nacisk na:

- właściwe wyznaczanie celów i monitorowanie wyników,
- zarządzanie finansami (efektywność),
- wyznaczanie standardów usług,
- korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych (możliwości dokonywania porównań na próbie sprawdzonych, dobrych rozwiązań) oraz nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi [34].

Nowe zarządzanie publiczne przyczyniło się do wzmocnienia administracji publicznej poprzez zacieśnienie więzi między sferą polityczną i administracyjną oraz tworzenie administracji przyjaznej obywatelom.

[34] Szerzej na temat pojęcia New Public Management zob. B. Kudrycka (red.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, WSE, Białystok 2001. Krytykę nowego zarządzania publicznego zob. D. J. Savoie, *What is Wrong with the New Public Management?* „Canadian Public Administration” 1995; 38(1): 112–121.

Tabela 1: Strategie nowego zarządzania publicznego

Strategia	Działania
Kontrola „polityczna”	Zarządzanie strategiczne poprzez polityczne i administracyjne przywództwo, jasne zasady udzielania mandatu i finansowania
Uszczuplona i elastyczna struktura organizacyjna	Decentralizacja, większa niezależność instytucji administracji publicznej, współpraca między departamentami
Procesy	Koncentrowanie się na wynikach, sporządzanie raportów i ocen wykonanych zadań
Rozwój zawodowy i organizacyjny	Zwiększenie zakresu odpowiedzialności pracowników – szczebla kierowniczego, zwiększenie liczby szkoleń, planowanie kariery i rozwoju zawodowego pracowników
Relacje z obywatelami	Polepszanie kontaktów z obywatelami przez działania marketingowe i poprawę jakości rządzenia

Źródło: opracowanie własne

Trendy w administracji publicznej lat 90. oddaje koncepcja dobrego zarządzania (Good Governance). Dobre zarządzanie szerzej uwzględnia kontekst społeczny w reformowaniu administracji publicznej, w szczególności w zakresie dochodzenia do uniwersalnych standardów, takich jak profesjonalizm, neutralność polityczna, uczciwość, unikanie konfliktu interesów. Punktem wyjścia jest w tym wypadku założenie, że sfery administracji publicznej i biznesu różnią się od siebie zasadniczo, dlatego też sposób ich organizacji i funkcjonowania powinien być inny.

Samo pojęcie „dobre zarządzanie” obejmuje demokratyczny i efektywny system rządzenia, skutecznie działające instytucje publiczne, właściwą jakość usług publicznych oraz umiejętność dostosowywania się do nowych potrzeb społecznych. Dobre zarządzanie wymaga zaufania społeczeństwa do rządu; bez niego demokracja jest pustym sloganem, ogranicza się jedynie do określonych procedur i konwencji.

Dobre zarządzanie uwzględnia zasady przejrzystości, uczciwości osobistej, wysokich standardów etycznych, respektowania prawa, odpowiedzialności, przystępności i solidarności z obywatelami. Zarazem zapewnia, że osoby i przedsiębiorstwa, które podlegają wpływom polityki, jak i rynku, osiągają największe korzyści [35].

Koncepcje nowego zarządzania publicznego i dobrego zarządzania nie muszą być sprzeczne. Optymalnym rozwiązaniem byłaby synergia, czyli połączenie skuteczności i efektywności nowego zarządzania publicznego oraz przejrzystości, respektowania prawa i uczciwości dobrego zarządzania [36].

[35] M. Dębicki: Służby publiczne w świecie korporacji. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżeryzmu jako narzędzia administracji publicznej. „Służba Cywilna” 2002/2003; 5: 103; F. Vibert, Governance in the European Union – from Ideology to Evidence, “European Policy Forum” 2001; 5.

[36] J. Hausner, Podstawy rządzenia interaktywnego. Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego, Kraków 2001, s. 11.

Tabela 2: Cechy dobrego zarządzania

Cecha	Znaczenie
Otwartość	Dostępność do instytucji publicznych i procesów podejmowania decyzji
Uczestnictwo	Wzrost zaufania społecznego wobec instytucji, wzrost udziału społeczeństwa w procesach politycznych
Przejrzystość	Przejrzystość ról i powiązań instytucji w procesach legislacyjnych i wykonawczych
Efektywność	Efektywne realizowanie celów na podstawie oceny dotychczasowych doświadczeń i prognozy przyszłych wydarzeń
Zgodność	Zgodność polityki i podejmowanych działań, zaangażowanie przywództwa politycznego, zapewnienie spójności i logiki

Źródło: Commission of the European Communities: European Governance – A White Paper. Brussels, 25 lipca 2001 r.

Istnieją więc zasadnicze różnice między trzema głównymi modelami zarządzania administracją publiczną.

Model biurokratyczny charakteryzuje się hierarchią i podporządkowaniem wielu jednostek jednej centrali. Nadrzędna centrala określa zakres odpowiedzialności i jurysdykcji wszystkich jednostek, wyposaża je w zasoby oraz nadzoruje ich działanie. Innymi słowy, centrala ustala i narzuca wszystkim zasady gry.

Nowe zarządzanie publiczne to model rynkowy, w którym uznaje się istnienie niezależnych i równorzędnych podmiotów. Przedsiębiorstwa, niezależne agendy rządowe oraz osoby fizyczne prowadzą działalność na własny rachunek. Stosunki między podmiotami reguluje kontrakt. Efektywne reguły zachowania, które wytrzymały próbę konkurencji i zostały powszechnie uznane za obowiązujące, sprzyjają intensyfikacji i rozszerzaniu wymiany. Dobre zarządzanie przypomina model sieci, którą tworzą firmy, osoby fizyczne, członkowie związków zawodowych, agencje rządowe itp. Relacje między podmiotami określają konwencje. Najwyższy organ struktury hierarchicznej ustanawia reguły gry i pełni funkcję nadzorczą, ale jako uczestnik szerszego ładu konstytucyjnego sam także jest ograniczony przez te reguły[37].

Zestawienie najważniejszych różnic między powyższymi modelami zawiera tabela 3.

[37] https://pracefinanspubliczne.wordpress.com/2013/01/11/modele-zarzadzania-w-administracji-publicznej/#_ftn2

Tabela 3: Porównanie modeli zarządzania w administracji publicznej

Wyszczególnienie	Model biurokratyczny	Nowe zarządzanie publiczne	Dobre zarządzanie
Sposób zarządzania	Hierarchia	Rynek	Sieć
Podstawa normatywna	Prawo administracyjne	Kontrakty	Konwencje
Styl kierowania	Biurokratyczny – administrowanie	Menedżerski – zarządzanie	Partnerski – konsultowanie
Charakter relacji	Dominacja i podporządkowanie	Konkurencja i współpraca	Równość i współzależność
Cel działań	Utrwalanie porządku	Wywoływanie zmian	Budowanie porozumienia społecznego
Ukierunkowanie działań	Procedury	Efekty	Potrzeby
Organizacja państwa	Układy monocentryczne	Układy autonomiczne	Społeczeństwo obywatelskie

Źródło: opracowanie własne

Zatem administracja publiczna powinna szerzej korzystać z mechanizmów rynkowej konkurencji tam, gdzie dostarcza rzeczy i świadczy usługi, aby osiągnąć wyższe wyniki. Dotyczy to np. prywatyzacji (outsourcing) polegającej na kupowaniu od prywatnych organizacji rzeczy oraz usług tańszych i o wyższej jakości niż te, za które wcześniej odpowiadała sama, można też przeorganizować jednostki administracji publicznej na wzór prywatnych spółek w celu uzyskiwania przychodu ze sprzedaży dóbr i usług, stworzyć wolną konkurencję na rynku pomiędzy agencjami publicznymi i prywatnymi. Administracja publiczna powinna zagwarantować, że pewne dobra i usługi są oferowane, ale niekoniecznie musi sama je oferować. Powinien się wytworzyć sieciowy i współzależny, a nie hierarchiczny układ świadczenia usług. Należy stworzyć warunki pracownikom administracji publicznej do przejawiania inicjatywy i twórczości, aby lepiej służyli konsumentom i osiągalni lepsze wyniki (empowering employees to get results). Empowerment jest możliwy ze względu na wyższe wykształcenie pracowników sektora publicznego, komputeryzacji, dzięki której dysponują większą wiedzą, sprzyja też pracy zespołowej.

W NPM wyróżniono cztery główne aspekty zarządzania w sektorze publicznym:

- zarządzanie w sektorze publicznym jako administrowanie,
- zarządzanie w sektorze publicznym jako zarządzanie biznesem;
- zarządzanie w sektorze publicznym jako prowadzenie i wdrażanie polityki;
- zarządzanie w sektorze publicznym jako zarządzanie ludźmi [38].

[38] Za: G. Belz, System zarządzania jako regulator odnowy i wzrostu przedsiębiorstw, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011; J. Czaputowicz, Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej, PWN, Warszawa 2008; M. S. Grindle, Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries, "Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions" 2004; 17(4).

Tabela 4: Zarządzanie tradycyjne w sektorze publicznym a koncepcja NPM

Element wyróżniający	Zarządzanie tradycyjne w sektorze publicznym	Nowe zarządzanie w sektorze publicznym (NPM)
Struktura organizacyjna	scentralizowane	podzielone pomiędzy jednostki zorganizowane wokół poszczególnych usług
Relacje pomiędzy jednostkami administracji i wewnątrz nich	nieokreślone, bezterminowe	opierające się na kontraktach
sposób działania	nacisk na etykę rządzenia, bez zmian organizacyjnych	adopcja sposobów zarządzania z sektora prywatnego
Sposób finansowania	stały lub rosnący budżet	cięcia w używaniu zasobów
Styl zarządzania	ważna rola umiejętności politycznych i znajomości przepisów	przejrzyste zarządzanie
Orientacja na wyniki	używanie domniemyanych i niejawnych standardów	potrzeba jasno określonych celów
Sposób kontroli	kontrolowanie tylko procedur i reguł związanych z wydawaniem pieniędzy	kontrola wyników i rezultatów

Źródło: K. Opolski, P. Modzelewski, Zarządzanie jakością w usługach publicznych, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2004, s. 35



2.7. NPM jako doktryna zarządzania w sektorze publicznym i jej krytyka

Jako doktryna zarządzania w sektorze publicznym NPM ma charakter zdecydowanie zarządczy i stawia przede wszystkim na [39]:

- urynkowienie;
- partnerstwo publiczne;
- spłaszczenie struktur organizacyjnych;
- efektywność i wymierne osiągnięcia;
- zewnętrzny audyt, kompetentny nadzór i ewaluację.

Koncepcja NPM w wyniku spłaszczenia i rozcłonkowania struktur organizacyjnych oraz decentralizacji uprawnień ma zapewnić elastyczność działania sektora publicznego i zwiększyć jego efektywność. Nowe zarządzanie publiczne koncentruje się na: odbiorcy usług – jego potrzebach i oczekiwaniach, promowaniu konkurencji między usługodawcami, przekazywaniu kontroli społeczności lokalnej, decentralizowaniu kompetencji i wprowadzaniu zarządzania uczestniczącego. Celem administracji w duchu NPM jest uzyskanie rezultatów oraz kontrola i odpowiedzialność za wyniki. Skuteczne działanie wymaga połączenia wysiłków sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego na rzecz rozwiązywania problemów [40].

Zmiana paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej wiąże się również z zastosowaniem w administracji określonych rozwiązań organizacyjnych znanych z sektora prywatnego. Również i w tym zakresie mechanizmy rynkowe mają zastąpić klasyczny system służby cywilnej. Można wskazać na trzy główne aspekty zmian w tym zakresie. Wyróżnia on: problem przejścia z systemu karier do systemu stanowisk; wprowadzenie decentralizacji i prywatyzacji naboru; a także kwestię odejścia od uwzględniania formalnych kompetencji, w kierunku zwiększenia wagi doświadczenia, realnych umiejętności praktycznych, a także tzw. umiejętności miękkich czy zdolności interpersonalnych [41].

[39] P. Jeżowski, New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym, [w:] Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny, P. Jeżowski (red.), SGH, Warszawa 2002, s. 12.

[40] T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brunka, Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej, PWSH Pomerania, Chojnice 2012.

[41] M. Kwiatkowski, Nieprzejrzystość – bariery merytokracji kadrowej w sektorze publicznym, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2011.

Pierwsze reformy administracji publicznej wdrażające założenia NPM przeprowadzono m.in. w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii. Nieco później koncepcja NPM przeniesiona została na grunt innych państw, często jako element radykalnych reform gospodarczych i administracyjnych. Takimi przykładami są Stany Zjednoczone, Irlandia, Francja, Szwecja, Holandia, Kanada, a także Hongkong i Singapur. Sposób jej wdrażania był jednak różnicowany, bowiem:

- nie zawsze wynikał z inspiracji rządów prawicowych (przykładem Nowa Zelandia, gdzie inicjatywa polityczna była po stronie partii lewicowych),
- nie zawsze przewodnią rolę w przygotowaniu i wdrożeniu reform odgrywał rząd (np. w USA głównymi ośrodkami zmian były jednostki administracji stanowej i lokalnej),
- nie zawsze zmiany miały podstawę ustawową, czyli wdrażane były w sposób scentralizowany.

Wcielanie w życie koncepcji NPM polegało na takich reformach wewnętrznych w organizacji administracji publicznej, jak decentralizacja polityczna i zadaniowa, reorganizacja struktury jednostek czy wprowadzenie menedżerskiego sposobu zarządzania. Najbardziej istotną zmianą w tym zakresie było przejście na system kontraktowy oraz agencyjny. Pierwszy miał za zadanie oddzielenie roli dostawcy usług publicznych (zleceniobiorcy) od ich „producenta” (zleceńodawcy – administracji), drugi z kolei opierał się na idei oddzielenia odpowiedzialności za realizację zadań (aspekt operacyjny) od procesu podejmowania politycznych decyzji władz publicznych (aspekt strategiczny). W związku z powyższym w praktyce pojawiły się m.in. indywidualne kontrakty menedżerskie w jednostkach sektora publicznego oraz agencje wykonawcze powoływane w celu realizacji konkretnych zadań operacyjnych [42].

Koncepcja nowego zarządzania publicznego nadal ewoluuje. Proces ten jest także konsekwencją krytyki, której podlega ten model. Zarzuca mu się głównie, że rozwiązania stosowane w sektorze komercyjnym trudno jest przenieść na grunt administracji publicznej ze względu na inne cele końcowe przyświecające ich działaniu. Wiele trudności wiąże się m.in. z pomiarem wyników wykonania zadań publicznych, ale także oporem samej administracji co do przyjęcia odpowiedzialności za realizację wyznaczonych celów szczegółowych. Ważną barierą jest często upolitycznienie administracji, co ogranicza menedżerom możliwość przyjęcia pełnej odpowiedzialności za zarządzanie.

Najważniejsze obszary krytyki koncepcji NPM dotyczą odpowiedzi na następujące pytania:

- jak ocenić efektywność administracji (poszczególnych jednostek publicznych) nie tylko w sensie ekonomicznym, ale rozumianą jako zdolność do zaspokajania zmieniających się potrzeb społecznych (poszczególnych grup interesariuszy)?
- kto ma dokonywać takiej oceny?

Odpowiedzi na powyższe pytania zaowocowały kolejnym etapem rozwoju koncepcji NPM, określonym jako współzarządzanie lub współrządzenie (public governance, PG), które ściśle wiąże się z zagadnieniem społeczeństwa obywatelskiego. Public governance skupia się na takich kwestiach, jak zaangażowanie interesariuszy, przejrzystość i równe traktowanie, etyczne oraz po prostu uczciwe postępowanie, rozliczalność i solidarność. Idea ta w pierwszej kolejności została wykorzystana w instytucjach międzynarodowych, m.in. zasady PG mają zastosowanie w programach wsparcia dla krajów rozwijających się realizowanych przez Bank Światowy, a także w programach rozwojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jednocześnie OECD publikuje analizy z zakresu public governance, wspomagając swoimi rekomendacjami wdrażanie dobrych praktyk w poszczególnych krajach [43].

WNIOSKI

New Public Management – to doktryna zarządzania w administracji publicznej, charakteryzuje ją definiowanie działań administracji publicznej zorientowane na wyniki, celem jest zwiększenie skuteczności i efektywności funkcjonowania administracji publicznej.

NPM wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym, charakteryzuje je odejście od zasad organizacji hierarchicznej, rezygnacja z koncentrowania uwagi na strukturach oraz procedurach i regulacji na rzecz mechanizmów ekonomicznych w organizacji administracji publicznej oraz działań zorientowanych na osiągnięcie rezultatów dostrzegalnych dla obywatela.

NPM ukształtowało się w wyniku krytyki Weberowskiego modelu, tj. administracji biurokratycznej. NPM cechuje:

- zmiana pozycji pracownika administracji publicznej – z urzędnika w menedżera;
- wdrożenie reguł opartych na analizie osiągniętych wyników;
- przyjęcie orientacji strategicznej oraz wprowadzanie mechanizmu rynkowego do procesu świadczenia usług publicznych;
- zarządzanie zasobami ludzkimi oparte na elastycznych warunkach zatrudnienia, pracy i płacy;
- wynagradzanie urzędników według efektywności działania;
- cele stawiane przed organizacją i przed pracownikami są jasno wytyczone, a zakres ich wykonania jest możliwy do oceny za pomocą wskaźników;
- organy administracji publicznej mogą realizować swoje funkcje korzystając z podmiotów zewnętrznych, np. prywatnych czy organizacji pozarządowych;
- stosowane są mechanizmy rynkowej konkurencji w procesie świadczenia usług, np. outsourcing;
- nastawienie oferowanych przez administrację usług na klienta;
- odpolitycznienie zarządzania poprzez rozdział polityki publicznej od zarządzania operacyjnego.



2.8. Efektywność administracji publicznej

Efektywność administracji jest to zdolność do bieżącego przystosowania się do zmian w otoczeniu oraz produktywnego i oszczędnego wykorzystania posiadanych zasobów dla realizacji przyjętej struktury celów.

Czynniki zewnętrzne wpływające na efektywność administracji publicznej:

- ustrój państwowy;
- reżim polityczny (demokratyczny lub niedemokratyczny);
- forma rządu (parlamentarno – gabinetowa itp., republika lub monarchia);
- struktura terytorialna (federalna lub unitarna, samorząd terytorialny itp.)
- koncepcja relacji państwa ze społeczeństwem
- tradycje państwowości
- tradycje administracyjne w danym państwie
- system prawny;
- wewnętrzne i międzynarodowe procesy polityczne
- społeczeństwo (kultura, wartości, mobilność itp.)

Czynniki wewnętrzne warunkujące efektywność działania administracji publicznej:

- Podział pracy (dzięki specjalizacji czynności).
 - Autorytet zarządzania (związany z poczuciem odpowiedzialności) - zewnętrzny, formalny wypływa z posiadania formalnych insygniów władzy np. tytuł, a wewnętrzny, rzeczywisty, osobisty - związany z autentyczną akceptacją społeczną zarządzających, przełożonych.
 - Rozpiętość kierowania.
 - Rozmieszczenie uprawnień decyzyjnych.
 - Dyscyplina.
 - Jedność rozkazodawcza: karalność, podział kompetencji.
 - Jedność kierownictwa.
 - Podporządkowanie interesu osobistego interesowi ogółu.
 - Godziwe wynagrodzenie.
 - Centralizacja i hierarchiczna struktura.
 - Ład materialny i społeczny.
 - Integracja personelu.
 - Właściwy przepływ informacji.
 - Inicjatywa.
 - Stosunek kadry do personelu.
 - Bodźce pozafinansowe.
-

Efektywność administracji publicznej mierzy się stosunkiem użytych nakładów materialnych do osiągniętego działania. Czynniki kształtujące efektywność administracji publicznej to: prawo, budżet, kadry, struktura oraz informacja. Administracja publiczna musi w sposób systematyczny zmieniać się i dostosowywać do nowych warunków, przyswajając nowe umiejętności i techniki, aby w pełni efektywnie spełniać swoje funkcje [44].

Efektywność w Nowym Zarządzaniu Publicznym rozumiana jest przede wszystkim jako zapewnienie obywatelom dostępu do usług możliwej najwyższej jakości, przy jednoczesnym relatywnie niskim obciążeniu budżetu państwa kosztem ich świadczenia. Należy dodać, że w omawianej koncepcji skuteczność działań danej jednostki organizacyjnej nie jest uzależniona od poziomu jej wydatków czy wysokości budżetu, ale od tego, co udało się dzięki tym wydatkom osiągnąć. Nacisk kładzie się więc na efekty. Nie bez znaczenia jest tu również realny wpływ świadczonych usług na życie obywateli, co w sposób szczególny podkreśla się przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych. Jak wskazuje J. Supernat – w ramach samego New Public Management występuje bowiem możliwość określania pożądanego stopnia jakości usług w zależności od potrzeb. I tak, dla odróżnienia od powołanego przykładu Stanów Zjednoczonych, w Australii i Wielkiej Brytanii kładzie się natomiast nacisk na ilość świadczonych usług i ich dostępność [45].

Zmiana paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej wiąże się również z zastosowaniem w administracji określonych rozwiązań organizacyjnych znanych z sektora prywatnego. Również i w tym zakresie mechanizmy rynkowe mają zastąpić klasyczny system służby cywilnej. Mariusz Kwiatkowski wskazuje na trzy główne aspekty zmian w tym zakresie [46].

[44] J. Gaciarz, Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce, Administracja publiczna, J. Hauser (red.), PWE, Warszawa, 2006; Z. Leoński, Nauka administracji, PWN, Warszawa 2004; J. Czaputowicz, Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej, PWN, Warszawa 2008.

[45] J. Hausner, Od idealnej biurokracji... op. cit., s. 63; B.G. Peters, The Politics... op. cit., s. 205-207; J. Supernat, Administracja publiczna..., op. cit., s. 6

[46] M. Ochnio, Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management) - podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce, „Working Paper” 2012; 1.



Wyróżnia on: problem przejścia z systemu karier do systemu stanowisk; wprowadzenie decentralizacji i prywatyzacji naboru; a także kwestię odejścia od uwzględniania formalnych kompetencji, w kierunku zwiększenia wagi doświadczenia, realnych umiejętności praktycznych, a także tzw. umiejętności miękkich czy zdolności interpersonalnych. System karier stanowił podstawę administracji weberowskiej. Urzędnik pracował bowiem niemal przez cały okres swojej kariery zawodowej jedynie w administracji publicznej, gdzie zdobywał kolejne szczeble urzędnicze – stąd nazwa rzeczonoego systemu. Awanse uwarunkowane były tu długością stażu pracy czy szczególnymi osiągnięciami, a decyzja o nich należała zazwyczaj do przełożonych urzędnika w oparciu o wymienione czynniki. Odmienne kształtuje się system stanowisk, w którym nawiązywanie stosunku zatrudnienia odbywa się w ramach ogłaszanego na dane stanowisko konkursu, w którym może wziąć udział każdy, kto spełnia określone wymagania. Nieprawidłowościom związanym z takim ukształtowaniem systemu zatrudnienia w administracji publicznej ma zapobiegać wspomniane już przekazanie prowadzenia procedury rekrutacyjnej niezależnym i profesjonalnym podmiotom. Samej efektywności aparatu administracyjnego zbudowanego w ten sposób ma z kolei służyć zatrudnianie w administracji publicznej osób potrafiących podejść do powierzonych im zadań w sposób sprawny i skuteczny, a także innowacyjny i przedsiębiorczy (służą temu wspomniane wymagania praktyczne i tzw. cechy miękkie)[47].

[47] J. Hausner, *Od idealnej biurokracji...*, op. cit., s. 50-67; M. Kwiatkowski, *Nieprzejrzystość – bariery merytokracji kadrowej w sektorze publicznym*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2011, s. 51 i następne; W literaturze przedmiotu można natknąć się na określenie „nagradzania za wyniki, wykonanie zadania” (pay for performance) B. G. Peters, *The Politics...*, op. cit., s. 305.





2.9. Procesy decentralizacji w administracji publicznej

Centralizacja administracji – to taki sposób zorganizowania aparatu administracyjnego państwa, w którym organy niższego stopnia są hierarchicznie podporządkowane organom stopnia wyższego. Brak samodzielności organów niższego stopnia wyraża się z jednej strony w uprawnieniach organów nadrzędnych do decydowania o sytuacji prawnej pracowników organu niższego w zakresie stosunku pracy, z drugiej strony organ niższego rzędu nie ma zagwarantowanej sfery samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć. Za istotne elementy współczesnej centralizacji uważa się:

- ścisłe wyodrębnienie prawne zadań i kompetencji na każdym stopniu organizacyjnym administracji;
- możliwość ich dekoncentrowania na organy niższego stopnia;
- zachowanie hierarchicznego podporządkowania w sferze realizacji tych kompetencji [48].

Decentralizacja będąca przeciwieństwem centralizacji, przewiduje istotną samodzielność organów niższego stopnia w stosunku do organów wyższego stopnia, a zatem ograniczenie ich podporządkowania względem tych organów. Stąd też decentralizację określa się najczęściej jako taką organizację administracji, w której organy niższego stopnia (szczebla) nie są hierarchicznie podporządkowane organom stopnia (szczebla) wyższego. Samodzielność prawna organów niższego stopnia, będąca istotą decentralizacji, wyraża się w tym, że:

- ingerencja podmiotu wyższego stopnia może dotyczyć jedynie działań już dokonanych przez podmiot zdecentralizowany (co oznacza, że ma charakter następczy i weryfikacyjny, a nie uprzedni i kształtujący);
- ingerencja organu nadrzędnego może nastąpić tylko w drodze stosowania nadzoru, którego środki prowadzenia są określone w sposób taksatywny;
- podmiot zdecentralizowany (niższego stopnia) powinien mieć otwartą drogę sądową ochrony swojej samodzielności [49].

[48] A. Wiktorowska, Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego, [w:] Prawo administracyjne, M. Wierzbowski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2009.

[49] J. Szymanek, Decentralizacja, [w:] Słownik pojęć w administracji publicznej, I. Wieczorek, J. Szymanek (red.), Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Łódź 2018, s. 44.

Zasady centralizacji i decentralizacji związane są z organizacją administracji publicznej i dotyczą problematyki funkcjonowania w administracji publicznej podmiotów, które wykonują zadania publiczne na zasadzie względnej niezależności.

Decentralizacja administracji to ustawowe przeniesienie odpowiedzialności publicznoprawnej za realizację określonych zadań publicznych. W administracji publicznej pojawiają się w związku z tym podmioty samodzielne i niezależne. Zadania te zostają przeniesione na samodzielne prawnie podmioty, władze lub instytucje administracyjne, które nie należą do scentralizowanej administracji publicznej. Najbardziej popularną formą decentralizacji jest samorząd, który powierza zarządzanie sprawami publicznymi zrzeszeniom obywateli. Samorząd jest to forma ustrojowa wykonywania zarządu sprawami konkretnej korporacji przez jej członków. Korporacje mogą mieć charakter terytorialny lub zawodowy, gospodarczy, rolniczy. Podmiotami samorządu terytorialnego są wspólnoty lokalne. Inne formy decentralizacji administracji to instytucje oparte na czynniku kapitałowym. Są to przedsiębiorstwa i zakłady wykonujące usługi użyteczności publicznej, a także instytucje funduszowe, np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Centralizacja jest to struktura organizacyjna administracji, która składa się z kilku szczebli, ale decyzje są podejmowane tylko przez organ centralny. Pracownicy niższych szczebli w tej strukturze pełnią tylko funkcje pomocnicze. Centralizacja to pozbawienie samodzielności organów niższego szczebla, uzależnienie ich od organów centralnych, połączone z zależnością osobową i służbową. Jest to sposób zorganizowania aparatu administracyjnego państwa, w którym organ niższego rzędu jest hierarchicznie podporządkowany organowi wyższego rzędu, wykonuje jego polecenia, instrukcje, wytyczne. Administracja rządowa działa w imieniu państwa, jest to część administracji publicznej, która bezpośrednio podlega rządowi (Radzie Ministrów) [50]. Jeżeli więzi łączące poszczególne elementy w administracji publicznej odpowiadają więzi kierowniczej, mamy do czynienia z systemem scentralizowanym, jakkolwiek byłby on wieloszczeblowy, rozproszony. Organ nadrzędny ma prawo, wykorzystując swoje kompetencje, wpływać na organy najniżej usytuowane.

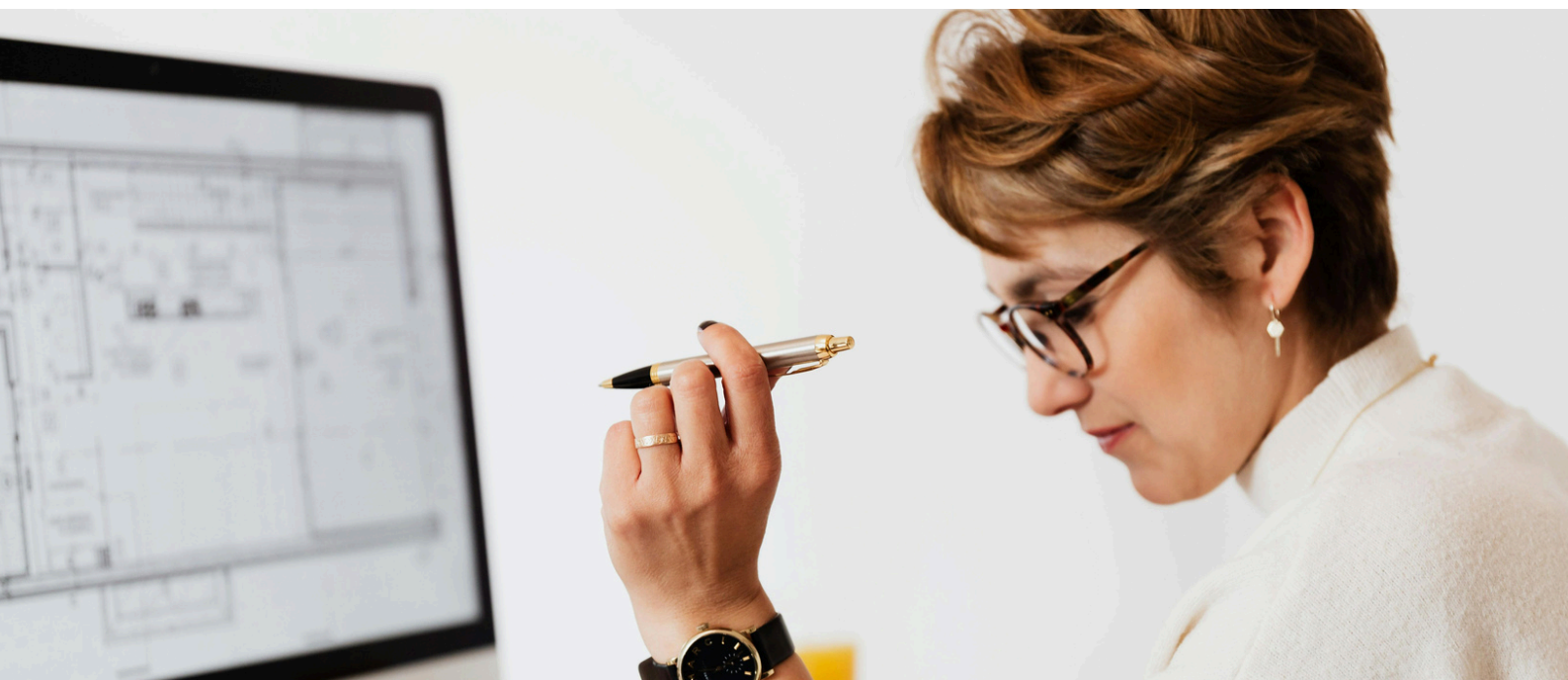
[50] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1998; J. Czaputowicz, *Administracja Publiczna, Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Cykl decyzyjny składa się z uporządkowanych działań zorganizowanych. Decyzja jest to świadomy, nielosowy i celowy wybór jednej z kilku możliwości działania, który oparty był na konkretnych informacjach. Wybór ten skierowany jest na osiągnięcie wybranego celu. Decyzje podejmowane mogą być w warunkach: pewności, prawdopodobieństwa i niepewności oraz częściowej informacji. Proces decyzyjny są to nakazy bądź zakazy oraz uprawnienia będące treścią decyzji kształtowane na drodze nie jednego aktu, ale całego zespołu aktów wzajemnie na siebie oddziałujących.

FAZY CYKLU DECYZYJNEGO:

1. Stwierdzenie problemu decyzyjnego - określenie różnic pomiędzy tym, co jest, a tym, co powinno być.
2. Zebranie informacji - informacje, które stanowią podstawę podjęcia racjonalnej decyzji powinny być prawdziwe, aktualne, dostępne. Powinny być dokładnie przeanalizowane.
3. Określenie celu i kierunków rozwiązania - inaczej mówiąc: należy ustalić strategię rozwiązania.
4. Ustalenie wariantów rozwiązania problemu - pod uwagę należy wziąć stopień wykonalności i możliwe skutki uboczne.
5. Akt wyboru - etap rozstrzygnięcia.
6. Przekazanie decyzji do realizacji - wprowadzenie podjętej decyzji w życie. Bardzo istotny jest właściwy wybór wykonawców, którzy właściwie odczytają intencje osoby decydującej.
7. Kontrola decyzji - porównanie zamierzeń z rzeczywistymi osiągnięciami [51].

[51] J. Łukaszewicz, Zarys nauki administracji, LexisNexis, Warszawa 2007; H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna" zagadnienia ogólne, PWN, Warszawa 2004.





ROZDZIAŁ 3

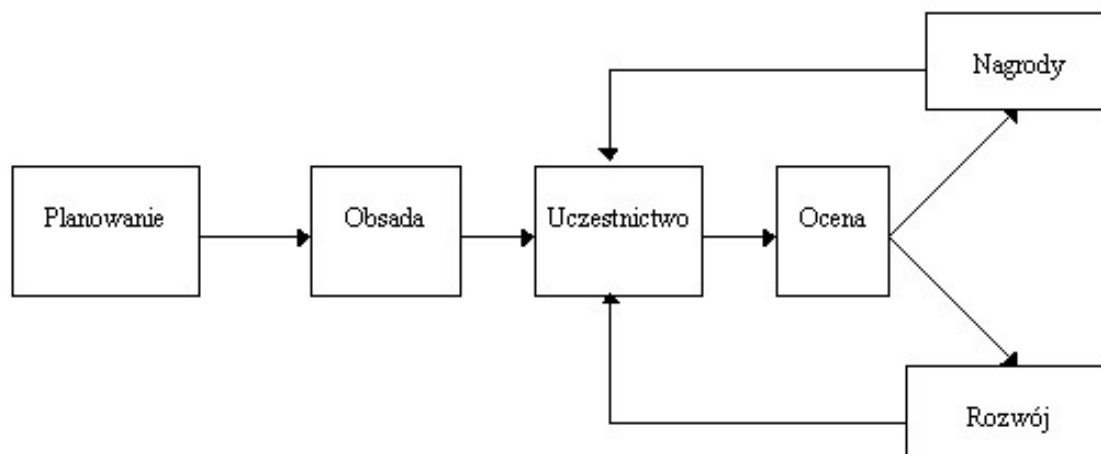
3.1. Zarządzanie zasobami ludzkimi – planowanie zasobów ludzkich w organizacji publicznej

Pojęcie zarządzanie zasobami ludzkimi nie jest jednoznaczne. W literaturze przedmiotu możemy spotkać się z różnymi określeniami tego terminu. Wszyscy jednak autorzy są zgodni co do tego, że jest to najbardziej istotny problem organizacji. Zasoby ludzkie są najważniejszym kapitałem organizacji i one decydują o jej sukcesie ekonomicznych (sektor prywatny), jak i efektywności i racjonalności społecznej (sektor publiczny).

Realizacja funkcji zarządzania potencjałem społecznym organizacji polega na planowym i celowym doborze i koordynacji poszczególnych elementów systemu personalnego oraz na dopasowaniu ich do strategii organizacji [52]. Kierowanie zasobami ludzkimi polega na powierzeniu ludziom określonych celów do wykonania ich realizacji i kontroli z punktu widzenia logiki systemu.

[52] M. Armstrong, Zarządzanie zasobami ludzkimi, ABC Oficyna ekonomiczna, Kraków 2003; M. Dale, Skuteczna rekrutacja i selekcja pracowników, ABC Oficyna ekonomiczna, Kraków 2002; Z. Janowska, Zarządzanie zasobami ludzkimi, PWE, Warszawa 2002; A. Mayo, Kształtowanie strategii szkoleń i rozwoju pracowników, ABC Oficyna ekonomiczna, Kraków 2002; J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, Kierowanie, PWE, Warszawa 2001.

Schemat 7: Podstawowe elementy podsystemu personalnego organizacji



Źródło: M. Kostera, Zarządzanie potencjałem społecznym organizacji w pracy [w:] Zarządzanie, A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), PWN, Warszawa 2004, s. 458

Zarządzanie procesem kadrowym wymaga od nich zapanowania nad różnorodnością i zmiennością zjawisk związanych z sferą zarządzania [53]. Największa trudność zarządzania zasobami ludzkimi dotyczy bowiem złożoności samej natury człowieka. Powoduje to, że ograniczane jest stosowanie bardziej złożonych metod. Menedżer niewłaściwie przygotowany uważa, że jedynym narzędziem w zarządzaniu jest doświadczenie i intuicja. Kluczowe staje się zrozumienie i uwzględnienie potrzeb personelu, sposobu myślenia i działania, przekonań, hierarchii wartości, osobowości, interesów czy temperamentu. Również konieczne jest szybkie przystosowania się organizacji do zmian w otoczeniu. Zasoby ludzkie odróżniają się od innych pozostałych zasobów organizacji przede wszystkim tym, że można je szybko stracić szczególnie wtedy, gdy próbuje się rozwiązywać niewłaściwie sprawy personalne. Przyczyną podstawową wszystkich komplikacji jest nietransferowalność praw własności do tych zasobów. Wynika to z faktu, że pracownik sam decyduje o tym, w jakim stopniu chce zaangażować swój potencjał na powierzonym mu stanowisku. Dlatego też pozyskiwanie odpowiednich ludzi oraz tworzenie warunków skłaniających ich do aktywnego uczestnictwa w życiu firmy jest wielką sztuką. Proces zarządzania zasobami ludzkimi realizowany jest w każdej organizacji, jednak zakres i sposób ich realizacji zależy od jej wielkości, rodzaju produkcji, sytuacji na rynku pracy oraz przyjętych przez menedżerów lub właścicieli filozofii zarządzania.

[53] M. Kostera, Zarządzanie potencjałem społecznym organizacji w pracy [w:] Zarządzanie, A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), PWN, Warszawa 2004.

Celem planowania zasobów ludzkich jest zapewnienie właściwych ludzi we właściwym czasie dla realizacji zadań organizacji. Dla tego należy przygotować a następnie wdrożyć programy działań, które powinny zapewnić eliminację różnic między stanem pożądanym a istniejącym.

Podstawowymi funkcjami planowania zasobów ludzkich są [54]:

- 1.Redukcja kosztów personalnych i społecznych poprzez dostosowanie wielkości i struktury zatrudnienia do obecnych i przyszłych potrzeb, tak aby nie powstawały sytuacje niedoboru lub nadmiaru personelu.
- 2.Optymalizacja organizacyjnego zasobu wiedzy, umiejętności i kompetencji poprzez identyfikację potrzeb, analizą i lepsze wykorzystanie istniejącego potencjału, opracowanie i realizacja odpowiednich programów doskonalenia i rozwoju kadr; alternatywą tych działań jest korzystanie z usług zewnętrznych komputerów.
- 3.Określenie szeroko rozumianych kompetencji ludzi niezbędnych do efektywnego funkcjonowania organizacji teraz i w przyszłości.
- 4.Ciągłość uczestnictwa osiągnięta dzięki dostosowaniu popytu na osoby o konkretnych kwalifikacjach, do ich podaży na rynku pracy - unikanie masowych przyjęć przy dużym niedoborze pracowników lub grupowych zwolnień, eliminacja nadmiernej fluktuacji personelu.
- 5.Opracowanie i stosowanie odpowiednich kryteriów oceny efektywności funkcji personalnej i narzędzi pomiaru - podstawowym sposobem oceny jest analiza realizacji szczegółowych zadań określonych w planach personalnych.

Planując uwzględnia się takie problemy jak: obsadę, ocenę, system wynagrodzenia i programy rozwoju personelu. W praktyce zarządzania zasobami ludzkimi istnieją następujące podejścia do planowania.

- 1.Ignorowanie tej strefy i bieżące dostosowanie funkcji personalnej do zmiany w otoczeniu. To podejście może się sprawdzić w małych firmach na względnie stabilnym rynku.
- 2.Szczegółowe badania i analizy wszystkich trendów w otoczeniu dla tworzenia alternatywnych scenariuszy działania. Koszty tego podejścia często przewyższają korzyści, chociaż może ono prowadzić do nowych odkryć.
- 3.Przegląd głównych trendów (tzw. scanning). Jest to podejście najbardziej efektywne i rozpowszechnione. Punktem wyjścia dla określenia jakie trendy należy wziąć pod uwagę jest strategia organizacji.

W nowoczesnej strategii organizacji powinno znaleźć miejsce dla budowy planu zasobów ludzkich, w których powinny być wzięte pod uwagę wszystkie wymiany otoczenia stanowiące szansa i zagrożenia w procesie kształtowania zasobów ludzkich organizacji.

Proces planowania personelu jest procesem składającym się z następujących etapów:

1. Zbierania i analizowanie danych, przewidywanie trendów w celu opracowanie prognozy podaży i popytu personelu.
2. Formalizowanie przez menedżerów d/s personelu i menedżera naczelnego, celów zarządzania zasobami ludzkimi ściśle związanych z celami organizacji.
3. Tworzenie planów i programów działania w zakresie obsady, oceny, wynagradzania i rozwoju personelu.
4. Kontrola i ocena realizacji planów i programów czy technik kryteriów jak:
 - obecny stan zatrudnienia w stosunku do planowanego,
 - aktualna produktywność i wydajność w porównywaniu z planowaną,
 - stosunek rzeczywistej płynności personelu w stosunku do fluktuacji planowanej,
 - programy rzeczywiście wdrażane w porównaniu do programów przyjętych,
 - rzeczywiste efekty realizacji programów w odniesieniu do efektów przewidywanych,
 - koszty zatrudnienia i koszty realizacji programów w stosunku do przyjętego budżetu,
 - relacja między kosztami a korzyściami wynikłymi z realizacji programu kształcenia pracowników.

Rekrutacja stanowi wstępny etap do zatrudnienia pracowników. Dla przeprowadzenia rekrutacji należy najczęściej: sporządzić opis stanowiska, na które poszukujemy kandydata, profil osobowy, a więc opis wymagań lub standardy kwalifikacyjne (często używa się tu terminu profil cech osobowych kandydata do pracy) oraz zamieścić ogłoszenia dla sprowadzenia właściwych osób do odpowiedzi na nie.

Po przeprowadzeniu procesu rekrutacji w którym zebrano kandydatów i informację o nich, można przystąpić do dokonaniu wyboru najbardziej odpowiednich kandydatów na wakuujące stanowisko pracy. Proces ten nazywamy selekcją lub wyborem pracowników ze zbioru kandydatów do pracy. Wybrany kandydat powinien spełniać najlepiej warunki, na poszukiwane stanowisko pracy. W sytuacji, kiedy takiego kandydata nie ma wybieramy osobę, której kwalifikacje najmniej odstępują od pożądanego wzorca lub też odstępujemy od procesu selekcji i przeprowadza się ponowną rekrutację.

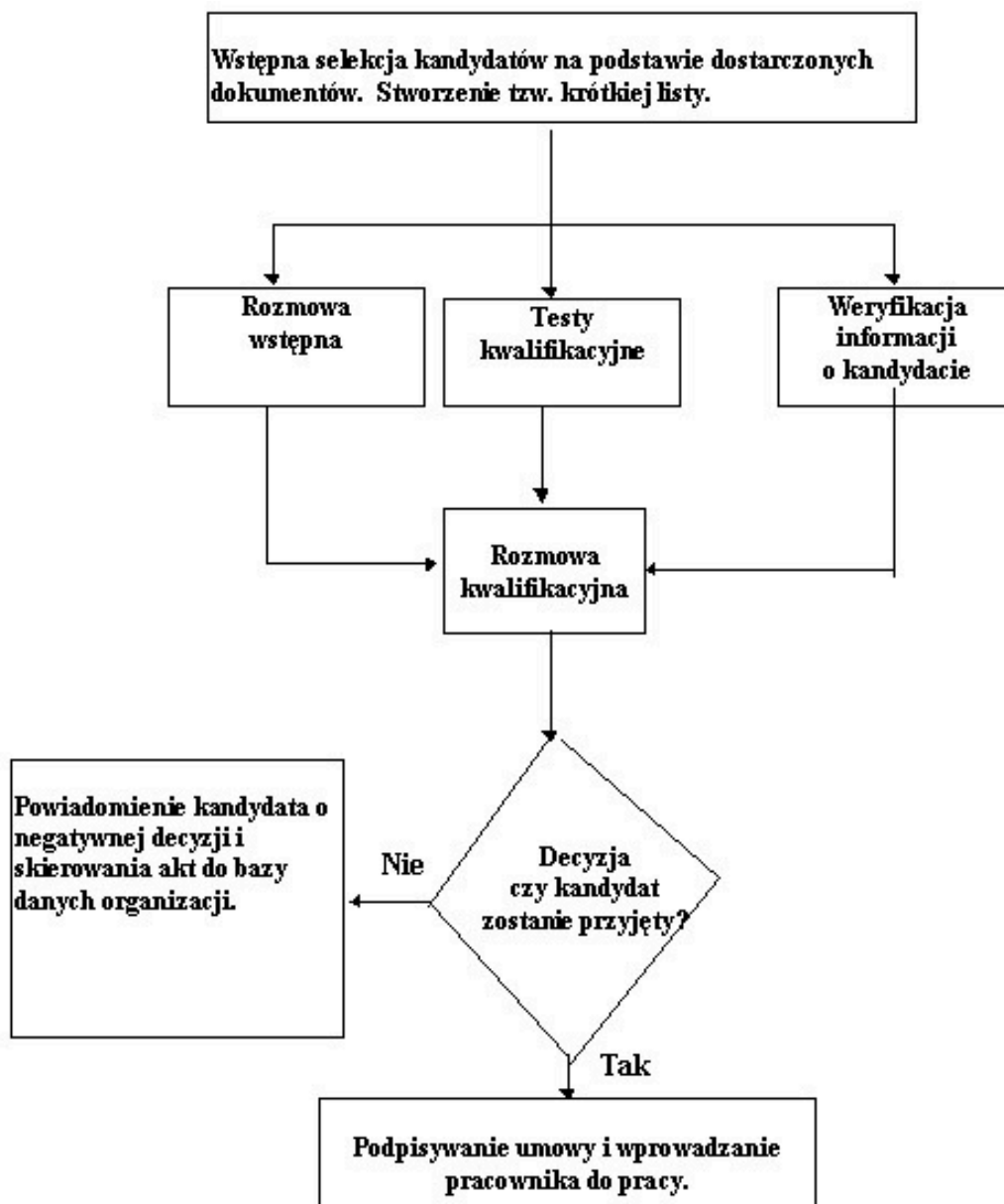
Na podstawie zebranych danych o kandydatach z rekrutacji i ich porównania z pożądanym profilem pracownika dokonuje się wstępną selekcję. Dobre przygotowanie tego etapu znaczenie skraca czas rekrutacji i obniża koszty procedury selekcyjnej. Najbardziej istotne jest rozpatrzenie wszystkich dokumentów przygotowanych przez kandydata i porównanie ich z wymaganiami. Najczęściej wymaga się: życiorysu, listu motywacyjnego, świadectw dotyczących wykształcenia i kursów doskonalących, znajomości posługiwania się językami obcymi, świadectwa lekarskiego o stanie zdrowia i braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonania zawodu.

Na podstawie wstępnej selekcji dokonuje się właściwy wielostopniowy proces oceny kandydata. W trakcie tego postępowania realizowane są następujące czynności, które możemy określić wspólną nazwą: poznanie kandydatów przez organizację:

1. Rozmowa wstępna, czyli wywiad eliminacyjny. Jest to moment, kiedy można się zorientować w: kwalifikacjach, motywacji i uzdolnieniu kandydata. Na tym etapie oddziela się kandydata, który poszukuje jakiegolwiek pracy od tego, który pragnie zatrudnienia właśnie w tej firmie. Po przeprowadzeniu rozmowy wstępnej, osoba lub zespół dokonuje oceny kandydata.
2. Testy kwalifikacyjne. Nie zawsze są one przeprowadzane. Ich realizacja ma za zadanie ustalenie zdolności, umiejętności jak też cechy osobowe kandydata. Stosowane są różne rodzaje testów. Stosowane są między innymi: techniki socjometrii (dla informacji o funkcjonowaniu kandydatów w zespole), testy wiadomości, testy postaw jak APO (Analiza Profilu Osobowego).
3. Weryfikacja informacji o kandydacie. Z badań przeprowadzonych przez organizację doradztwa personalnego wynika, że jedna trzecia podań i życiorysów zawiera błędy lub fałszywe dane.
4. Rozmowa kwalifikacyjna. Odbywa się ona z osobami wytypowanymi w czasie rozmowy wstępnej. Pod uwagę brane są też materiały z testów kwalifikacyjnych i wyniki weryfikacji informacji o kandydacie. W zależności od ważności obsadzonego stanowiska prowadzi ją pracownik komórki personalnej lub jej kierownik, a niekiedy dyrektor instytucji. Na podstawie tej rozmowy i analizy materiałów dotyczących kandydata zostanie podjęta ostateczna decyzja o przyjęciu pracownika do organizacji.



Schemat 8: Schemat postępowania w procesie selekcji



Źródło: J. Kisielnicki, Zarządzanie organizacją, WSHiP, Warszawa 2004

Osoby przyjęte do pracy w nowej organizacji, odczuwają napięcie związane z koniecznością przystosowania się do nowego środowiska. W konsekwencji takiej postawy część nowoprzyjętych pracowników opuszcza nową pracę po kilku miesiącach. Może to być spowodowane następującymi czynnikami:

- nieumiejętności dostosowania się pracownika do nowych warunków,
- nieakceptowaniem przez niego stylu zarządzania panującego w organizacji,
- jego fałszywe oczekiwania ukształtowane w trakcie rekrutacji,
- niepewność pracownika co do zakresu obowiązków i wymogów.

Celem programów wprowadzających jest redukcja stresu wynikającego z tych okoliczności. Rekomendowane jest dostarczenie nowemu pracownikowi trzech rodzajów informacji:

- ogólne informacje o codziennej, rutynowej pracy,
- przegląd historii organizacji, jej celów, operacji, wyrobów lub usług,
- dane szczegółowe - niekiedy w postaci broszury - o zasadach obowiązujących w organizacji, jej regulaminie i świadczeniach przysługujących zatrudnionym.

Personel zatrudniany w organizacji powinien stale uzupełniać wiedzę oraz doskonalić umiejętności i kompetencje niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań. W procesie tym wyróżnić można trzy następujące po sobie etapy a mianowicie:

- określenie potrzeb szkoleniowych,
- wybór metod szkolenia,
- wdrożenie planu kształcenia oraz jego ocena.

Określenie potrzeb szkoleniowych. Potrzeby szkoleniowe określana są najczęściej na trzech poziomach a mianowicie: poziom całej organizacji, poziom pionów i stanowisk i poziom indywidualnych potrzeb szkoleniowych. W wyniku określenia tych potrzeb powstają odpowiednie plany szkoleniowe. Potrzeby te mają również dotyczyć stanu obecnego jak i przyszłościowego związanego z rozwojem organizacji np. komputeryzacja firmy, nowy program nauczania, wprowadzenia normy ISO 9000.

Wybór metody szkolenia. Dobór metody szkolenia zależy od uzyskania odpowiedzi na następujące pytania:

- 1.Kto będzie szkolony? Odpowiedź na to pytanie uzyskuje się w wyniku przeprowadzenia analizy potrzeb szkoleniowych.
- 2.Czy szkolenie będzie realizowane wewnątrz organizacji czy też powierzone innym organizacjom?

Wewnątrz organizacji rozróżnia się szkolenie wewnątrz organizacji z oderwaniem od pracy i bez oderwania od pracy.

Z oderwaniem od pracy prowadzone jest w różny sposób tak jak: szkolenie przez specjalizowany dział organizacji, który przeprowadza kursy i opracowuje własne programy szkoleniowe. Często też pracownicy organizacji przygotowują i wygłaszają wykłady oraz organizują pokazy warsztatowe.

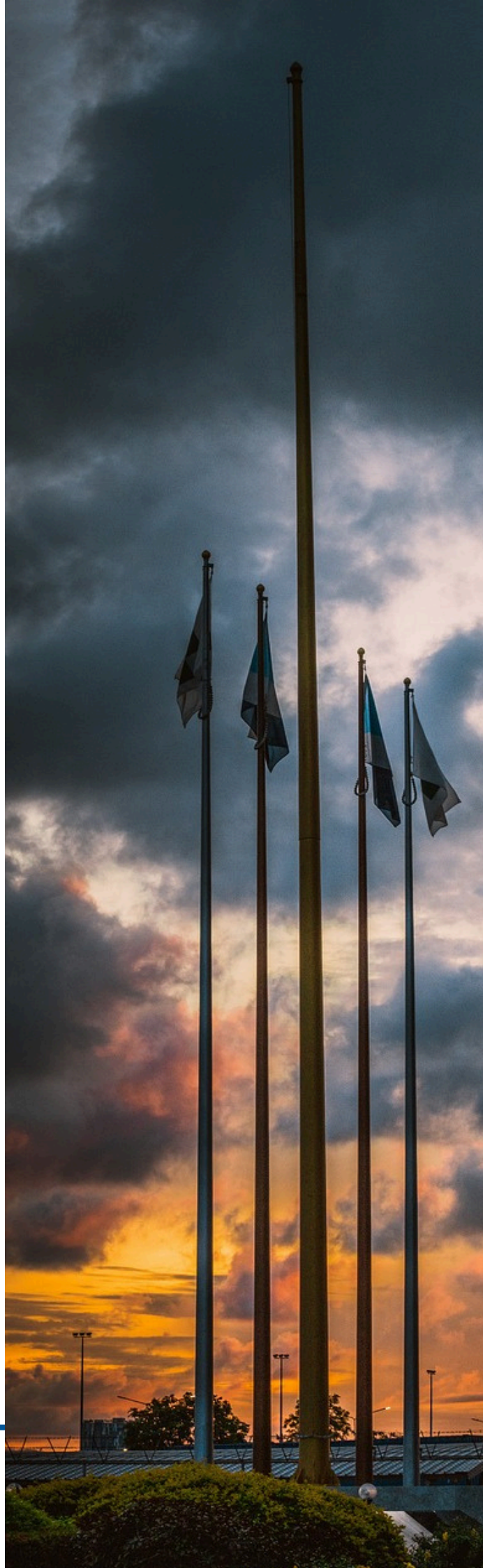
Bez oderwania od pracy - jest metodą najbardziej polecana i pozwalającą na doskonalenie swoich umiejętności bezpośrednio w trakcie pracy. Istnieje tu szereg sposobów z których do najbardziej popularnych należą:

Trening przez pracę - jest to metoda prosta i mało kosztowna. Stosowana w programach wprowadzenia nowych pracowników na stanowisko pracy. Szkolony może obserwować doświadczonego pracownika, a gdy sama rozwiązuje nowy problem, może liczyć na radę osoby której powierzono szkolenie.

Uczenie w działaniu bazuje na interakcjach z innymi pracownikami i wspólnym rozwiązywaniu rzeczywistych problemów powstających w organizacji.

Rotacja menedżerów - menedżer uzyskuje nowe spojrzenie na stare problemy. Odmianą rotacji jest tzw. zarządzanie przez "spacerowanie", gdzie następuje rotacja menedżerów na różnych stanowiskach.

Patronat - jest to proces, w którym jedna z osób (opiekun - mentor) ponosi odpowiedzialność za karierę i rozwój drugiej (podopiecznego poza zwykłymi stosunkami między przełożonym a podwładnym. Patronat pozwala przeciwdziałać dyskryminacji i przyspiesza karierę ludzi wybitnie uzdolnionych jak też pozwala efektywnie wprowadzić nowych pracowników w organizację. Uważa się, że opiekunem pracowników powinna być osoba znajdująca się co najmniej o dwa szczeble wyżej w hierarchii organizacji. Natomiast nie powinien być to bezpośredni zwierzchnik podopiecznego.





3.2. Polityka personalna

Proces oceny polega na stałym zwracaniu uwagi na zachowania i wyniki pracy wszystkich podwładnych, w celu udzielania im pomocy, pobudzania aktywności i kontrolowania. Wartość oceny zależy od dokładności obserwacji i jakości kontaktów między przełożonym i podwładnym. Dzięki procesom oceny możliwe jest korygowanie jak i utrwalanie efektywnego funkcjonowania pracowników w organizacji. Właściwa i w porę przeprowadzona ocena, może spowodować wczesne zahamowanie występujących negatywnych skutków wynikłych z zatrudnienia w organizacji nieodpowiednich ludzi.

SYSTEM OCENY PRACOWNIKÓW MOŻNA PODZIELIĆ NA DUŻE KATEGORIE:

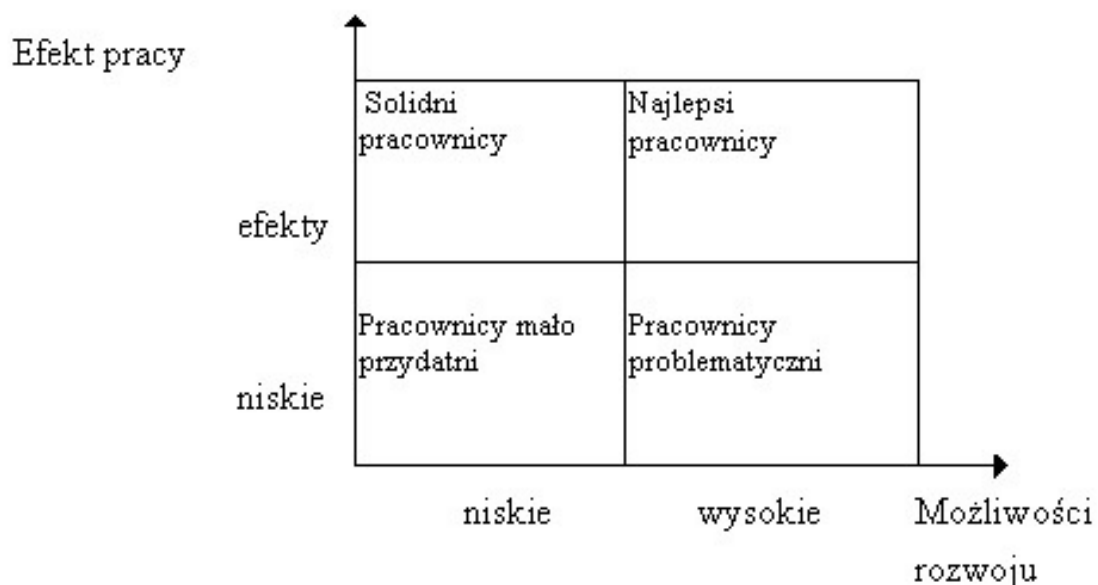
1. Ocena nieformalna. Są to stałe uwagi menedżera przekazywane podwładnemu w różnej formie w ciągu pracy. Dzięki sprzężeniu zwrotnemu przełożony podwładny pracownik stale może znać opinie o swojej pracy i ją korygować.
2. Ocena formalna. Przeprowadzona jest w stałych okresach, najczęściej w organizacjach o charakterze biznesowym co pół roku lub co roku. W innych typach organizacji ocena taka jest przeprowadzana w różnych okresach czasu. Ocena taka może być przeprowadzana jako: ocena podwładnych przez bezpośredniego przełożonego lub grupą przełożonych, ocena przełożonego przez podwładnych, ocena przez klientów organizacji, niekiedy dokonuje się samooceny. W Polsce nie zawsze jest ona dobrze odbierana. Wynika to między innymi z faktu, że starszemu pokoleniu menedżerów kojarzy się z samokrytyką składana w okresie rządów totalitarnych. Można określić, że metoda oceny pracowników jest to oceną wielokryterialną, gdzie występują następujące rodzaje kryteriów:
 - kryteria formalne, które są najłatwiejsze do analizy i obejmują ogół wiedzy i umiejętności, które pracownik nabył w szkole, uczelni, na różnego typu kursach,
 - kryteria efektywnościowe, obejmująca wyniki pracy w ujęciu ilościowym i jakościowym osiągnięte przez jednego pracownika lub cały zespół. Oceniana menedżera najwyższego szczebla to analiza wyników całej organizacji,
 - kryteria behawioralne, służą do oceny zachowania pracowników lub zespołów. Kryterium takim może być ilość skarg i zażaleń klientów na dany zespół pracowników,
 - kryteria osobowościowe, obejmują te cechy psychiki, które ważne dla danego stanowiska pracy. Badania cech osobowościowych może być przeprowadzone za pomocą testów psychologicznych, wywiadów i ankiet.

Dla przeprowadzenia oceny pracowników stosuje się wiele metod. Metody te opisywane są w dość szczegółowo w zamieszczonej na końcu rozdziału literaturze przedmiotu.

Do najczęściej spotykanych metod oceny zaliczamy [55]:

- ocena opisowa, gdzie przełożony w formie standardu (arkusz ocen pytaniami) lub dowolnej opinii analizuje pracownika i przedstawia jego słabe i mocne strony,
- technika wydarzeń krytycznych, jest to zapis wszystkich sukcesów i błędów pracownika,
- porównanie ze standardowymi (z normami), polega na analizie jak pracownik realizuje ustalone normy. Ocena ta jest możliwa tylko do zastosowania w pracy której efekty można określić ilościowo,
- ranking jest to szeregowanie pracowników według kolejności od najlepszego do najgorszego przyjętego kryterium. W okresie Polski Ludowej metoda ta była stosowana dla wytypowania tzw. przodowników pracy,
- portfolio personale - pozwala na grupowanie pracowników według dwóch kryteriów równocześnie.

Schemat 9: Portfolio personale



Źródło: K. Sedlak, Tajniki HR - najlepsze praktyki wynagradzania i rekrutacji, Sedlak & Sedlak, Kraków 2010

Umieszczając ocenianą osobę w jednej z czterech grup tym samym określamy strategię postępowania. I tak wiemy, że dla pracowników zaliczonych do grupy problematyczni należy jak najszybciej rozpocząć intensywne szkolenie. Zaliczenie pracownika do określonej grupy wymaga połączenia tej metody oceny z innymi technikami jak przykładowo arkusz oceny pracownika. Jest to opracowany wcześniej dokument, w którym najczęściej zawarte są cztery części które są wypełnione: przez komórkę do spraw personalnych, przełożonych, współpracowników oraz samego pracownika.

Najczęstsze błędy popełniane przy ocenie pracowników [56]:

1. Zróżnicowanie normy - metoda oceny może być tylko wtedy skuteczna, jeśli oparta jest na jednolitych, sprawiedliwych normach. Nie powinno się ocenić każdego z podwładnych na podstawie innych norm i oczekiwań.
2. Uprzedzenie ocenającego - niektórzy menedżerowie zniekształcają oceny podwładnych przez swoje osobiste uprzedzenia. Najczęściej wynikają one z przesądów dotyczących płci i wyznania a także innych cech jak: wiek, styl ubierania się przekonania polityczne.
3. Różne wzorce oceny - menedżerowie mają różny styl oceny a mianowicie są tacy którzy są pobłażliwi natomiast inni bardzo surowi i zwracający uwagę na dość drobne uchybienia. Brak jednolitej normy oceny jest niesprawiedliwy dla pracowników.
4. Efekt aureoli - jest to tendencja do oceniania pracowników ze względu na jedną ich cechę np. jednolicie wysoko lub jednolicie niską.



3.3. Nowe instrumenty zarządzania zasobami ludzkimi

Wprowadzenie określonych standardów efektywnej działalności administracji publicznej pociąga za sobą również potrzebę dokonywania oceny urzędników, którzy w ramach omawianej koncepcji nagradzani są za wyniki^[1]. Dotyczy to przede wszystkim możliwości awansu. Wpływa to na zwiększenie się motywacji pracowników administracji do efektywnej pracy oraz może częściowo zapobiegać zjawisku nadmiernego zatrudnienia w administracji, o ile standardy i normy pracy są określone we właściwy sposób oraz przestrzegane.

Koncepcja New Public Management w odniesieniu do pracowników administracji zakłada, że ich praca nie różni się znacząco od pracy w sektorze prywatnym. Dlatego też w administracji publicznej należy stosować instrumenty służące zwiększaniu motywacji i nagradzaniu, które sprawdziły się już w sektorze prywatnym.

Zmiana pozycji pracownika administracji publicznej – z urzędnika w menedżera. Istotą koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego, obok urynkwienia świadczenia usług publicznych przez administrację, jest także zmiana statusu i charakteru pracy urzędnika administracji publicznej, który powinien stać się menedżerem. Wiązać się z tym powinno stosowanie w pracy urzędników menedżerów metod skutecznego zarządzania znanych z sektora prywatnego. Zatem funkcje zarządzające w administracji publicznej powinni pełnić profesjonalni menedżerowie (w tym także byli pracownicy sektora prywatnego), a nie urzędnicy posługujący się jedynie metodami menedżerskimi w swojej pracy. Kierownicy w administracji publicznej, jak zauważa wspomniany Autor, powinni być „proaktywni czy progresywni”, a nie „reaktywni”, jak tradycyjni urzędnicy. Taka rola kadry kierowniczej wiąże się z jej profesjonalizmem, pojmowanym jednak nieco inaczej niż w administracji weberowskiej.

[57] K. Sedlak, Łączne korzyści z pracy. Polski model Total Rewards, Sedlak & Sedlak, Kraków 2015; K. Sedlak, Tajniki HR - najlepsze praktyki wynagradzania i rekrutacji, Sedlak & Sedlak, Kraków 2010.

Kolejnym aspektem, w jakim przejawia się specyfika nowego „rynkowego” podejścia do administracji publicznej, jest nowy rodzaj relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami sektora publicznego. W ramach tradycyjnych koncepcji zarządzania publicznego stosunki te kształtowały się jako relacje beneficjent-powiernik i zakładały wysoki stopień zaufania pomiędzy działającymi podmiotami. New Public Management wprowadza na to miejsce kształtowanie kontraktowania, a więc zobowiązań, które wiążą podmioty działające w sferze świadczenia usług publicznych.

Konsekwencją zastosowania wspomnianej struktury organizacyjnej jest również zmniejszenie znaczenia kontroli organów centralnych nad działaniami organów administracji niższego szczebla, w szczególności w zakresie wydatków na bieżące funkcjonowanie czy zakup niezbędnego sprzętu. Rolą administracji powinno być decydowanie kto i w jaki sposób może świadczyć daną usługę, aby odbyło się to z jak największym pożytkiem dla obywateli. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że o wiele skuteczniej mogą tego dokonywać jednostki organizacyjne aparatu administracji, legitymujące się określonym stopniem samodzielności. Czasami podnosi się nawet, że pewna autonomia podmiotów publicznych jest niezbędna do sprawnego funkcjonowania administracji publicznej we współczesnym zglobalizowanym świecie. Taki sposób ukształtowania aparatu administracji ogranicza więc rolę rządu w decydowaniu o konkretnych i szczegółowych sprawach należących do sfery bieżącego funkcjonowania administracji.

Wprowadzenie przez koncepcję Nowego Zarządzania Publicznego określonej wizji relacji między jednostkami sektora publicznego wymusiło także zmianę podejścia do sposobu nadzoru nad działaniami jednostek podporządkowanych. Wskazuje się na rozwój koncepcji „accountability”, czyli odpowiedzialności konkretnego podmiotu za swoje działania wobec organu nadzoru. Położenie nacisku na efektywność działań administracji publicznej wymaga zapewnienia środków, mogących zweryfikować poziom efektywności lub służyć jego zwiększeniu. Nie mogą one jednak w zbyt daleko idący sposób ograniczać swobody działań jednostek sektora publicznego, gdyż może to skutkować efektami odmiennymi od zamierzonego. New Public Management zmieniło także punkt odniesienia dla przeprowadzania kontroli w administracji. Z badania działalności administracji pod kątem „malwersacji, marnotrawstwa i nadużyć” („fraud, waste and abuse”) przesunęło ono ciężar oceny na „oszczędność, skuteczność i efektywność” („economy, efficiency and effectiveness”)[58].

[58] Za: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 112; J. Hausner, *Od idealnej biurokracji...*, op. cit., s. 57-65; M. Zawicki, *New Public Management...*, op. cit., s. 76-79; T. L. Doherty, T. Horne, *Managing public services*, Wydawnictwo Routledge, Londyn-New York, 2002, s. 13.

New Public Management postuluje także określone zmiany w relacji między nadzorcą, a nadzorowanymi podmiotami prywatnymi. Można tu wspomnieć o koncepcji responsive regulation, która zakłada odpowiednie dozowanie środków oddziaływania, poczynając od najmniej dotkliwych, a kończąc na tych, które niosą ze sobą Nowe Zarządzanie Publiczne kładzie także nacisk na rozwój instrumentów kontroli działalności administracji przez społeczeństwo.

Z nowym podejściem do sposobu świadczenia usług publicznych proponowanym przez New Public Management wiąże się także rozdział funkcji poszczególnych jednostek organizacyjnych aparatu administracji, z których jedne stają się płatnikami i zlecają do wykonania określone usługi, a inne dostarczają te usługi na ich zlecenie. Są one od siebie odrębne, odchodzi się więc od „monolitycznych” struktur na rzecz kreowania większej liczby jednostek organizacyjnych, które ponadto ukształtowane są na wzór korporacji znanych z sektora prywatnego.

Określone czynności, które do tej pory wykonywane były przez pracowników administracji, mogą być również zlecane zewnętrznym, wyspecjalizowanym podmiotom prywatnym. Co prawda zjawisko outsourcingu znane jest z sektora prywatnego, ale coraz częściej zaczyna posługiwać się nim również administracja publiczna dla zmniejszenia kosztów funkcjonowania aparatu administracyjnego. Outsourcing dotyczy głównie czynności dodatkowych, niestanowiących głównego przedmiotu działalności danego podmiotu. Jako przykłady można wymienić zarządzanie sieciami informatycznymi, logistykę, prowadzenie stołówek, zarządzanie call center, czy też prowadzenie stron internetowych [59].

[59] J. A. G. Ewalt, Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation, American Society for Public Administration, New Ark, 2001, p. 4; L. M. English, Public Private Partnerships in Australia: An Overview of Their Nature, Purpose, Incidence and Oversight, "The University of New South Wales Law Journal" 2006; 29(3): 251; J. H. Piletič, The Public-Private Partnership Act of the Republic of Slovenia: An Accelerator or a Brake to the Development of Public-Private Partnerships?, "European Public-Private Partnership Law Review" 2008; 4: 171-172.



Można wspomnieć tu także o idei consumerizing government, zgodnie z którą administracja powinna być przyjazna obywatelom, którzy zachowywaliby się jak konsumenci i mieliby podobny jak oni wpływ na możliwość wyboru co do skorzystania z usług tego, czy innego podmiotu. Przykładem instrumentu, który umożliwiałby skorzystanie z usług publicznych świadczonych lokalnie przez różnych dostawców mogą być vouchery. Stanowią one dowód tego, że obywatelowi przysługuje prawo do określonej usługi, może on natomiast wybrać podmiot, który zrealizuje tę usługę na jego rzecz – czy będzie to np. organizacja społeczna, czy też podmiot sektora publicznego. Administracja publiczna w New Public Management pełni określoną, służebną rolę wobec obywatela, a jej działania powinny być nakierowane na zaspokojenie jego potrzeb. To właśnie obywatele w najlepszy sposób potrafią określić jakie są ich potrzeby. Stąd też zwrot administracji opartej na koncepcji New Public Management w stronę obywatela i „zbliżenie się” do niego, właśnie poprzez zastosowanie dekoncentracji. Z dekoncentracją dostarczania usług publicznych wiąże się także pewien aspekt psychologiczny, a mianowicie różnica w poziomie zaufania obywateli do podmiotów publicznych i prywatnych. Co do zasady obywatele uważają podmioty z sektora publicznego za mniej godne zaufania, niż te z sektora prywatnego. W konsekwencji chętniej korzystają z usług świadczonych przez te drugie [60].

[60] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 225; B. G. Peters, *The Politics...*, op. cit., s. 317 i następne; E. S. Savas, *Privatization...*, op. cit., 1736; J. Hausner, *Od idealnej biurokracji...*, op. cit., s. 57; K. J. Meier, L. O'Toole Jr., *Bureaucracy in a democratic state*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2006, s. 143.



3.4. Marketing w sektorze publicznym

Istotą koncepcji marketingu jest zapewnianie satysfakcji nabywcom dzięki wytwarzaniu, oferowaniu i sprzedawaniu produktów i usług, zaspokajających w najwyższym stopniu potrzeby i wymagania każdego rodzaju nabywców na każdym rynku.

Podstawą koncepcji marketingu są potrzeby nabywców, rynki docelowe, kompleksowość instrumentów pozyskiwania nabywców oraz osiągnięcie zysków z tworzonych i akceptowanych przez nabywców wartości.

Praktycznym wyrazem realizacji koncepcji marketingu jest postawienie nabywców w centrum zainteresowań i działań przedsiębiorstwa oraz zapewnianie im satysfakcji z kupowanych i użytkowanych produktów, jako najważniejszego źródła powodzenia przedsiębiorstwa w kręgu jego wszystkich klientów.

Koncepcja marketingu zakłada, że klucz do osiągania celów organizacji leży w określeniu potrzeb i wymagań rynków docelowych oraz dostarczaniu pożądanego zadowolenia w sposób bardziej wydajny i skuteczny niż konkurenci.

Podstawą orientacji marketingowej jest zrozumienie potrzeb klientów / interesariuszy i czynników wpływających na ich zaspokajanie (jakość obsługi, czas realizacji itp.).

Wyrazem współczesnej koncepcji marketingu są trzy następujące orientacje organizacji zapewniające im odnoszenie sukcesów na rynku:

- 1.orientacja na jak najlepsze zaspokajanie potrzeb interesariuszy - jest to cel istnienia i zadanie każdego organu administracji publicznej,
 - 2.orientacja na budowanie pozytywnego wizerunku administracji publicznej, poprzez oferowanie jakościowo lepszych usług, czy świadczenie korzystniejszych usług, z uwzględnieniem czasu ich realizacji i sprawności w zaspokajaniu oczekiwań interesariuszy,
 - 3.orientacja na społeczną odpowiedzialność organizacji publicznych, poprzez przestrzeganie prawa i norm etycznych.
-

Podstawowa zmiana w orientacji organizacji publicznych, jaką wnosi marketing, polega na zastąpieniu dotychczasowego ich nastawienia na biurokratyzację i procedury - nastawieniem na interesariuszy oraz poznawanie i jak najlepsze zaspokajanie jego potrzeb, wymagań i oczekiwań.

Marketing strategiczny jest wyrazem aktywnego, dynamicznego podejścia organizacji do spełniania swej misji i realizowania wizji rozwoju, przez podejmowane przedsięwzięcia oparte na efektywnej alokacji zasobów publicznych, opracowywane i wdrażane programy rozwoju lokalnego, regionalnego, strategię zarządzania jakością, strategię rozwoju przedsiębiorczości itp. Określa ukierunkowanie działalności organizacji na zapewnienie jak najkorzystniejszych warunków zaspokajania potrzeb publicznych (społecznych) w długim okresie za pomocą strategicznego myślenia, planowania i zarządzania.

Formułowanie strategii, to zespół czynności zmierzających do wytyczenia konkretnych celów działania firmy w przyszłości i opracowania skutecznych programów jej działania umożliwiających osiągnięcie tych celów w sposób ekonomiczny i zgodny z wymaganiami otoczenia.

Istota formułowania strategii organizacji sprowadza się do znalezienia odpowiedzi na cztery zasadnicze pytania [61]:

- jaką pozycję zajmuje ona obecnie i jakie są jej możliwości rozwojowe?
- jaką pozycję chciałaby zająć w przyszłości i jakie cele chce osiągnąć w okresie strategicznym, w okresie, na jaki jest opracowywana strategia?
- co utrudnia obecnie i co może utrudnić w przyszłości osiągnięcie pożądanej pozycji?
- co powinna i co musi uczynić, aby przesunąć się z pozycji obecnie zajmowanej na pozycję pożądaną i osiągnąć sukces?

Poszukując odpowiedzi na te pytania kierownictwo organizacji powinno dokonać [62]:

- Analizy otoczenia zmierzającej do identyfikacji rysujących się szans i zagrożeń ze strony środowiska zewnętrznego.

[61] Por. m.in.: H. I. Ansoff, E. McDonnell, *Implanting Strategic Management*, Prentice Hall, New York 1990; J. Penc, *Projektowanie strategii przedsiębiorstwa*, "Organizacja i Kierowanie", 1993; 2(72); K. Woźniak, *System informacji menedżerskiej jako instrument zarządzania strategicznego w firmie*, praca doktorska, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2005.

[62] A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, PWN, Warszawa-Kraków 2000, s. 19-21.

- Analizy potencjału kadrowego i usługowego organizacji polegającej na ocenie wewnętrznych jej zależności oraz określeniu jej silnych i słabych stron.
- Analizy możliwych alternatyw strategicznych polegającej na zestawieniu oraz wyważeniu poszczególnych alternatyw dostępnych obecnie i w przyszłości.
- Wyboru wygrywającej strategii, czyli wyselekcjonowania alternatywy najbardziej atrakcyjnej dla organizacji a jednocześnie możliwej do realizacji.

Celem nauki administracji jest odkrycie, po pierwsze, jakie są właściwe i możliwe do osiągnięcia zadania administracji, i po drugie, jak może ona robić właściwe rzeczy z możliwie maksymalną skutecznością i przy możliwie najmniejszych nakładach, czy to pieniędzy czy energii” Innymi słowy tradycyjne publiczne zarządzanie zakłada, że administracja publiczna powinna robić właściwe rzeczy we właściwy sposób w znaczeniu orientacji na maksymalizowanie efektywności, czyli skuteczności i sprawności. Zarządzanie miało należeć do menedżerów, a nie do polityków, a za najwyższe dobro została uznana efektywność: "aksjomat numer jeden na skali wartości administracji”

Nowe menedżerskie podejście do administracji publicznej pojawiło się najpierw w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii w latach osiemdziesiątych XX w., a od początku lat dziewięćdziesiątych zyskało swe miejsce w Stanach Zjednoczonych. Podobnie jak tradycyjne menedżerskie podejście do administracji publicznej wyrosło ono z dążenia do poprawy funkcjonowania sektora publicznego.

Podstawowe założenia nowego modelu zarządzania w administracji, czy wymyślenia (reinventing) ujęli David Osborne i Ted Gaebler w następujących założeniach [63]:

[63] D. Osborn, T. Gaebler, Reinventing Government, Addison-Wesley Publ. Co., 1992.

Podstawowe założenia nowego modelu zarządzania w administracji, czy wymyślenia (reinventing) ujęli David Osborne i Ted Gaebler w następujących założeniach [63]:

- Administracja publiczna powinna być zorientowana najpierw na osiąganie wyników, a dopiero później na wejścia i procesy działania. Położyć nacisk na jakość świadczonych usług. Kierownicy w administracji publicznej (proaktywni czy progresywni menedżerowie, a nie reaktywni urzędnicy) powinni zatem zwracać zdecydowanie większą uwagę na zadania (efficiency requires a hard look at objectives), a ocena ich działania (i funkcjonowania organizacji publicznych) powinna wynikać z osiągniętych wyników i być dokonywana na podstawie wyraźnych i mierzalnych (ilościowych) standardów czy wskaźników wykonania (standards of performance / performance indicators). Czyli, że pracownicy organizacji powinni być zatrudniani na podstawie umowy i wygradzani adekwatnie do osiągniętych wyników lub jeśli ich nie mają zwalniani jak to ma miejsce w Nowej Zelandii czy Wielkiej Brytanii. Wyniki sprowadza się przy tym nie tylko do jakości świadczonych przez administrację publiczną usług (outputs), ale także do faktycznych zmian w życiu ludzi, jakie są następstwem działania administracji (outcomes).
- Administracja publiczna powinna szerzej korzystać z mechanizmów rynkowej konkurencji tam, gdzie dostarcza rzeczy i świadczy usługi, aby osiągnąć wyższe wyniki. Dotyczy to np.: prywatyzacji (outsourcing) polegającej na kupowaniu od prywatnych organizacji rzeczy i usług tańszych i o wyższej jakości niż te, za które wcześniej odpowiadała sama, można też przeorganizować jednostki administracji publicznej na wzór prywatnych spółek w celu uzyskiwania przychodu ze sprzedaży dóbr i usług. Stworzenie wolnej konkurencji na rynku pomiędzy agencjami publicznymi i prywatnymi. Dwa ostatnie rozwiązania wiążą się na ogół z tzw. dezagregacją sektora publicznego (disaggregation of public sector) i utworzeniem mniejszych jednostek organizacyjnych, co sprawia, że łatwiej jest określić ich zadania, a miejsce niewidocznych biurokratów (faceless bureaucrats) zajmują widzialni czy znani menedżerowie, którym łatwiej jest przypisać odpowiedzialność. Zmienia to postrzeganie osób korzystających z usług i dóbr administracji publicznej z petentów na konsumentów.

- Administracja publiczna znajdująca się na wolnym rynku dóbr i usług powinna zmienić podejście z petentów na swoich klientów czy konsumentów (interesariuszy), których potrzeby należy znać i zaspokajać.
 - Administracja publiczna powinna zagwarantować, że pewne dobra i usługi są oferowane, ale niekoniecznie musi sama je oferować. Powinien się wytworzyć sieciowy i współzależny a nie hierarchiczny układ świadczenia usług. Wzrastająca popularność terminu governance, który we wskazanym kontekście jest przeciwstawiany terminowi government i definiowany jako "rządzenie bez udziału rządu".
 - Poddanie administracji publicznej deregulacji, gdyż dotychczasowe jej działanie jest niewłaściwe przy administracji zorientowanej na wyniki. Powinien się zmienić między innymi system zatrudniania personelu, gospodarka finansowa zakupów i alokacji zasobów, podróży służbowych i itp. Odpowiedzialni za wyniki kierownicy w administracji publicznej (public managers/agency managers) powinni mieć większą swobodę w dysponowaniu pracownikami, zasobami i budżetem (manage to budget), aby zaspokoić potrzeby konsumentów i być konkurencyjni na rynku.
 - Należy stworzyć warunki pracownikom administracji publicznej do przejawiania inicjatywy i twórczości, aby lepiej służyli konsumentom i osiągnęli lepsze wyniki (empowering employees to get results). Empowerment jest możliwy ze względu na wyższe wykształcenie pracowników sektora publicznego, komputeryzacji, dzięki której dysponują większą ilością wiedzy, sprzyja też pracy zespołowej. Idzie za tym koncepcja uwolnienia kierownictwa (liberation management) z biurokracji a powinno im się pozwolić zarządzać.
 - Administracja publiczna powinna skupić się na ekonomizacji działania, to znaczy zwrócić większy nacisk na wykorzystanie zasobów ludzkich, rzeczowych i finansowych.
-

Kierownicy w administracji publicznej powinni dodatkowo realizować pięć ról:

- architekt konsensusu (consensus builder) – szukanie platformy;
- popularyzator spraw lokalnych (educator on community issues) komunikacja z lokalną społecznością w zakresie funkcjonowania i warunków jej funkcjonowania;
- interpretator wartości lokalnych (interpreter of community values) zwracając uwagę na potrzeby całej społeczności dokonuje identyfikacji istotnych wartości;
- wzór etycznego postępowania (bearer of ethical standards) powinien być autorytetem w służbie publicznej i etycznym;
- współwykonawca władzy lokalnej (sharer of community power) dzieli się swoją władzą z innymi, pamiętając, że tylko przez zbudowanie silnej sieci połączeń ze społecznością lokalną organizacja publiczna może odpowiedzieć na jej oczekiwania.

Można jeszcze zauważyć, że wskazanych pięć dodatkowych ról kierowniczych właściwych jest w istocie nie tylko kierownikom w administracji publicznej, co tym bardziej może podkreślać, że zarządzanie w organizacjach publicznych nie różni się od zarządzania w organizacjach prywatnych i pozarządowych.





ROZDZIAŁ 4

4.1. NPM a zarządzanie finansami publicznymi – kierunki racjonalizacji (wybrane aspekty)

Z podmiotowego punktu widzenia finanse publiczne dzielą się na rządowe i samorządowe. Finanse samorządowe to finanse lokalne i regionalne. Powstaje jednak pytanie, czy rozważając obszary zarządzania środkami publicznymi i chcąc wskazać ich specyfikę, jest to odział wystarczający. Wydaje się, że nie, ważne jest bowiem uwzględnienie kryteriów instytucjonalnych czy merytorycznych. Z punktu widzenia tych kryteriów należy wskazać, że najważniejszą instytucją finansów publicznych jest budżet, zarówno państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w obszarze merytorycznym należy wymienić zjawiska najbardziej istotne z punktu widzenia ich skutków, tj. np. deficyt budżetowy i dług Skarbu Państwa.

Każda z wymienionych części finansów publicznych winna być poddana systemowi zarządzania, aby gospodarka środkami publicznymi miała racjonalny charakter i wymaga wskazania, jak ten proces powinien przebiegać.

Zarządzanie finansami publicznymi ma najbardziej globalny charakter. Na tym poziomie zapadają decyzje, które warunkują wszystko to, co wiąże się z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że na tym szczeblu są największe uwikłania polityczne, które ulegają przekształceniom, a towarzyszą nierozłącznie zmianom ekip rządowych i współdziałających ze sobą koalicji partyjnych. To powoduje, że formułowane są ogólne zalecenia, do sposobu gospodarowania środkami publicznymi. Wyrazem tego są różnego typu hasła, np. „tanie państwo”, co ma oznaczać redukcję wydatków na cele administracyjne. W takim kontekście prowadzone są dyskusje na forum rządu czy parlamentu skoncentrowane na poszukiwaniu możliwości ograniczenia wydatków. Inny kierunek dysput politycznych prowadzi do zwrócenia się w stronę dochodów publicznych. Wyrazem tego jest np. dążenie do zmniejszenia obciążeń podatkowych.

Uwaga koncentruje się zatem na dwóch stronach gospodarki finansowej, czyli na procesach gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. W tym układzie często znika z pola widzenia to, co ma charakter zasadniczy, czyli dyspozycje do zarządzania środkami publicznymi. Jak już wcześniej zostało stwierdzone, nie może to przybrać postaci generalnej. Nie ma bowiem jednolitości w obszarze finansów publicznych, mimo, że ogólne założenie jest jednakowe dla wszystkich obszarów. Środki publiczne, winny być tak zarządzane, aby były wykorzystywane efektywnie, to znaczy maksymalnie przyczyniły się do zaspokajania potrzeb społecznych różnych grup i warstw społecznych. Sięgając do wyżej wymienionych z instytucjonalnego i merytorycznego punktu widzenia obszarów zarządzania finansami publicznymi, trzeba wskazać na istotę i cechy charakterystyczne tego procesu w obrębie takich podstawowych instytucji jak budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach. Z tej perspektywy patrząc, niezbędne jest wskazanie na czym winno się opierać zarządzanie środkami budżetu państwa.

Tradycyjny budżet, którego podstawowym elementem konstytucji jest klasyfikacja budżetowa musi ulec ewolucji w kierunku budżetu o charakterze „zadaniowo – projektowym” elastycznym i efektywnym w zarządzaniu. W tym miejscu można jedynie dodać, że obecnie obowiązują sztywne ramy gospodarki budżetowej z jednej strony i system poszczególnych dysponentów pierwszego stopnia z drugiej strony, właściwie bardzo ograniczają możliwości racjonalnego zarządzania środkami publicznymi. Podobne problemy, tylko w mniejszej skali, towarzyszą budżetom jednostek samorządu terytorialnego. Na tym szczeblu, też przy zarządzaniu środkami publicznymi, występują bariery utrudniające w sposób zasadniczy efektywne zarządzanie. Wynika to z podobnych przyczyn do tych, które były wymienione w stosunku do budżetu państwa. I znowu, jedyna droga, która może zmienić ta sytuację, prowadzi do zmiany systemu konstrukcji budżetów i wymaga rezygnacji z dotychczasowych tradycyjnych metod. Osobnym i bardzo ważnym obszarem zarządzania środkami publicznymi jest gospodarka ich nadwyżką lub niedoborem. Ponieważ niedobór w postaci deficytu budżetowego przeradzającego się w dług publiczny jest zjawiskiem powszechnym, wobec

tego jemu trzeba poświęcić szczególną uwagę. W tym miejscu ważne jest, aby odróżnić strumieniowy charakter dochodów i wydatków, który dotyczy określonego czasu, jakim jest rok kalendarzowy, od kumulującego się deficytu, który prowadzi do rozważań poświęconym problemom związanym z długiem publicznym.

Zarówno zjawisko deficytu budżetowego, jak i długu publicznego nie może być traktowane „akcyjnie” (tj. podejmowane są działania mające na celu np. ograniczenie deficytu). Wymaga to bowiem długiej perspektywy i musi być zarządzane nie incydentalnie, ale długotrwale. Z tego względu zarządzanie wymienionymi zjawiskami ma szczególnie duże znaczenie. Może się np. okazać, że konieczne jest z racjonalnego i efektywnego punktu widzenia wykorzystanie środków publicznych, aby czasowo deficyt był zwiększony. Taka decyzja nie może mieć charakteru politycznego, a wynikać powinna ze względów ekonomicznych i społecznych. Ten obszar zarządzania środkami publicznymi ma fundamentalne znaczenie i wymaga zastosowania właściwych metod, tj. dostosowanych do natury regulowanych zjawisk. Powyższe uwagi odniesione do budżetu państwa mają zastosowanie do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tym jednak przypadku, zarządzanie środkami publicznymi ma nie tylko odniesienia do gremiów decydujących, np. rady odpowiedniego szczebla, ale ma wspomaganie instytucjonalne w Regionalnych Izbach Obrachunkowych.

Największy wpływ na obecny kształt usług publicznych na świecie wywarła koncepcja Nowego Zarządzania w Sektorze Publicznym (New Public Management). Korzenie tej koncepcji wywodzą się z Wielkiej Brytanii. W latach 80 organizacja i zarządzanie w brytyjskich usługach publicznych poddane zostały presji zmian. Zaczęto tworzyć nowe koncepcje zarządzania w sektorze publicznym, które stały się natchnieniem dla wielu krajów OECD, w reformowaniu administracji publicznej. Wyraźnie było widać, że zasadniczą zmianą postulowaną w Nowym Zarządzaniu w Sektorze Publicznym był sposób finansowania i styl zarządzania, jak również jasne wyrażanie celów organizacji i ich realizacja. Jaskrawe były również dążenia do zwiększenia sterowności systemu usług publicznych. Na przestrzeni ostatnich lat powyższe założenia zostały zmodyfikowane i rozbudowane. W rezultacie stworzono organizacyjne paradygmaty reformy instytucji publicznych.

Wymyślone zostały cztery koncepcje, wg których miano dokonywać reform, w ramach Nowego Zarządzania w Sektorze Publicznym:

- Model NPM 1. Zwiększanie efektywności;
- Model NPM 2. Decentralizacja i „odchudzenie sektora publicznego”;
- Model NPM 3. W poszukiwaniu doskonałości;
- Model NPM 4. Orientacja na usługi publiczne.

Ostatnie dziesięciolecie charakteryzują się nie tylko znaczącym rozwojem trzeciego sektora, ale także rosnącym udziałem ruchów obywatelskich i organizacji non-profit w planowaniu polityk publicznych na szczeblu krajowym (a także unijnym) oraz rosnącym znaczeniem aktywności społecznej w lokalnym rozwoju. Trend ten wyraźnie został dostrzeżony w Unii Europejskiej, gdzie z zasad pomocniczości, partnerstwa i dialogu społecznego wyprowadza się postulat stopniowego powiększania zakresu współpracy instytucji publicznych z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Dlatego też podstawowe pytanie nie brzmi „Czy współpracować?”, ale „Jak współpracować?”. Państwo w systemie międzysektorowej współpracy pełni dwie, częściowo niezależne od siebie funkcje.

Po pierwsze, państwo jest jednym z aktorów tejże współpracy, wchodzącym w interakcje z pozostałymi (państwo – sektor biznesu, co określane bywa także jako publiczno-prywatne partnerstwo oraz państwo – sektor pozarządowy, czyli partnerstwo publiczno-społeczne).

Po drugie, państwo – jako ustawodawca – określa zasady funkcjonowania sfery publicznej i reguły współpracy między aktorami. Daje to bezsprzecznie państwu uprzywilejowaną pozycję, która w systemie demokratycznym częściowo równoważona jest (a przynajmniej powinna być) przez zasadę ograniczonego charakteru władzy państwowej.

W Europie dominują dwa modele współdziałania administracji publicznej i organizacji pozarządowych w obszarze pożytku publicznego (pożytku społecznego): model niemiecki i angielski.



Model niemiecki charakteryzuje się (1) pełnym wdrożeniem zasady pomocniczości państwa, zoperacjonalizowanej w systemie prawnym jako zasada pierwszeństwa podmiotów społecznych w zakresie świadczenia usług społecznych przy wykorzystaniu funduszy publicznych oraz (2) korporacyjnym charakterem relacji administracja publiczna – organizacje pozarządowe. Odzwierciedleniem tego ostatniego jest wysoki poziom sfederalizowania trzeciego sektora i faktyczne zbudowanie w nim struktur kompatybilnych do struktur administracji publicznej i zdolnych negocjować warunki współpracy na każdym poziomie podziału administracyjnego państwa.

Model angielski charakteryzuje (1) większe otwarcie na konkurencję między świadczeniodawcami, a co za tym idzie większa rola mechanizmów rynkowych (lub quasi-rynkowych) w systemie zlecania zadań publicznych, a także (2) wynikający stąd brak preferencji dla organizacji pozarządowych. Nieprzypadkowo właśnie w Wielkiej Brytanii mówi się o współpracy państwa z „sektorem niezależnym” (ang. independent sector), definiowanym jako ogół podmiotów for-profit i non-profit zainteresowanych udziałem w przetargach na zlecenie zadań publicznych. Co więcej, zasady współpracy międzysektorowej kształtowane są w większym stopniu przez partnerstwo publiczno-prywatne niż partnerstwo publiczno-społeczne. Oba modele mają swoje rozpoznane i opisane w literaturze mocne i słabe strony. Warto zaznaczyć, że standaryzacja w modelu niemieckim ukierunkowana jest na (1) utrzymanie wysokiej jakości usług społecznych oraz (2) zabezpieczenie ciągłości ich świadczenia. Konsekwencją tego drugiego celu jest etatyzacja organizacji pozarządowych. W modelu angielskim zaś standaryzacja służy przede wszystkim efektywności, sprowadzanej w praktyce do obniżania kosztów utrzymywania systemu usług dla ludności (ang. Social services).

W obu modelach standaryzacja współpracy służy profesjonalizacji trzeciego sektora. Jest to jednak inny typ profesjonalizacji. Organizacje pozarządowe w Niemczech profesjonalizując się, upodabniają się do instytucji publicznych, przejmują ich standardy i kulturę organizacyjną. Z kolei angielska wersja profesjonalizacji oznacza upodabnianie się organizacji pozarządowych do firm komercyjnych, zarówno w zakresie zarządzania (poszukiwanie zysku, czy choćby nadwyżek bilansowych), jak i kultury pracy. Efektem ubocznym modelu niemieckiego jest wspomniana etatyzacja organizacji społecznych, a modelu angielskiego – komercjalizacja sektora non-profit. W przypadku obu państw wdrażany obecnie program naprawczy polega na podejmowaniu prób upowszechnienia we własnym modelu elementów modelu konkurencyjnego. Wielka Brytania wprowadza elementy negocjacji, charakterystyczne dla podejścia korporacyjnego (do tego sprowadza się m.in. idea wspomnianego paktu), a Niemcy – elementy konkurencji, otwierając jeden z segmentów rynku usług społecznych dla podmiotów komercyjnych. Przy podejmowaniu prac nad standaryzowaniem usług społecznych należałoby w dalszym ciągu dążyć do wypracowania rozwiązań kompromisowych, łączących elementy obu wspomnianych modeli. Standaryzacja usług jest procesem stopniowego uściślenia odpowiedzi na pytanie co, w jakiej ilości oraz na jakim poziomie można zaproponować w ramach danej usługi na rzecz określonych jednostek i grup adekwatnie do ich rozpoznanych potrzeb i zgodnie z wymogami racjonalnego ich zaspakajania.

Standardy tworzy się, ponieważ pełnią one szereg konkretnych, przydatnych funkcji, do których zaliczamy:

- funkcję normotwórczą – standardy formalnie i organizacyjnie warunkują modelowe porządkowanie relacji pomiędzy techniczno-organizacyjnymi i jakościowymi kryteriami świadczenia usługi a potrzebami w tym zakresie;
 - funkcję stymulującą – standardy jako zespół czynników mających wpływ na kształt i zasady funkcjonowania rynku usług społecznych;
 - funkcję ekonomiczną – poprzez kryteria kosztów, w tym kosztu jednostkowego, standardy określają racjonalność świadczonej usługi;
 - funkcję społeczną – standardy porządkują relację między sposobem funkcjonowania infrastruktury usług społecznych a poziomem zaspokojenia potrzeb społecznych (określają czynnik jakości życia).
-



Standardy można opisać ze względu na ich cechy podstawowe, najbardziej charakterystyczne, do których należą takie charakterystyki standardów jak:

- minimalne – rekomendowane;
- statyczne – dynamiczne;
- dedukcyjne – indukcyjne;
- wartości – procedury;
- zewnętrzne – wewnętrzne;
- oparte o wskaźniki – oparte o mechanizmy;
- budują kulturę organizacyjną – dostarczają konkretne usługi.

Podstawowe metody konstruowania standardów to:

- indukcyjno-negocjacyjna (standard budowany w oparciu o porozumienie kupującego,
- dostawcy, klientów - modelowy);
- regulamin wewnętrzny (akceptowana samoregulacja danego dostawcy usługi czy zadania);
- koncesyjna (decyzja administracyjna);
- quasi – rynkowa (standard definiowany albo zależny od klienta);
- administracyjna (po stronie zamawiającego daną usługę na zewnątrz);
- ustawowa (przykład – rozporządzenie).

Najważniejsze zasady towarzyszące konstruowaniu standardów to:

- adekwatność – względna zgodność między potrzebami określonych grup klientów
- oferowanym zakresem i jakością usług;
- elastyczność – stosowanie metod, technik i sposobów zaspokajania potrzeb w zależności od zaistniałej sytuacji, w granicach gwarantujących zachowanie pierwotnego znaczenia i celu realizowanego zadania;

- ramowość – możliwość poruszania się w procesie zaspokajania potrzeb w odpowiednim,
- ustalonej rozpiętości, przedziale norm i normatywów, pozwalających, dzięki możliwości
- wyboru kryteriów, działać skutecznie na rzecz konkretnego klienta lub grupy klientów;
- spójność – korelacja rozwiązań przyjętych i stosowanych na różnych poziomach zarządzania sferą społeczną.

Problematyka tworzenia standardów usług społecznych jest ważnym aspektem polityki państwa wobec trzeciego sektora, jak i funkcjonowania samych organizacji pozarządowych.

Do problemów związanych ze standaryzacją usług społecznych zaliczamy:

- Diagnozowanie potrzeb grup społecznych i jednostek:
 - problemem jest przywiązanie jednostek administracji publicznej do zadań obowiązkowych;
 - problemem jest „uprzywilejowana pozycja” tych zadań, które mają dobrą obudowę formalnoprawną i zagwarantowane coroczne finansowanie;
 - szansą na nową diagnozę są składane przez organizacje pozarządowe wnioski do otwartych konkursów ofert.
 - Formułowanie celów i zadań priorytetowych:
 - najczęściej bez podbudowy diagnostycznej wybiera się do finansowania te zadania, które wylobbowały zorganizowane grupy interesu (organizacje, partie polityczne, klienci);
 - brakuje diagnozy i ustalonych mechanizmów określania priorytetów;
 - problemem może być też poszerzanie listy priorytetów ad libitum, co niweczy sens priorytyzacji.
 - Tworzenie strategii i programów społecznych:
 - brak strategii w zakresie sfery społecznej przy obecności licznych strategii rozwoju gospodarczego;
 - brak mechanizmów uspołecznionego tworzenia strategii w zakresie sfery społecznej, zarówno długookresowych, jak i krótkookresowych;
 - brak strategii i programów w zakresie celów priorytetowych.
-

POJĘCIE USŁUGI PUBLICZNEJ, W TYM USŁUGI SPOŁECZNEJ

Usługi publiczne są systemem usług komunalnych, społecznych i administracyjnych, skierowanych na zaspokajanie potrzeb społeczeństwa, w których ważną rolę, z przyczyn ustrojowych, politycznych, społecznych, majątkowych, ekonomiczno-finansowych i ekologicznych, odgrywają organy administracji rządowej i samorządowej. Jakość świadczenia jednej z tych usług, ma kapitalne znaczenie dla jakości świadczenia usług pozostałych i dla całego systemu.

Usługi komunalne to usługi publiczne, które są skierowane na zaspokajanie zbiorowych potrzeb bytowych społeczności.

Przez usługi społeczne rozumiemy inny, specyficzny rodzaj usług publicznych, a mianowicie usługi ukierunkowane na rozwój życia społecznego wspólnoty lokalnej, na zaspokajanie potrzeb społecznych (w odróżnieniu od ich potrzeb bytowych). Mamy tu na myśli przede wszystkim: edukację, opiekę i wychowanie, ochronę zdrowia, upowszechnianie kultury i kultury fizycznej, opiekę społeczną, bezpieczeństwo publiczne, inne np. rynek pracy, niektóre zadania z zakresu promocji regionu.

Wydaje się, że usługi społeczne wymagają, w o wiele większym stopniu niż w przypadku usług komunalnych, współfinansowania lub finansowania ze strony budżetów publicznych, ponieważ:

- dostarczanie tych usług służy zaspokajaniu socjalnych potrzeb społeczności (np. usługi z zakresu pomocy społecznej, i/lub też;
- gwarantowana i równa dostępność określonych usług jest zapisana w Konstytucji (np. edukacja czy programy kulturalne).

Na specyfikę organizacyjną, zarządczą, techniczną, społeczną, ekologiczną oraz ekonomiczno-finansową świadczenia usług nakłada się cały szereg przepisów: prawa administracyjnego, prawa samorządowego, gospodarczego, „społecznego”, cywilnego, finansów i zamówień publicznych, ochrony środowiska oraz przepisów prawa sektorowego.

Warto zauważyć, że organizacja większości usług publicznych, szczególnie infrastrukturalnych, jest ściśle związana z zarządzaniem ochroną środowiska. Tak więc przy organizacji systemu ich świadczenia należy uwzględniać konsekwencje włączenia Polski do Unii Europejskiej nie tylko w zakresie dostępu do europejskich środków finansowych, ale również wdrażania unijnego prawa ekologicznego. Dla osób zaangażowanych w organizację usług społecznych pomocne może być zapoznanie się z Traktatem ustanawiającym Unię Europejską (oraz późniejszymi traktatami), który normuje cele społeczne i socjalne działań państw członkowskich, a także z innymi dokumentami dotyczącymi podstawowych praw UE. Funkcjonowanie systemu usług publicznych jest ponadto regulowane przez dyrektywy dotyczące m.in. ochrony konsumenta i konkurencji, rynku energii i itp.

DZIAŁALNOŚĆ UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ A DZIAŁALNOŚĆ KOMERCYJNA

Jednym z argumentów przeciwników komercjalizacji usług publicznych jest termin-hasło: zadania o charakterze użyteczności publicznej. W istocie termin „użyteczność publiczna” jest bardziej opisem rzeczywistości prawnej i społecznej, nie zaś gospodarczej. Dla opisu gospodarczych realiów zarządzania i świadczenia usług publicznych, i do podejmowania określonych decyzji racjonalizujących i restrukturyzacyjnych organizację usług, istotne są następujące aspekty:

- pozycja danego podmiotu na rynku: tzn. czy jest to pozycja z natury monopolistyczna (lub konkurencyjna), czy też nie;
 - zakres ustawowych regulacji prawnych i ekonomicznych określonego sektora usług;
 - potrzeby rzeczowe i finansowe oraz kapitałochłonność świadczenia usług;
 - własność podmiotu i mienia, w oparciu o które świadczy się określonego typu usługi, oraz sposoby zarządzania tymi podmiotami i mieniem (publiczna, publiczno-prywatna, prywatna);
 - wrażliwość ekologiczna realizacji określonej usługi.
-

Te cechy w większym stopniu powinny przesądzać o kwalifikacji poszczególnych rodzajów usług publicznych i określać cele decyzji restrukturyzacyjnych, niż same zapisy ustawowe o zadaniach własnych lub zleconych jednostek administracji publicznej. W tym rozumieniu, nie będziemy mówili o podmiotach użyteczności publicznej, a raczej o podmiotach funkcjonujących w różnego typu ograniczających ich uwarunkowaniach: własnościowych, organizacyjnych, regulacyjnych, technicznych i ekologicznych lub o podmiotach rynkowych, lub w dużej mierze podatnych na urynkowanie.

System zarządzania usługami społecznymi. Nowoczesny system organizacji i zarządzania usługami powinien bazować na czytelnym podziale kompetencji pomiędzy administracją publiczną a podmiotami świadczącymi usługi. Należy zastanowić się, jak konsekwentnie realizować działania zwiększające poziom odbiurokratyzowania i „odpolitycznienia” tego sektora m.in. poprzez:

- stopniowe ograniczanie dualizmu funkcjonalnego jednostek administracji publicznej (władza w podwójnej i sprzecznej roli polityka i reprezentanta „ludu” oraz właściciela mienia i gospodarza obowiązany do ekonomiczno-finansowego rozwoju „swoich” jednostek gospodarczych);
- upodmiotowienie jednostek świadczących usługi – bez względu na ich strukturę własnościową – w zakresie wpływu na planowanie strategiczne oraz planowanie operacyjne i finansowe oraz wykonawstwa, w oparciu o stabilny system kontraktowania i finansowania długoterminowego.

Celami systemu zarządzania usługami publicznymi, w tym społecznymi powinno być:

- zwiększenie dostępności usług;
 - podwyższenie standardów jakościowych i ilościowych usług oraz ochrony środowiska;
 - optymalizacja kosztów jednostkowych i całkowitych ich świadczenia.
-

Znajomość otoczenia prawnego i gospodarczego pozwala na realizację ww. celów przez:

- precyzyjne określenie strategii, programów i planów rozwojowych instytucji i usług;
- precyzyjne zarządzanie i właściwe finansowanie usług;
- wykorzystanie całego potencjału rozwojowego, przy jednoczesnym angażowaniu zewnętrznych podmiotów i zasobów rzeczowych i finansowych;
- organizację świadczenia usług przez podmioty o optymalnej strukturze organizacyjno-prawnej i wykonawczej;
- rozwój infrastruktury świadczenia usług społecznych;
- właściwy nadzór nad systemem świadczenia usług.

Cykl zarządzania usługami społecznymi. Prawdziwą sztuką jest takie zorganizowanie systemu świadczenia usług społecznych, aby wszystkie podmioty aktywne w tej sferze współpracowały ze sobą, uzupełniając się wzajemnie, i aby zdefiniowane wyżej cele rozwoju były wzajemnie uzgodnione (nie były przeciwstawiane i realizowane kosztem innych). Chodzi bowiem o skupienie energii i dostępnych środków, na współpracy dla właściwie zrozumianego i zdefiniowanego dobra wspólnego społeczeństwa. W celu równoważenia wpływu i partykularnych interesów podmiotów aktywnych oraz przeciwdziałania naruszaniu zasad racjonalnej i funkcjonalnej organizacji działań wspólnoty należy bardzo precyzyjnie określić zakres podmiotowy (kto?), przedmiotowy (co?) i proceduralny (jak?) zarządzania i organizacji sfery usług publicznych, w tym społecznych. Temu właśnie służy metodologia tzw. cyklu zarządzania.

Zarządzanie usługami w zależności od podziału kompetencji między jednostką administracji publicznej a innymi podmiotami, biorącymi udział w cyklu, może w całym procesie określać rolę administracji publicznej jako:

- aktora: administracja zajmuje się bezpośrednio wszystkimi elementami procesu organizacji i zarządzania,
- pilota: administracja dominuje na poziomie określania celów oraz zasad (polityk) i programów dostarczania i rozwoju usług, a także odgrywa znaczącą rolę na poziomie planowania oraz kontroli i oceny, natomiast bieżąca i bezpośrednia realizacja usług stanowi domenę podmiotów świadczących usługi,
- klienta: podstawową rolę administracji jest współokreślanie celów i kontrola ich realizacji.

Planowanie działań operacyjnych i inwestycyjnych oraz ich finansowanie i realizacja należy głównie do podmiotów świadczących usługi, często zewnętrznych w stosunku do struktur organizacyjnych i budżetowych z administracją publiczną [64].

Jednym z trwałych fundamentów sprawnego demokratycznego państwa prawnego jest również jawność i przejrzystość finansów publicznych. Przejrzystość finansów publicznych oznacza taką sytuację, w której publicznie znane i jasno określone są:

- ramy (zakres) sektora finansów publicznych,
- podział zadań i kompetencji w sektorze finansów publicznych,
- stosowane w sektorze finansów publicznych procedury i zasady postępowania,
- przesłanki i założenia polityki finansowej i ich przewidywane skutki,
- informacje o sektorze finansów publicznych.

Gdy brak jest przejrzystości finansów publicznych, trudno domagać się zapewnienia ich jawności. Tak więc doprowadzenie do sytuacji, w której zasady jawności i przejrzystości będą przestrzegane w praktyce, stanowi warunek sine qua non pomyślanej realizacji przedsięwzięć zmierzających do uzdrowienia finansów państwa.

[64] Zarządzanie finansami publicznymi – narzędzia zarządzania finansami publicznymi oraz efektywne sposoby wydatkowania środków publicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, MDDP, Warszawa 2014.



4.2. Narzędzia NPM - partnerstwo publiczno-prywatne

Cechą współczesnego systemu zarządzania publicznego jest przekazywanie przez administrację zarówno państwową, jak i samorządową, funkcji o charakterze publicznym podmiotom prywatnym. Władze wycofują się z wielu dziedzin praktycznej działalności gospodarczej, społecznej, a nawet publicznej (użyteczności publicznej), jednocześnie zachowując odpowiedzialność publicznoprawną za stan rzeczy we wszystkich znaczniejszych sektorach życia zbiorowego i gospodarki. W ten sposób dochodzi do liberalizacji wielu rynków, dotychczas zdominowanych przez państwo, do których dostęp uzyskują teraz inni konkurenci, zarówno krajowi, jak i zagraniczni. Nowa filozofia zarządzania publicznego, wyrażająca się mechanizmach państwa pomocniczego, polega na prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, wychodząc z założenia, że skoro określona dziedzina działalności może być z powodzeniem realizowana na warunkach rynkowych, to nie ma powodu, aby działalność tę prowadziły same władze publiczne. Ta nowa forma współdziałania sektora prywatnego z publicznym w różnych aspektach, nazywana jest popularnie partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP).



Pojęcie PPP pojawiło się w latach 70. w Stanach Zjednoczonych [65], jednak historia realizacji infrastruktury użyteczności publicznej i świadczenia usług w ramach zadań publicznych sięga czasów starożytnych. Ten sposób wykonywania zadań publicznych w późniejszym okresie koncentrował się m.in. na przedsięwzięciach w zakresie dystrybucji wody, budowy dróg, mostów oraz kolei [66]. W latach 90 r. zaczęły rozwijać się projekty typu project finance. W 1992 r. w Wielkiej Brytanii wdrożono program rządowy Private Finance Initiative. W ramach programu rozwijały się umowy koncesyjne, która w zamian za przejęcie ryzyka, umożliwiały podmiotowi prywatnemu realizację inwestycji publicznej i czerpanie pożytków z przysługującego mu prawa do eksploatacji majątku. Obecnie, finansowanie w ramach modelu project finance, realizowane jest na całym świecie, a stosowanie go do współpracy opartej na zasadach PPP spowodowało, że publiczno-prywatna współpraca coraz częściej wdrażana jest w różne sektory gospodarki, takie jak infrastruktura sportowa, budownictwo komunalne, szpitale, szkoły, infrastruktura sieciowa, rewitalizacja i zagospodarowanie obszarów miejskich i inne) [67]. W Polsce ustawy, regulujące PPP i koncesje na roboty budowlane lub usługi, obowiązują od trzech lat i obserwujemy powolny wzrost przedsięwzięć, przygotowywanych do realizacji z udziałem partnera prywatnego. Ta formuła stanowi zarówno wyzwanie, jak i szansę na rozwój inwestycji w obliczu kryzysu finansów publicznych.

[65] Por. E. Yescombe, Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 19.

[66] B. Korbus (red.), Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa, 2010, s. 27; E. Yescombe..., op. cit., s. 22.

[67] Por. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym..., op. cit., s. 17; Por. M. Bejm, P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym..., op. cit., s. 18.

PPP jest alternatywą dla tradycyjnego finansowania zadań publicznych, wykorzystywaną szczególnie w sytuacji, gdy w zakres przedsięwzięcia, realizowanego przez podmiot publiczny wchodzi infrastruktura, której wybudowanie i zarządzanie ze względu na oczekiwaną efektywność działania należy powierzyć partnerowi prywatnemu [68].

Przykład: Projekt budowy i zarządzania siecią szerokopasmową, obejmujący budowę infrastruktury teleinformatycznej, która może być uzupełnieniem dla istniejących zasobów należących do różnych operatorów i wypełnieniem luki w dostępie do sieci internetowej nowej generacji. Zgodnie z koncepcjami, dotyczącymi tego rodzaju przedsięwzięć, właścicielem wybudowanej infrastruktury może być samorząd województwa (albo spółka celowa), a eksploatacja powstałej infrastruktury może być powierzona podmiotowi prywatnemu (operatorowi sieci) posiadającemu właściwe kompetencje i doświadczenie. połączenie elementów publicznych i komercyjnych realizowanego przedsięwzięcia przynosi dodatkową wartość i jest zarówno opłacalne z punktu widzenia biznesowego, jak i korzystne dla interesu publicznego.

Uzasadnieniem dla zastosowania PPP nie może być wyłącznie brak środków finansowych na realizację określonego przedsięwzięcia, bowiem ze względu na przeprowadzenie wyboru partnera prywatnego i jego wybór, koszty prac przygotowawczych są niekiedy wyższe niż przygotowanie do ogłoszenia o tradycyjnym zamówieniu publicznym[69].

[68] Por. E. Yescombe..., op. cit., s. 20 i n.; M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym..., op. cit., s. 19-20; J. Delmon „Private Sector Investment in Infrastructure. Project Finance, PPP Projects and Risk, The World Bank and Kluwer Law International, 2009, s. 9-11; A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzelak, Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego, Cedewu, Warszawa 2008, s. 13, 21-23.

[69] Por. M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym..., op. cit., s. 11-14; T. Korczyński, A. Kozłowska, K. Kozłowski, A. Mednis, A. Nowaczek, Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno-prywatnych, ABC Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 43; A. Kopańska..., op. cit., s. 21.



Wykształcone przez kilkadziesiąt lat PPP ma następujące cechy podstawowe [70]:

- jest to umowa wieloletnia (długoterminowa) zawarta pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym; obydwie strony umowy są zaangażowane w jej wykonywanie;
- przedmiotem umowy jest przedsięwzięcie, co oznacza, że partner prywatny zaangażowany jest w kilka etapów realizacji inwestycji, tj. np. zaprojektowanie, budowa, finansowanie, eksploatacja;
- własność powstałej infrastruktury przez okres obowiązywania umowy pozostaje po stronie podmiotu publicznego albo zostaje przeniesiona na podmiot publiczny po zakończeniu umowy;
- partner prywatny osiąga przychody z realizowanego w ramach PPP przedsięwzięcia, w postaci pożytków, które ono przynosi (np. w postaci płatności podmiotów trzecich) albo w postaci płatności ze strony podmiotu publicznego; umowa o PPP oparta jest na podziale ryzyka;
- ze względu na specyfikę jednej ze stron umowy (podmiot publiczny) podstawą do zawarcia umowy o PPP powinna być korzyść dla interesu publicznego z zastosowania tej formuły realizacji przedsięwzięcia.

[70] Por. M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 15-25, T. Korczyński, A. Kozłowska... op. cit., s. 40-42; M. Bejm (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym..., op. cit., s. 3-9; B. Korbus (red.), praca zbiorowa, op. cit., s. 21- 22; E. Yescombe... op. cit., s. 19; UNECE, Guidebook on Promoting Good Governance in Public Private Partnerships, New York-Genewa 2007, s. 1.

Zalety:

- wyższa efektywność i jakość usług publicznych,
- generowanie dodatkowych przychodów,
- przyspieszenie procesów inwestycyjnych w obszarach infrastruktury,
- wyższa jakość świadczonych usług,
- poprawa działania administracji publicznej,
- lepsza alokacja ryzyka,
- wymuszanie przejrzystości procedur,
- zwiększony potencjał innowacyjny oraz transfer technologii.

Wady:

- duży stopień skomplikowania procedur,
- podatność na korupcję,
- wyższe koszty związane z realizacją przedsięwzięcia,
- zły podział ryzyka,
- zmiany koniunktury na rynku,
- niepewność co do wyboru partnera prywatnego,
- utrata kontroli publicznej nad procesem świadczenia usług,
- zawirowania polityczne.



Warto podkreślić, że partnerstwo publiczno-prywatne, w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, przyjmuje strukturę najbardziej efektywną dla modelu zaangażowania partnera prywatnego w daną inwestycję.

Do najbardziej rozpowszechnionych w praktyce odmian PPP należy zaliczyć, m.in.:

- BOT – (build-operate-transfer) buduj-eksploatuj-przełącz;
- DBOT – (design-build-operate-transfer) projektuj-buduj-eksploatuj-przełącz;
- BOOT – (build-own-operate-transfer) buduj-przejmuj-eksploatuj-przełącz;
- BOO – (build-own-operate) buduj-przejmuj-eksploatuj;
- DBFO – (design-build-finance-operate) projektuj-buduj-finansuj-eksploatuj.

Dla oceny przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przydatnym narzędziem jest analiza VfM (ang. Value for Money). Analiza ta pozwala ocenić efektywność i skuteczność realizacji inwestycji i być jednym z czynników bezpośrednio wpływających na podjęcie decyzji o współpracy przez potencjalnych partnerów.

Jednakże bywa trudna do wdrażania, gdyż istotne przy ocenie są dane ilościowe, które niejednokrotnie trudno zidentyfikować. W Polsce nie ma obowiązku stosowania tego typu rozwiązań, jednakże podmiot publiczny zobligowany jest do umiejętnego gospodarowania finansami publicznymi i tym samym rozważnego i przemyślanego podejmowania decyzji w zakresie alokacji zasobów na tego typu cele. Innym narzędziem stosowanym do realizacji projektów w ramach partnerstwa publicznego-prywatnego jest model porównawczy sektora publicznego PSC (ang. Public Sector Comparator).

Model ten stanowi szacowany koszt realizacji danego przedsięwzięcia z perspektywy całego jego cyklu życia [71].

[71] Za: R. Cieślak, B. Korbus, Partnerstwo publiczno-prywatne. Od pomysłu do wyboru partnera prywatnego, praca zbiorowa, materiały pochodzące ze zbiorów Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2014; B. Korbus, M. Strawiński, Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych, LexisNexis, Warszawa 2009; B. Korbus, T. Srokosz, M. Wawrzyniak, Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010; K. Płonka-Bielenin, T. Moll, Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Difin, Warszawa 2012; Ocena współczynnika Value for Money - VfM. Przegląd podejść i kluczowych koncepcji, EPEC, Europejskie Centrum Wiedzy PPP, Warszawa 2017.



ROZDZIAŁ 5

5.1. Efektywne podejmowanie decyzji w administracji publicznej

Podejmowanie decyzji stanowi proceduralną cechę procesu zarządzania o wielorakich uwarunkowaniach ekonomicznych i psychosocjologicznych [72]. Podejmowanie decyzji można rozpatrywać w dwóch znaczeniach[2]. W szerokim znaczeniu jest to złożony proces, na który składają się: rejestracja i ocena informacji, identyfikacja problemu decyzyjnego i zastosowanie przyjętego kryterium wyboru, określenie i wydanie decyzji (zadania decyzyjnego) oraz rejestracja informacji o jej wykonaniu. W drugim - wąskim znaczeniu - podejmowanie decyzji jest tylko jednym z etapów procesu decyzyjnego i oznacza świadomy akt woli decydenta dokonującego nielosowego wyboru jednego, ze zbioru możliwych wariantów rozwiązania problemu decyzyjnego (warianty te oczywiście muszą być wcześniej zidentyfikowane lub zaprojektowane).

Model systemowy organizacji - to model oparty na znaczeniu danych i obserwacji w procesie podejmowania decyzji. mimo że model ten nie odnosi się bezpośrednio do decyzji kierowniczych na szczeblu zarządzania strategicznego, to przebiegi procesów i danych odzwierciedlają również przebiegi dla tej kategorii decyzji.

Proces podejmowania decyzji składa się z następujących etapów:

- identyfikacji sytuacji decyzyjnej,
- identyfikacji i zaprojektowania wariantów decyzji,
- oceny zaprojektowanych wariantów i wyboru wariantu racjonalnego,
- stworzenia warunków realizacji decyzji,
- kontroli efektów podjętej decyzji.

[72] J. Targalski, Podejmowanie decyzji, w: Organizacja i zarządzanie, A. Stabryła, J. Trzcieniecki (red.), PWE, Warszawa 1986, s. 194.

[73] R.W. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, PWN, Warszawa 2002; E. Kowalczyk, G. Roszyk-Kowalska, Człowiek w organizacji XXI wieku. Wyzwania dla współczesnego zarządzania, Studenckie Koło Naukowe Psychologii Biznesu, Poznań 2016; I. L. Janis, L. Mann, Decision making: A psychological analysis of conflict, choice, and commitment. Free Press, London 1997.

Każdy z tych etapów wymaga zaspokojenia specyficznych potrzeb informacyjnych, a ciągły dopływ odpowiedniej informacji jest możliwy jedynie przy sprawnie działającym systemie informacyjnym. Najprostsza forma podejmowania decyzji to sekwencja trzech etapów:

- etap pierwszy - rozpoznanie problemu, czyli określenie przyczyn, skutków oraz prawdopodobnych rozwiązań,
- etap drugi - projektowanie decyzji, czyli opracowanie wariantów optymalnego rozwiązania,
- etap trzeci - wybór ostatecznej decyzji, czyli wybór najlepszego z wariantów zgodnego z ustalonymi wcześniej kryteriami.

Klasyfikacja decyzji stanowi istotny element rozpoznania problemów decyzyjnych. Dokonanie klasyfikacji decyzji jest niezwykle trudne z powodu ich ogromnej ilości oraz różnorodności. Wyróżnić można następujące główne rodzaje podejmowanych decyzji [74]: decyzje strategiczne, decyzje taktyczne, decyzje operacyjne.

Schemat 10: Etapy procesu decyzyjnego w organizacji



Źródło: opracowanie własne

Przykładowo decyzje przedsiębiorstwa publicznego w obszarze kosztów obejmują: analizę kosztów istotnych i nieistotnych, kosztów produkcji, zagadnienia ekonomia skali, optymalizacji kosztów przedsiębiorstwa czy kalkulację progu rentowności przedsiębiorstwa. Decyzje przedsiębiorstwa w warunkach niepewności obejmują: analizę niepewności i ryzyka, kwantyfikowanie ryzyka, skłonność do ryzyka, wybór metod decyzyjnych stosowanych w warunkach niepewności oraz elementy teorii gier [75].

Kategorie decyzji według roli w procesie zarządzania, to decyzje operacyjne, taktyczne i strategiczne. Decyzje w ujęciu stopnia ryzyka obejmują decyzje podejmowane w warunkach pewności, decyzje podejmowane w warunkach ryzyka oraz decyzje podejmowane w warunkach niepewności. Decyzje podejmowane w ujęciu stopni innowacyjności, to decyzje rutynowe, adaptacyjne, innowacyjne i regresywne. Według zaś stopnia programowalności wyróżnić można decyzje programowane i nieprogramowalne.

W procesie planowania podejmowane są pierwsze decyzje, które są następnie wzmacniane i w miarę potrzeb korygowane. Podejmowanie decyzji w procesie zarządzania jest fundamentem wszelkiej działalności menedżerskiej. Decydowanie występuje również w innych funkcjach takich jak organizowanie, prowadzenie i modyfikowanie oraz kontrolowanie, istotne dla sprawnego funkcjonowania firmy i organizacji publicznej. Termin "decyzja" ma dwa podstawowe znaczenia. Po pierwsze określa się nim wynik określonego wyboru. Po drugie termin decyzja dotyczyć może samej procedury wyboru. Dlatego też ważne są konkretne przesłanki ekonomiczne determinujące podjęcie takiej, a nie innej decyzji. Proces decyzyjny PD można przedstawić przy pomocy następującej formuły: $PD = [P, S, W, H]$, gdzie:

- P – oznacza podmiot decyzyjny, czyli kto podejmuje decyzje (decydent).
- S – zbiór sytuacji decyzyjnych (zbiór warunków).
- W – zbiór wyników niezbędnych, aby można było dokonać wyboru i określić czy podjęta została właściwa decyzja celem uzyskania właściwych efektów.
- H – zbiór hipotez o przyszłych sytuacjach kształtujących podejmowane decyzje.

[75] Por. m.in. R. Milewski, Elementarne zagadnienia ekonomii, PWN, Warszawa 2008; G. Morgan, Obrazy organizacji, PWN, Warszawa 2005; E. Moroz, Podstawy mikroekonomii, PWE, Warszawa 2005; T. Napierała, Analiza SWOT w małym przedsiębiorstwie turystycznym. Nowe spojrzenie na starą metodę, "Turystyka i Hotelarstwo" 2008; 14; A. Noga, Teorie przedsiębiorstw, PWN, Warszawa 2009.

Ze względu na rodzaj informacji, które posiada decydent możemy wyróżnić następujące sytuacje decyzyjne [76]:

- Podejmowanie decyzji w warunkach pewności (sytuacja komfortowa – mamy pełną i symetryczną informacje do podjęcia decyzji).
- Podejmowanie decyzji w warunkach ryzyka (najczęściej występujące sytuacje w ekonomii menadżerskiej). Operujemy na niepełnej i często asymetrycznej informacji.
- Podejmowanie decyzji w warunkach niepewności. W tej kategorii mieści się większość rzeczywistych sytuacji organizacji szczególnie jeżeli dotyczą one zagadnień decyzji strategicznych. Nasze informacje dotyczące przyszłych sytuacji ekonomicznej (mikro i makro) są obarczone dużym możliwym błędem. W warunkach niepewności nasze informacje o przesłankach podjęcia decyzji są niepełne, nie zawsze prawdziwe a często ich nie posiadamy lub posiłkujemy się informacjami ex post.

W praktyce nie rozróżnia się dwóch ostatnich decyzji (2, 3) i mówimy o sytuacjach deterministycznych i stochastycznych. W podejmowaniu decyzji należy mieć też na uwadze fakt, że konkurent modyfikuje swoje wcześniejsze decyzje i stara się przewidzieć decyzje jakie podejmują jego konkurenci (bliźsi i dalsi). Proces decyzyjny w którym wszystkie jego etapy są klarownie określone nazywamy algorytmicznym, a sposób jego realizacji jest typowym algorytmem, czyli zbiorem reguł działania określający sposób rozwiązania postawionego problemu w skończonej liczbie kroków.

[76] Za: F. W. Samuelson, G. S. Marks, *Ekonomia Menedżerska*, PWE, Warszawa 2009, s. 24-31; J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2001; J. Stoner, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 2004; A. F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 2001.



5.2. Metody analizy otoczenia współczesnej organizacji – analiza SWOT / TOWS

Analiza SWOT jest powszechnie i głównie wykorzystywana w jednostkach publicznych, w zarządzaniu strategicznym, podczas budowania strategii danej organizacji. Jest narzędziem diagnostycznym, czyli znajduje zastosowanie na samym początku procesu określania planów strategicznych.

Analiza sytuacji organizacji - to postępowanie mające na celu ujawnienie wszystkich szans (możliwości działania) i zagrożeń tkwiących w otoczeniu oraz ocenę konkurencyjności własnych zasobów i dotychczasowej pozycji rynkowej przedsiębiorstwa. Analiza sprowadza się więc do dwóch kwestii:

- analizy otoczenia rynkowego (makrootoczenie, otoczenie konkurencyjne, tendencje rozwojowe),
- analizy zasobów marketingowych firmy (kadra, udział w rynku, atrakcyjność oferty, cenowa pozycja firmy, systemy dystrybucji, działalność promocyjna).

Kluczowym elementem stosowanym w analizie sytuacji przedsiębiorstwa jest analiza SWOT. Jest to kompleksowa metoda służąca do badania otoczenia organizacji oraz analizy jej wnętrza. Analiza ta polega na zbadaniu, a następnie konfrontacji, silnych i słabych stron organizacji oraz szans i zagrożeń tkwiących w otoczeniu. W tym celu przeprowadza się analizę otoczenia dalszego i bliższego oraz analizę przedsiębiorstwa.

Nazwa SWOT pochodzi od pierwszych liter angielskich słów:

- Strengths - silne strony przedsiębiorstwa- świadomość mocnych stron, szans stwarzanych przez otoczenie pozwala na większe ich wykorzystanie. Określają szczególne predyspozycje przedsiębiorstwa do realizacji zadań, które przyniosą jej największe zyski i które są narzędziem w walce z konkurencją.
- Weaknesses - słabości przedsiębiorstwa "wskazuje na obszary w przedsiębiorstwie na które należy zwrócić szczególną uwagę gdyż stwarzają one okazje skutecznego ataku ze strony konkurencji.
- Opportunities - szanse występujące w otoczeniu- to sytuacje kiedy przedsiębiorstwo ma okazje na szczególe osiągnięcia i możliwość rozwoju, przy niewielkim ryzyku pojawienia się zagrożeń.
- Threats - zagrożenia występujące w otoczeniu- zidentyfikowanie takich zagrożeń pozwala na uniknięcie działań, które mogą być szkodliwe dla przedsiębiorstwa i przynieść straty.

Analiza SWOT opiera się na wyczerpującym badaniu czterech obszarów:

1. Analiza konkurencji firmy.
2. Identyfikacja trendów w branży danej firmy.
3. Ocena samej firmy.
4. Badanie obecnych i potencjalnych klientów firmy.

Do zalet analizy SWOT można zaliczyć [77]:

- kompleksowość – w jednej macierzy zaprezentowane są wszystkie czynniki określające potencjał rozwojowy danej organizacji;
- pozwala na koncentrację uwagi na najważniejszych czynnikach strategicznych;
- uniwersalność;
- umożliwia łatwe przejście od etapu analizy do etapu planowania;
- wymusza dostrzeżenie wewnątrz organizacji atutów i słabości, a w otoczeniu zagrożeń i szans;
- pozwala na rozróżnienie czynników na te, na które organizacja ma wpływ i na nich powinna koncentrować swoją uwagę, oraz na te, na które nie ma wpływu, ale musi je brać pod uwagę podczas określania strategii.

[77] G. Gierszewska, M. Romanowska, Analiza strategiczna przedsiębiorstwa PWE, Warszawa 2009, s.190; M. Jastrzębska, M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego. Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Krytycy stosowania tej metody wskazują między innymi, iż:

- jej wyniki są subiektywne, zbyt banalne i oczywiste;
- brak dowodów jej skuteczności;
- podział czynników na dwie kategorie, czyli na pozytywne i negatywne, jest zbyt dużym uproszczeniem;
- zdarzają się czynniki, które nie pasują do żadnej z czterech kategorii;
- brak analizy przyczyn słabych stron;
- zlecenie przeprowadzenia analizy SWOT firmie zewnętrznej może powodować brak
- dopasowania wyników analizy do danej organizacji.

SWOT jest narzędziem na tyle uniwersalnym, że znajduje zastosowanie w różnych organizacjach, zarówno biznesowych, jak i non profit, czy jednostkach administracji publicznej. Można ją stosować na poziomie całej organizacji lub jej części, co znajduje uzasadnienie, gdyż na poziomie komórek organizacyjnych lub jednostek mogą występować znaczące różnice. W takim wypadku zniwelowany zostaje czynnik zbyt dużego uogólnienia wyników analizy. Należy również podkreślić, iż wyniki analizy SWOT mogą być bazą wyjściową do stosowania innych narzędzi wspomagających zarządzanie daną jednostką.

TOWS – jest metodą analizy strategicznej służącą do badania otoczenia organizacji oraz analizy jej wnętrza. Jest równoznaczna z pojęciem analizy SWOT lecz akronim angielskich słów ma być ustawiony w takiej kolejności, żeby zrobić nacisk na sekwencję rozwiązywania problemów w procesach formułowania strategii.

Zasady analizy TOWS są oparte na prostym schemacie klasyfikacji: wszystkie czynniki mające wpływ na bieżącą i przyszłą pozycję organizacji dzieli się na: zewnętrzne w stosunku do organizacji i mające charakter uwarunkowań wewnętrznych oraz wywierające negatywny wpływ na organizację i mające wpływ pozytywny.

Ze skrzyżowania tych dwóch podziałów powstają cztery kategorie czynników:

- Zewnętrzne pozytywne – szanse,
- Zewnętrzne negatywne – zagrożenia,
- Wewnętrzne pozytywne – mocne strony,
- Wewnętrzne negatywne – słabe strony.

Analiza TOWS polega na zidentyfikowaniu wymienionych czterech grup czynników, opisanie ich wpływu na rozwój organizacji, a także możliwości organizacji osłabiania lub wzmacniania siły ich oddziaływania. Zdarzenie ze sobą szans i zagrożeń z mocnymi i słabymi stronami firmy pozwala na określenie jej pozycji strategicznej, a także może być źródłem ciekawych pomysłów strategii.

Heinz Weihrich wyróżnił 4 modelowe sytuacje strategiczne organizacji w zależności od przewagi danej grupy czynników (pozytywnych lub negatywnych) w otoczeniu i wewnątrz firmy oraz 4 modelowe typy strategii odpowiadające tym sytuacjom [78]:

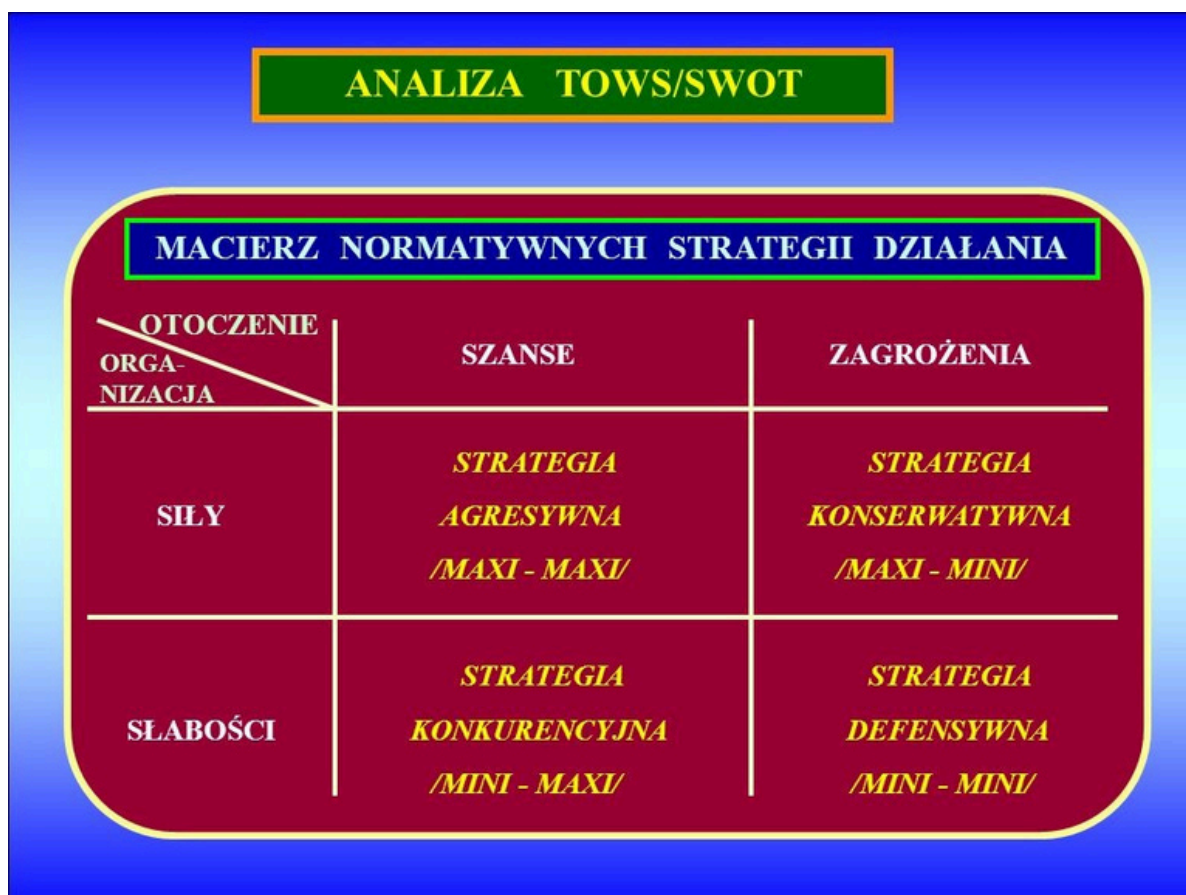
- Sytuacja SO – strategia maxi-maxi - dotyczy przedsiębiorstwa, wewnątrz którego przeważają mocne strony, w otoczeniu zaś – szanse. Takiej sytuacji odpowiada strategia maxi-maxi: silnej ekspansji i dynamicznego rozwoju.
- Sytuacja WO – strategia mini-maxi - mamy tu do czynienia z firmą, która ma przewagę słabych stron, ale sprzyja jej układ warunków zewnętrznych. Jej strategia powinna polegać na wykorzystaniu tychże szans przy jednoczesnym zmniejszaniu lub poprawianiu słabych stron wewnątrz organizacji.
- Sytuacja ST – strategia maxi-mini - źródłem trudności rozwojowych firmy jest tutaj niekorzystny dla niej układ warunków zewnętrznych (przewaga zagrożeń). Przedsiębiorstwo może mu przeciwstawić duży potencjał wewnętrzny i próbować przewycięzać zagrożenia wykorzystując do maksimum swoje mocne strony.
- Sytuacja WT – strategia mini-mini - firma w takiej sytuacji jest pozbawiona szans rozwojowych. Działa w nieprzychylnym otoczeniu, a jej potencjał zmian jest niewielki. Nie posiada istotnych mocnych stron, które mogłyby przeciwstawić zagrożeniom. Strategia mini-mini sprowadza się w wersji pesymistycznej do likwidacji, w wersji optymistycznej – do starań o przetrwanie lub połączenie z inną organizacją.

Schemat 11: Diagram analizy TOWS

	STRENGTHS	WEAKNESSES
OPPORTUNITIES	S/O	S/T
THREATS	W/O	W/T

Źródło: R. Stachelek, Analiza SWOT a analiza TOWS – wady i zalety. Online: <http://zarzadzanieblog.blogspot.com/2012/05/analiza-swot-analiza-tows-wady-i-zalety.html>

Schemat 12: Analiza TOWS / SWOT



Źródło: opracowanie własne



ROZDZIAŁ 6

6.1. Zarządzanie procesowe w administracji publicznej

Podejście procesowe opiera się na założeniu, że należy optymalizować działania, mając na uwadze procesy, a nie funkcje, dlatego też proces jest naturalną determinantą osiągania wzrostu efektywności współczesnej organizacji. Usprawnianie działania na podstawie analizy procesów pozwala na dynamizację systemu organizacyjnego.

Systemowy mechanizm funkcjonowania organizacji uświadamia jej członkom, że jest ona swoistym ekosystemem elementów o skomplikowanym układzie wzajemnych zależności. Ingerencja nawet w jeden element systemu może zburzyć logikę jego funkcjonowania i zagrozić egzystencji całości. Podstawową zasadą, którą stosuje się do budowy konfiguracji działań zespołowych, jest ich podział na elementy, tak aby stały się zrozumiałe i możliwe do szybkiego opanowania przez człowieka. Kategorią taką jest proces, traktowany jako dynamiczny obiekt, wokół którego buduje się system relacji wewnątrzorganizacyjnych.

Podejście procesowe kładzie nacisk na przełożenie celów strategicznych organizacji na cele procesów, zaspokojenie potrzeb klientów, obniżenie kosztów działalności przedsiębiorstwa, a także podniesienie jakości oraz skrócenie czasu realizacji zadań. Opiera się na założeniu, że należy optymalizować działania, mając na względzie procesy, a nie funkcje, i dlatego proces jest naturalną determinantą osiągania wzrostu efektywności współczesnej organizacji.

Istotną rolę w podejściu procesowym odgrywa właściciel procesu (menedżer procesu), który odpowiada za efekty całości procesu, a także posiada odpowiednie uprawnienia do koordynowania jego realizacji. Dysponuje stosowną wiedzę dotyczącą procesu, potrafi zaprojektować jego przebieg oraz ma stosowne uprawnienia do wprowadzania zmian [79].

O organizacji zorientowanej na procesy można mówić, gdy:

- zostały zidentyfikowane procesy, których liczba nie powinna przekraczać kilkudziesięciu,
- zbudowane zostały mapy powiązań procesów,
- istnieje system pomiaru rezultatów procesów,
- realizowany jest proces zarządzania procesami, nakierowany na ich permanentne doskonalenie.

Cechy organizacji procesowej:

- implementacja do wewnątrz organizacji zasad wzajemnych relacji w układzie klient-dostawca, co w praktyce uprawnia członków organizacji procesowej do negocjowania między sobą warunków realizacji i odbioru efektów pracy partnerów biznesowych;
- zespołowy charakter wykonywanej pracy w organizacji procesowej, co oznacza poszerzenie jej podmiotowości;
- projektowanie przebiegów operacji w procesach w dostosowaniu do kontraktu po to, aby uzyskać w maksymalnym stopniu efekt dostosowania się organizacji procesowej do złożonego poziomu spełniania oczekiwań klienta;
- uprawnienie realizatorów do podejmowania niezbędnych decyzji i działań w wykonywaniu operacji w procesach, co pozwala na przybliżenie klienta do wykonawcy, twórcy wartości dodanej produktu lub usługi;
- konfiguracja struktury organizacyjnej z uwzględnieniem „proklienckiego” ukierunkowania relacji wewnątrzorganizacyjnych.

Orientacja systemów zarządzania w kierunku procesów powstała jako odpowiedź na powszechne, statyczne spojrzenie na logikę funkcjonowania organizacji. Podział wewnętrznej struktury organizacyjnej na samodzielne pionry, komórki i stanowiska usprawnia przypisywanie im zadań, kompetencji i odpowiedzialności.

Istnieją następujące powody, dla których firmy decydują się na reorientację wizji działania swojej firmy w kierunku rozwiązań procesowych:

- realizowane zadania nie dotyczą wartości firmy,
- w większości firm nikt nie kieruje procesami i nikt nie jest za nie odpowiedzialny,
- w firmach panuje znaczny poziom biurokracji (np. skomplikowany obieg dokumentów czy opis zadań), który utrudnia sprawne działanie,
- w firmach powstaje wiele różnorodnych procedur i instrukcji, co sprawia, że wiedza o funkcjonowaniu jest rozproszona,
- nikt nie potrafi skoordynować jednego, całego procesu, jest wiele osób zaangażowanych w procesy, lecz nie jest to praca jednego pionu funkcjonalnego,
- procesy podzielone na fragmenty i wyspecjalizowane struktury są z reguły za mało elastyczne, aby firmy mogły reagować na istotne zmiany zewnętrzne,
- brak kontroli efektywności procesów (koszty, jakość, czas).

Czym różni się zarządzanie procesowe od klasycznego zarządzania organizacją. W praktyce spotykamy dwa modele zarządzania: funkcjonalny (tradycyjny) i procesowy. Każdy z nich charakteryzuje się innym sposobem realizacji założonych celów strategicznych i operacyjnych. Zarządzanie funkcjonalne jest coraz trudniejsze. Ma na to wpływ dynamika rynku oraz otoczenia. Natomiast zarządzanie procesowe sprawia organizacjom wiele trudności związanych z prawidłowym modelowaniem procesów, transformacją podejścia pracowników i kształtowaniem dojrzałości procesowej.

Organizacje zarządzane funkcjonalnie opierają swoją działalność na realizacji poszczególnych zadań prowadzących do realizacji zakładanych celów, przy jednoczesnej minimalizacji poniesionych kosztów oraz nakładów. Wszystkie działy w firmie odpowiadają za produkt końcowy, ale tylko w zakresie realizowanych zadań. Pracownicy specjalizują się w powierzonych obowiązkach, które łatwo można do nich przypisać i kontrolować. Optymalizacje poprzez technologię oraz specjalizację odbywają się w ramach działów i ich własnych struktur. Efekt uzyskiwany jest poprzez skalę, która umożliwia koncentrację na powierzonym obszarze działania.

Zarządzanie procesowe zawsze polega na traktowaniu wszystkich zadań w organizacji jako pewnego rodzaju ciągu sekwencji, które zgrupowane są w ramach jednego procesu. Celem organizacji staje się możliwie najpełniejsze zaspokojenie potrzeb klienta poprzez realizację własnych celów strategicznych i operacyjnych, definiowanych na bazie wartości dodanej wytwarzanych dla klienta dóbr oraz usług. Taka struktura zadań generuje większą skuteczność działania, efektywniejsze wykorzystanie zasobów i potencjału pracowników oraz ustrukturalizowany wzrost ich kompetencji. Sprawność działań przedsiębiorstwa jest weryfikowana oraz realizowana poprzez identyfikowanie, projektowanie i optymalizowanie procesów, standaryzowanie działań i sterowanie ich przebiegiem. Takie podejście daje możliwość elastycznego dostosowania się do otoczenia i zmian w nim zachodzących. Przewaga konkurencyjna budowana jest w oparciu o dynamikę działania i efekt, a nie realizację poszczególnych zadań oraz czynności [80].

[80] Za: M. Kohlbacher, The effects of process orientation: a literature review, "Business Process Management Journal" 2010; 16(1): 135-152; M. Kohlbacher, S. Gruenwald, Process ownership, process performance measurement and firm performance, "International Journal of Productivity and Performance Management" 2011; 60(7): 709-720; T. Hernaus, V. B. Vuksic, M. I. Stemberger, How to go from strategy to results? Institutionalising BPM governance within organisations, "Business Process Management Journal" 2016; 22(1):173 -195.



Funkcjonują dwa modele wdrażania procesowości: rewolucyjny i ewolucyjny. Pierwszy z nich sprowadza się do wdrożenia procesowości - od optymalizacji wykonywanych zadań przez pracowników, a następnie zdefiniowania procesów i ich modelowania. Często odbywa się bez udziału pracowników, a same procesy definiowane są przez powołanych do tego specjalistów. W praktyce sprowadza się to do zarządzania zmianą i ciągłego monitorowania jej poszczególnych faz – od wyparcia, poprzez opór aż do akceptacji, która często nie następuje w odniesieniu do całości organizacji. Prowadzi to do braku spodziewanych efektów, częstych zmian w procesach, braku jednoznacznej roli właściciela procesu i kłopotów w uzyskaniu wiarygodnej informacji zarządczej. Drugi model wdrażania procesowości – ewolucyjny - rozpoczyna się od zbudowania kompetencji procesowych w organizacji i powołania zespołów. Ich celem jest zdefiniowanie procesów, określenie celów oraz miejsc oddziaływania na inne procesy. Dopiero na tej podstawie określani są właściciele procesowi, modelowane są procesy i ich mierniki. Wdraża się je przy zaangażowaniu wszystkich pracowników, których dotyczy zmiana. Praktycznym czynnikiem zaangażowania pracowników jest pisanie instrukcji procesowych, ocena optymalności zdefiniowanych kroków procesowych, a także wiarygodności i stopnia komplikacji zastosowanych mierników. Każda zmiana kultury organizacji jest wyzwaniem samym w sobie, dlatego warto precyzyjnie zdefiniować cel pierwszego etapu wdrażanej procesowości – ma on pokazać słabe strony realizowanych zadań i zapewnić możliwość ich zmiany, doskonalenia, poprawy. Tak przygotowany model jest gotowy na kolejne dwa etapy: doskonalenie i optymalizację.



6.2. Zarządzanie procesowe – najważniejsze korzyści dla organizacji i jej interesariuszy

Jakość usług – wiele instytucji publicznych nigdy nie mierzyło jakości usług przed wdrożeniem procesowości. Tymczasem transparentność tego elementu jest kluczowa dla oceny wartości zarządzania procesowego i budowania wartości dla klienta. Jakość sprowadza się tu do ciągłego monitorowania wyników, przestrzegania procedur bezpieczeństwa oraz rozwoju eksperckości zespołów. Interdyscyplinarność pracowników i ich ukierunkowanie na rozumienie potrzeb interesariuszy staje się nośnikiem sukcesu.

Efektywność pracy – staje się podstawą aktywności ekonomiczno-społecznej. Jest mierzona adekwatnością procesów, standaryzacją zadań, eliminacją zbędnych aktywności, przejrzystością procedur i zasad funkcjonowania. Tak rozumiana i realizowana prowadzi do optymalizacji struktur i wzrostu efektywności biznesu.

Elastyczność organizacji – wskazuje jej zdolność dostosowania się do otoczenia, ale też otwartość na zmiany w nim zachodzące. Taką możliwość dają systemy i szybkość dostępu do danych, efektywne wdrażanie nowych rozwiązań, zdolność dostosowania zasobów do koniunktury rynkowej.

Ograniczenie ryzyka – najczęściej jest ono pomijane w zarządzaniu strategicznym w ramach struktur funkcjonalnych, tradycyjnych. W modelu procesowym ryzyko przenoszone jest na kroki procesowe i systemy pomiarów oraz analiz. Dostępność do kompleksowej informacji zarządczej pozwala nie tylko ograniczyć ryzyka płynące z wnętrza organizacji, ale też elastycznie reagować na ryzyka przychodzące z zewnątrz.

Koszty – ich redukcja następuje na bazie efektu skali, konsolidacji obsługi zadań i ich synergii. Istotny wpływ na redukcję kosztów mają również kompetencje i umiejętności pracowników, które właściwie pogrupowane stają się efektywnym wskaźnikiem ekonomicznym.

Każde narzędzie stosuje się w celu jak najlepszej realizacji zamierzonych celów. Obserwując zachodzące na rynku zmiany dobrze korzystać ze sprawdzonych metod, które zwiększają rynkową wydajność i konkurencyjność firmy. Certyfikatem jakości oraz wiarygodności metody zarządzania procesowego jest potwierdzona wielokrotnie skuteczność jej stosowania w praktyce [81].

Generalnie można zidentyfikować następujące źródła problemów w organizacji:

- Niemożność szybkiej realizacji zamówień klientów przez producenta (oferenta / dostawcę) usług publicznych – cel ten jest nieosiągalny z powodu istnienia nieefektywnych, rozbudowanych, wielostopniowych systemów dystrybucji.
- Problem wydajności określonego działu a wydajność całego przedsiębiorstwa publicznego – usprawnienie określonej czynności bądź działu często prowadzi do obniżenia efektywności działania całego przedsiębiorstwa.
- Problem pracy zbiorowej (projektowej) wymagającej koordynacji pracy wielu działów przedsiębiorstwa publicznego.
- Brak osób kierujących pracami o kluczowym znaczeniu dla organizacji – we współczesnym modelu funkcjonowania urzędu (jednostki) obowiązuje specjalizacja, czyli rozłożenie procesu na najprostsze zadania, co wiąże się z podziałem odpowiedzialności za wykonanie poszczególnych jego części. W takim przypadku nie istnieje jednak osoba odpowiedzialna za całość wykonania zadania.
- Wzrost znaczenia klientów – w obecnych czasach to nie producent decyduje, jaki produkt zaoferować klientom i po jakiej cenie. To klient dyktuje cenę i właściwości produktu, a jeśli one mu nie odpowiadają, gotów jest nabyć produkt / usługę konkurencji.

JAK MOŻNA ODPOWIADAĆ NA TE PROBLEMY I JEJ REDUKOWAĆ?

Jakie kroki i jakie procedury można podjąć. Przykładowe zakłócenia w sprawnym i efektywnym działaniu organizacji mogą obejmować[82]:

- problemy z szybkim podejmowaniem decyzji,
- nieefektywna współpraca pomiędzy działami firmy,
- biurokracja i nadmiar manualnej pracy, która utrudnia realizację zadań,
- pracownicy wykonują swoje czynności w sposób nieustrukturyzowany, bez należytej standaryzacji,
- spada efektywność i zyskowość,
- klienci są niezadowoleni i zgłaszają zastrzeżenia w odniesieniu do czasu i jakości, realizacji usługi oraz do wartości użytkowej produktów,
- zauważalne są nieefektywności w funkcjonowaniu procesów, natomiast są trudne do dokładnego zidentyfikowania.

Przykładowo procedura wdrażania zarządzania procesowego może obejmować następujące etapy:

ETAP I

- Analiza procesów biznesowych i wykonywanych czynności.
- Opis wybranych procesów klienta, wskazanie obszarów nieefektywności i możliwych optymalizacji.
- Modelowanie docelowych procesów biznesowych.

ETAP II

- Wdrożenie rekomendowanych zmian u klienta.
- Szkolenie i warsztaty dla pracowników klienta zaangażowanych w zmiany.

ETAP III

- Zarządzanie zmianą w organizacji.
- Monitoring zmian i audyt powdrożeniowy.

[82] <https://bpo.impel.pl/czytelnia/dlaczego-warto-wdrozyc-zarzadzanie-procesowe,news,357,1712.php>



6.2. Zarządzanie procesowe – najważniejsze korzyści dla organizacji i jej interesariuszy

Jakość usług – wiele instytucji publicznych nigdy nie mierzyło jakości usług przed wdrożeniem procesowości. Tymczasem transparentność tego elementu jest kluczowa dla oceny wartości zarządzania procesowego i budowania wartości dla klienta. Jakość sprowadza się tu do ciągłego monitorowania wyników, przestrzegania procedur bezpieczeństwa oraz rozwoju eksperckości zespołów. Interdyscyplinarność pracowników i ich ukierunkowanie na rozumienie potrzeb interesariuszy staje się nośnikiem sukcesu.

Efektywność pracy – staje się podstawą aktywności ekonomiczno-społecznej. Jest mierzona adekwatnością procesów, standaryzacją zadań, eliminacją zbędnych aktywności, przejrzystością procedur i zasad funkcjonowania. Tak rozumiana i realizowana prowadzi do optymalizacji struktur i wzrostu efektywności biznesu.

Elastyczność organizacji – wskazuje jej zdolność dostosowania się do otoczenia, ale też otwartość na zmiany w nim zachodzące. Taką możliwość dają systemy i szybkość dostępu do danych, efektywne wdrażanie nowych rozwiązań, zdolność dostosowania zasobów do koniunktury rynkowej.

Ograniczenie ryzyka – najczęściej jest ono pomijane w zarządzaniu strategicznym w ramach struktur funkcjonalnych, tradycyjnych. W modelu procesowym ryzyko przenoszone jest na kroki procesowe i systemy pomiarów oraz analiz. Dostępność do kompleksowej informacji zarządczej pozwala nie tylko ograniczyć ryzyka płynące z wnętrza organizacji, ale też elastycznie reagować na ryzyka przychodzące z zewnątrz.

Koszty – ich redukcja następuje na bazie efektu skali, konsolidacji obsługi zadań i ich synergii. Istotny wpływ na redukcję kosztów mają również kompetencje i umiejętności pracowników, które właściwie pogrupowane stają się efektywnym wskaźnikiem ekonomicznym.

Zarządzanie procesami przynosi następujące korzyści:

- identyfikacja nieefektywności procesowych i obszarów wymagających poprawy,
- wskazanie optymalnych rozwiązań i oszczędności kosztowych,
- redukcja kosztów,
- skrócenie, usprawnienie procesów oraz przepływu informacji,
- poprawa współpracy pomiędzy działami w firmie,
- wdrożenie systemu mierników (produktywność, kontrola jakości, terminowość, itp.),
- standaryzacja pracy,
- wzrost świadomości pracowników na temat kluczowych procesów biznesowych,
- wzrost wiedzy w zakresie kosztów danego procesu oraz sposobów optymalizacji jego rentowności i zyskowności,
- wyeliminowanie czynności zbędnych i ograniczanie tych wykonywanych nadmiarowo,
- wzrost efektywności firmy oraz trafności decyzji strategicznych.

Zarządzanie procesami powinno obejmować następujące funkcje zgodnie z cyklem Deminga zwane cyklem PDCA (planuj → wykonuj → sprawdzaj → działaj).

- Plan – to etap stawiania hipotezy. Należy precyzyjnie określić plan działania (co chcemy zrobić), nakreślić cele i przedstawić spodziewane rezultaty (co spodziewamy się osiągnąć).
 - Do – test postawionej hipotezy. Należy wdrożyć zaplanowane działania, po czym poddać proces dokładnym obserwacjom, a zebrane dane dokładnie przeanalizować.
-

- Check – porównanie faktycznych wyników uzyskanych przy testowaniu postawionej hipotezy, że spodziewanymi rezultatami.
- Act – jeżeli nie osiągnąłeś zakładanych rezultatów rozpocznij cykl od nowa. Zweryfikuj plan, założone cele i sposób działania. Wprowadź do niego niezbędne poprawki. Przetestuj hipotezę i porównaj wyniki. Jeżeli okaże się, że założenia zostały spełnione na leży zadziałać w kierunku utrzymania opracowanego rozwiązania. Opracować standardy do praktyk będących wynikiem cyklu.

Po efektywnym wdrożeniu wszystkich etapów, organizacja będzie wiedziała, jakie procesy występują w poszczególnych działach oraz które z nich są kluczowe (poprzez zdefiniowanie procesów i ich połączenie). Ważną korzyścią jest też wdrożenie merytorycznego zarządzania opartego na danych, a nie na opinii innych. Ten nowy styl zarządzania pozwala osiągać realne cele oraz weryfikować ich osiągalność na podstawie twardych danych.





6.3. Projektowanie organizacji procesowej – wzrost efektywności w zarządzaniu

Wykorzystanie sekwencji algorytmu klasycznej formuły postępowania w procesie projektowania organizacji procesowej jest dobrym punktem wyjścia do poszukiwania odpowiedzi na postawione wyżej pytania. W projektowaniu od podstaw organizacji procesowej można wyróżnić następujące etapy działań:

ETAP 1. OKREŚLENIE CELU DZIAŁANIA ORGANIZACJI

W etapie tym należy zidentyfikować rodzaje działań produkcyjnych i/lub usługowych, które zamierza realizować firma. W istocie określa się główne kompetencje realizacyjne przyszłej organizacji oraz produkty i rynki (potencjalnych klientów), na których będzie ona działać. Na potrzeby projektowania organizacji ustala się pełny zbiór działania i zakładanych możliwości realizacyjnych.

ETAP 2. IDENTYFIKACJA PROCESÓW W OBSZARZE MEGAPROCESÓW WYRÓŻNIONYCH WEDŁUG KRYTERIUM KLIENT (ODBIORCA)

Obszar działania organizacji dzielimy na dwa kluczowe megaprocesy. Podział ten odbywa się z zastosowaniem kryterium klienta (odbiorcy) efektów działania procesu. Pierwszy z nich to megaproces podstawowy, ukierunkowany na tworzenie wartości dla klienta zewnętrznego. Drugi megaproces powstaje w celu realizacji działań służących zaspokajaniu potrzeb klientów wewnętrznych. Dekompozycja tych megaprocesów wyznacza granice składowych procesów. Identyfikacja procesów w obszarze megaprocesów odbywa się na podstawie sformułowanych w poprzednim etapie kompetencji realizacyjnych, jakie chcemy mieć w przedsiębiorstwie. Projektanci systemu organizacyjnego dokonują wyspecyfikowania procesów wchodzących w skład wyróżnionych megaprocesów. Zasada generalna - jaka powinna być w tym etapie przestrzegana, polega na identyfikacji procesów o szerokim zasięgu tak, aby można było wokół nich zbudować strukturę. W zasadzie każdy proces powinien być realizowany przez jeden obszar (zespół) organizacyjny, choć mogą powstać warunki uzasadniające inne rozwiązanie, np. lokalizacja przebiegu jednego procesu w kilku ogniwach organizacyjnych lub kilku procesów w jednym zespole realizacyjnym.

Wszystko zależy od warunków, w jakich będzie działać organizacja oraz od założonego przez jej twórców poziomu elastyczności i zmienności wewnętrznej konfiguracji struktury.

Rezultatem prac projektowych prowadzonych w tym etapie jest określenie obszarów realizacyjnych, czyli zespołów i ich organizacyjnego przyporządkowania.

Na tym etapie projektowania określa się kształt struktury tak, aby zapisywać następnie przebieg procesów według przyjętej konwencji budowy struktury procesowej. Jest to postępowanie odmienne od proponowanych w innych procedurach, gdzie zakłada się na etapie projektowania procesów nakładanie opisów ich przebiegu na układy funkcjonalne, co istotnie ogranicza możliwości zmiany kształtu struktury z funkcjonalnej na procesową.

ETAP 3. PROJEKTOWANIE PRZEBIEGU PROCESÓW REFERENCYJNYCH — STWORZENIE MAP PROCESÓW

Działania projektowe na tym etapie polegają na określeniu operacji wchodzących w skład każdego ze zidentyfikowanych procesów. Zaprojektowanie pełnego zbioru działań, jakie muszą być realizowane w danym procesie, jest podstawą do uzyskania pełnego obrazu jego przebiegu. Z założenia każdy projektowany proces jest punktem odniesienia dla jego przyszłych realizatorów i powinien zawierać możliwości szybkiej zmiany, jeśli takie będą oczekiwania klientów i możliwości organizacji. Niekiedy określa się granice takich zmian, czyli brzegowe warunki zmiany.

Parametry dobrze zaprojektowanego procesu powinny zawierać takie wartości, jak:

- czas trwania poszczególnych operacji,
 - koszt ich realizacji,
 - cykl realizacji,
 - jakość,
 - realizator (stanowisko lub stanowiska, zespół),
 - niezbędne wyposażenie.
-

Opracowanie projektów przebiegu procesów pozwala na oszacowanie ich pracochłonności i tym samym określenie liczby niezbędnych stanowisk organizacyjnych w poszczególnych zespołach, a także na ewentualne skorygowanie granic procesów. Rezultatem prac projektowych na tym etapie jest opracowanie map procesów.

Kształt struktury ma w czasie jej projektowania charakter zmienny i może powstawać równolegle z kreowaniem przebiegu procesów. Działanie takie, choć trudne i wymaga dużego wyczucia, jest jednak zgodne z naturą budowy i późniejszego działania organizacji procesowej.

Projektowanie takiej organizacji ma w istocie przebieg permanentny, co wynika z dynamiki samych procesów.

ETAP 4. OPRACOWANIE MIAR PROCESÓW I ZASAD WEWNĘTRZNYCH RELACJI RYNKOWYCH.

Miary procesów służą do oceny efektywności ich działania, a tym samym weryfikacji przebiegu, stosowanych metod i zachowań realizatorów. Pomiar efektywności procesów jest bardzo ważnym elementem monitoringu efektywności działania organizacji procesowej. Miary procesów opracowuje się z zachowaniem zasady pomiaru efektów oczekiwanych przez klientów danego procesu. W celu zachowania wewnętrznej spójności mierników najpierw opracowuje się mierniki dla całego przedsiębiorstwa, następnie dla megaprocesów i kolejno według sekwencji zależności relacji klient-dostawca dla poszczególnych procesów.

Wewnętrzne relacje rynkowe odnoszą się do ustalenia zasad przeprowadzania transakcji między procesami. Polega to na ustaleniu zasad negocjacji świadczenia usług wewnętrznych. Dotyczy to takich parametrów, jak: jakość oczekiwanych usług, częstotliwość ich świadczenia, cena realizacji, stosowane procedury realizacyjne i inne wynikające ze specyfiki produktu. W zależności od dojrzałości organizacji, czyli stopnia

przygotowania do wewnętrznego urynkowania, można stosować wszystkie lub wybrane parametry określające jego zakres. Urynkowanie wewnętrzne wspiera procesy restrukturyzacyjne w organizacji procesowej na zasadzie rzeczywistej, rynkowej weryfikacji wszystkich (lub wybranych) ogniw organizacyjnych. Zakłada się, że poza granice systemu organizacyjnego wydziela się te obszary jej działania, które są negatywnie weryfikowane w wewnętrznej grze rynkowej. Zakres wewnętrznego urynkowania powinien się zwiększać wraz z długością czasu trwania takiego systemu, aż do poziomu uznanego za optymalny dla danej organizacji.

ETAP 5. OPRACOWANIE INFORMATYCZNEGO SYSTEMU WSPARCIA DZIAŁANIA ORGANIZACJI

System taki powinien zakładać dostęp wszystkich członków organizacji do znaczącej większości danych i informacji (z zastrzeżeniem możliwości pozyskania danych stanowiących tajemnicę firmy). Punktem wyjścia projektowania takiego systemu jest projekt procesów. Każdej operacji w procesie przyporządkowuje się odpowiadające jej funkcje systemu informatycznego. System informatyczny wspiera przepływ informacji w trakcie realizacji procesu i ułatwia zarządzanie jego przebiegiem. Jedną z istotnych cech takiego systemu jest jego zdolność do szybkiego wprowadzania zmian w procesach, z natychmiastowym powiadomieniem wszystkich stron zgrupowanych w sieci instytucji. Projektowanie organizacji procesowej, ze względu na charakter, musi mieć przebieg uwzględniający nieco odmienne od tradycyjnych parametry jej działania. Odnosi się to zwłaszcza do opracowania procesów, ich miar i zasad wewnętrznych relacji opartych na parametrach rynkowych. W tablicy 8 zaprezentowano przebieg działań projektowych, charakterystyczny dla organizacji procesowej i cyklu budowy modelu działania zespołowego.

Tabela 5: Etapy cyklu projektowania organizacji

Klasyczny cykl projektowania	Procesowy cykl projektowania
Określenie i podział celu ogólnego organizacji Projektowanie podziału pracy i hierarchii organizacyjnej (łączenie czynności i zadań w stanowiska organizacyjne, a następnie komórki i piony) Projektowanie systemu więzi informacyjnych między obiektami organizacji Projektowanie przestrzenne elementów organizacji w celu optymalnego wykorzystania przestrzeni pracy Formalizacja organizacji	1. Określenie celu działania organizacji 2. Identyfikacja procesów w obszarze megaprocesów wyróżnionych według kryterium klienta (odbiorcy) 3. Projektowanie przebiegu procesów referencyjnych — stworzenie map procesów 4. Opracowanie miar procesów i zasad wewnętrznego urynkowania 5. Opracowanie informatycznego systemu wsparcia działania organizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Kohlbacher, The effects of process orientation: a literature review, "Business Process Management Journal" 2010; 16 (1): 135-152

Zasadnicza różnica w projektowaniu organizacji procesowej i organizacji klasycznej (funkcjonalnej) sprowadza się do zastosowania kryteriów budowy obszarów działania. W klasycznym cyklu budowy są stosowane następujące kryteria podobieństwa: zadań, czasu realizacji, miejsca realizacji zadań lub psychofizycznych cech ludzi. W organizacji procesowej dominującym kryterium budowy elementów strukturalnych (obszarów megaprocesów) jest rodzaj klienta (odbiorcy), a następnie w ramach tych obszarów rodzaj zidentyfikowanego procesu.

Kryterium grupowania realizatorów w zespoły procesowe jest rodzaj specjalności wykonawczej, niezbędny do wykonania danej operacji (lub grup operacji). Oznacza to, że w jednym zespole procesowym grupuje się realizatorów o różnych specjalnościach, tj. takich, jakie są konieczne do zrealizowania procesu. Charakterystyka procesu może wpływać na większy lub mniejszy poziom tego zróżnicowania, w żadnym jednak wypadku podobieństwo specjalizacyjne nie jest kryterium dominującym w tworzeniu obszarów strukturalnych organizacji procesowej.

Kolejna różnica wynika z istoty działania organizacji procesowej, tj. ukierunkowania wszystkich członków organizacji na realizację oczekiwań klienta. Z natury oczekiwania te są zmienne, a co ważniejsze — mają charakter zindywidualizowany.

W projektowaniu organizacji przekłada się to na potrzebę tworzenia rozwiązań o niskim stopniu sformalizowania, ograniczającego się do zapisania obszarów działania (zespołów), przebiegu procesów oraz zasad wewnętrznego urynkowania. Ponieważ o sukcesie rynkowym firmy XXI wieku będą decydować dwa podstawowe parametry, czyli szybkość i elastyczność, z jaką przedsiębiorstwa będą się adaptować do zachodzących zmian, oraz posiadany potencjał innowacyjności, w projektowaniu struktury organizacyjnej trzeba brać również pod uwagę jej zaprogramowaną płynność. Tradycyjne struktury o rozbudowanej hierarchii, wysokiej inercji bez formuł pracy zespołowej, awersji do ryzyka i wysokim poziomie konformizmu wobec obowiązujących standardów proceduralnych wymagają wysokiego poziomu ograniczenia swobody działania członków, realizowanego za pomocą sieci przepisów o charakterze instrukcji. O skuteczności działania takiej organizacji decydują formalne więzi między pracownikami. Zupełnie inaczej jest w strukturach nowoczesnych opartych na formułach procesowych, gdzie dużą rolę odgrywają więzi nieformalne, skłonność do ryzyka i eksperymentowania, akumulowania wiedzy w celu pobudzania innowacyjności.

Projektowanie organizacji procesowej to przygotowanie do działania w niej ludzi nastawionych na zmienne warunki podejmowania wyzwań otoczenia. W modelu takiej organizacji powinno się kreować szybką zdolność do adaptacji, grupować zdolne do działań wielopodmiotowych i stosunkowo autonomiczne ośrodki kompetencji oraz umiejętność działania w strukturach sieciowych. Strategia biznesowa, oparta na maksymalizacji wartości dla klienta i zwrotu z zainwestowanego kapitału intelektualnego, prowadzi do konstruowania projektów struktury o płaskiej hierarchii, sieciowych powiązaniach z otoczeniem, modularnym systemie relacji wewnętrznych i niskim poziomie sformalizowania.



6.4. Orientacja procesowa i zarządzanie projektowe

Współcześnie, zarządzanie projektami stanowi kompletny i samodzielny obszar wiedzy o zarządzaniu, dostarczający sprawdzonych metod i narzędzi, które wspomagają pracę członków zespołu projektowego [83].

Orientacja na projekty, programy, portfele są to elementy kompetencji kontekstowych opracowanych przez International Project Management Association (IPMA). Do kompetencji kontekstowych oprócz wyżej wymienionych trzech elementów należą między innymi: prawo, finanse, zarządzanie zasobami ludzkimi, działalność gospodarcza, zdrowie, ochrona, bezpieczeństwo i środowisko, a także systemy, produkty i technologie oraz stałe struktury organizacji.

Orientacja na projekty oznacza ukierunkowanie organizacji na zarządzanie poprzez realizację różnego rodzaju projektów oraz budowanie kompetencji pracowników w tym zakresie.

Orientacja na programy opiera się na osiągnięciu celów organizacji poprzez zarządzanie przez programy oraz rozwijaniu umiejętności i wiedzy pracowników w tej dziedzinie.

Orientacja na portfele polega na scentralizowanym zarządzaniu jednym lub większą liczbą portfeli, aby osiągnąć cele strategiczne organizacji [84].

Podejście projektowe wdrażane jest w organizacjach, aby podejmować skuteczne i efektywne decyzje. Umożliwia ono sprawny monitoring oraz ocenę przeprowadzanych zadań, a co za tym idzie zwiększenie szansy sukcesu poszczególnych etapów projektu. Zmiana sposobu zarządzania organizacją na orientację na projekty może być podyktowana rosnącą konkurencją na rynku (zmianami na rynku), chęcią odniesienia sukcesu, czy szybkiego wzrostu i rozwoju. Zarządzanie przez projekty w istocie różni się od klasycznego kierowania organizacją. Warto zwrócić uwagę na to, że projekty mają charakter jednorazowy, niepowtarzalny i unikatowy, zatem każdy problem wymaga nowatorskich rozwiązań i niebanalnego podejścia [85].

[83] M. Oliński, Zarządzanie projektami, Uniwersytet Warmińsko – Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2016.

[84] A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) – Fifth Edition, Project Management Institute, Pennsylvania, s. 9-10.

[85] R. K. Wysocki, Efektywne zarządzanie projektami. Wydawnictwo Helion, Gliwice 2013, s. 47-49; Polskie Wytyczne Kompetencji IPMA® wersja 3.0, Stowarzyszenie Project Management Polska, Warszawa, s. 134-135.

Zmiana sposobu zarządzania organizacją na styl oparty na projektach często wymaga przeszkolenia pracowników i zaopatrzenie ich w nowe kompetencje. Firma zacznie działać na innego rodzaju metodykach, technikach i narzędziach. Dotychczasowe procesy biznesowe w przedsiębiorstwie również będą wymagać przebudowy. Niejednokrotnie konieczne będzie utworzenie dodatkowej jednostki funkcjonalnej wspierającej realizację projektów np. biuro wsparcia projektów (PSO).

Zarządzanie przez projekty - zestaw działań obejmujący planowanie, podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie, skierowanych na projekty i wykorzystywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny. Zarządzanie przez projekty stało się współcześnie bardzo popularnym narzędziem zarządzania wykorzystywanym w organizacjach. Umożliwiło to wykreowanie odpowiednich technik w zakresie organizacji, controllingu, systemów motywacyjnych, które poparte odpowiednią kulturą organizacyjną dało efektywne instrumentarium, dzięki któremu poszerzono zakres działania z pojedynczych projektów na ich większą liczbę, zatem z zarządzania projektami na zarządzanie przez projekty, które stało się koncepcją zarządzania zorientowaną na klienta, widoczną we wszystkich funkcjach zarządzania: planowaniu, organizowaniu, kierowaniu ludźmi i kontroli. Stosowanie tej koncepcji przez przedsiębiorstwo przystosowuje go lepiej do zmiennych warunków działania i niepewnego otoczenia zwłaszcza w czasach jego dynamicznego rozwoju [86]. Zarządzanie projektami jest sposobem na to, aby pomagać zespołom śledzić wszystkie zadania w celu terminowego spełnienia wymogów projektu.

Samo pojęcie „zarządzanie projektami” stanowi jednak rozległy termin, obejmujący swym zakresem wiele rodzajów, metodologii i podejść, w tym:

- Zwinne zarządzanie projektami. Metodyka Agile jest zwinnym podejściem do zarządzania projektami, popularnym wśród zespołów produktowych, inżynierskich i programistycznych. Zespoły pracujące zgodnie z metodyką Agile stawiają na ciągłe doskonalenie, elastyczne reagowanie na zmiany, podejście iteracyjne i stopniowy rozwój. Do popularnych metod w ramach Agile zaliczają się m.in. Scrum i Kanban.
 - Model kaskadowy. W modelu kaskadowym zadania są wykonywane kolejno po sobie: dopiero po zakończeniu jednego zadania można rozpocząć następne itd. Model kaskadowy obejmuje sześć etapów: określenie wymagań, analiza, projektowanie, implementacja, testowanie i konserwacja. Ten model najlepiej sprawdza się w projektach, w których produkty i zakres są stałe, ponieważ metoda kaskadowa jest mniej elastyczna niż inne metodyki zarządzania projektami.
 - Metodyka PRINCE2. PRINCE2 odnosi się do „projektów w sterowalnych środowiskach”. W metodyce zarządzania projektami PRINCE2, zarządzanie projektem odbywa się za pomocą siedmiu procesów: zarządzanie strategiczne projektem, przygotowanie projektu, inicjowanie projektu, zarządzanie końcem etapu, sterowanie etapem, zarządzanie dostarczaniem produktów oraz zamykanie projektu.
 - Metoda ścieżki krytycznej (Critical Path Method – CPM) oraz probabilistyczna metoda planowania i kontroli projektu (ang. Program Evaluation and Review Technique – PERT). CPM i PERT to metody zarządzania projektami opracowane w latach 50. XX wieku CPM jest algorytmem, dzięki któremu można zdefiniować ścieżkę krytyczną między złożonymi, połączonymi zadaniami w określonych ramach czasowych. Dzięki metodzie CPM, zespoły mogą zidentyfikować najdłuższy odcinek działań zależnych. Z kolei PERT pomaga zespołom zidentyfikować ścieżkę krytyczną, gdy oś czasu i ramy czasowe są nieznane. W metodzie PERT menedżerowie projektów identyfikują wszystkie zadania, które należy wykonać (nie tylko ścieżkę krytyczną), aby określić minimalny czas potrzebny na ukończenie całego projektu.
-

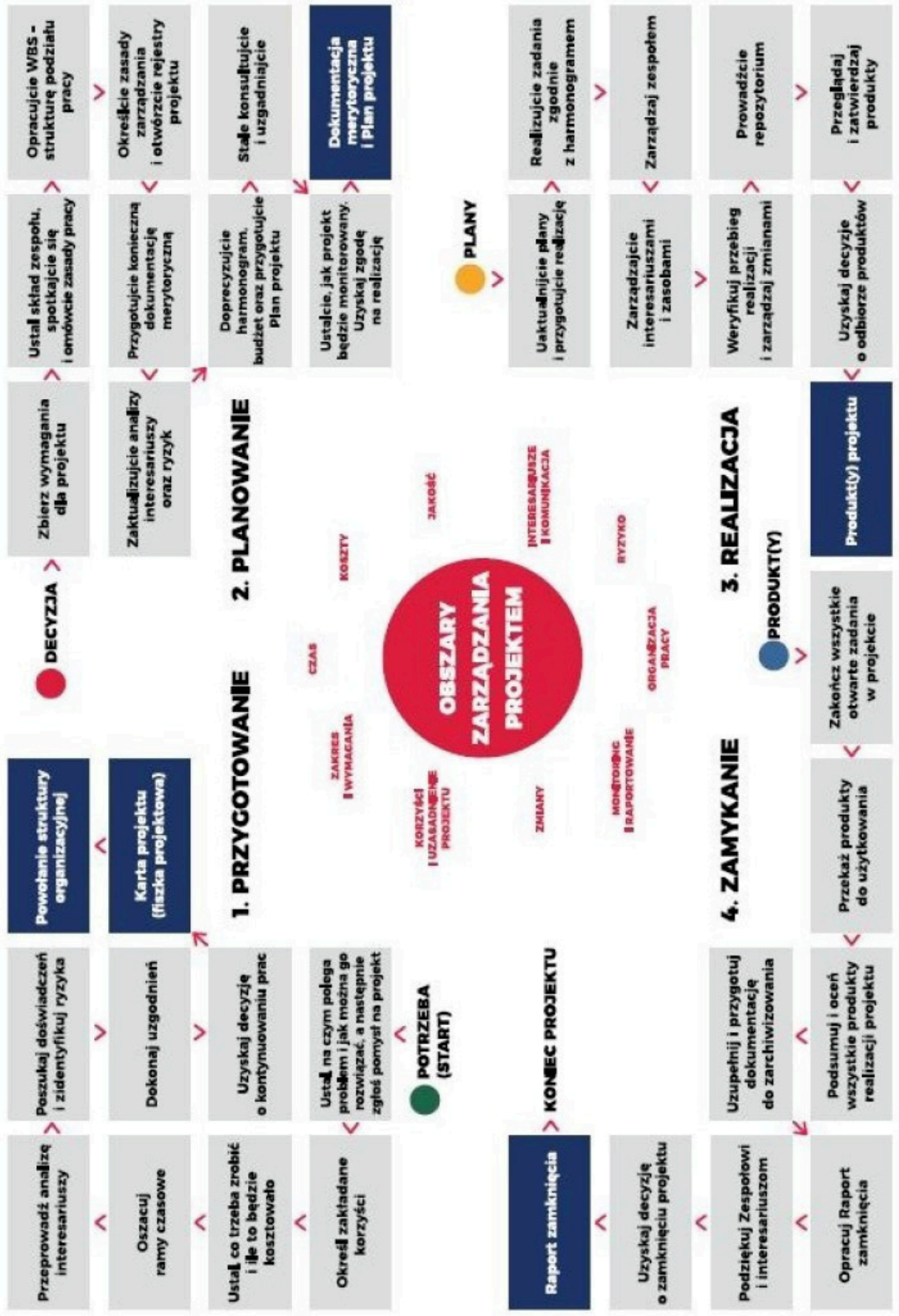
Nie istnieje jedna określona lista kontrolna dla każdego elementu w ramach zarządzania projektami. Jest tak głównie dlatego, że istnieją różne rodzaje zarządzania projektami, a każdy z nich obejmuje swoje własne elementy, procesy i formaty.

Ogólnie jednak, niezależnie od zastosowanej metodyki lub narzędzia do zarządzania projektami, każdy projekt musi obejmować:

- Cele - każdy projekt powinien mieć określony cel lub założenie. Przy ustalaniu celów projektu, skorzystaj z metody SMART, aby dzięki jasnym metrykom i kryteriom dokładnie zmierzyć sukces projektu.
 - Plan projektu - to szczegółowy plan wszystkich kluczowych kroków, jakie Twój zespół musi wykonać, aby skutecznie zrealizować cele projektu.
 - Budżet - większość projektów dysponuje wyznaczonym budżetem, który ogranicza i definiuje możliwe działania.
 - Ryzyko projektu - to wszystko, co może pójść źle w projekcie. Przykłady mogą obejmować przekroczenie budżetu lub niedotrzymanie terminu.
 - Zarządzanie ryzykiem projektu - to praktyka polegająca na identyfikowaniu zagrożeń przed rozpoczęciem projektu, aby skutecznie im zapobiegać.
 - Zakres projektu - na etapie planowania, należy również określić zakres projektu, czyli jego wielkość, ograniczenia, budżet oraz cele. Znajomość zakresu projektu pomoże zapobiec tzw. pełzaniu zakresu, które ma miejsce wtedy, gdy produkty końcowe projektu i zadania wykraczają poza jego zakres.
 - Plan zarządzania zasobami - to plan dotyczący sposobu, w jaki zamierzasz przydzielić zasoby swojego zespołu – niezależnie od tego, czy chodzi o przepustowość pracowników, narzędzia techniczne czy budżet. Utworzenie planu zarządzania zasobami dla projektu może pomóc w lepszym zarządzaniu i alokowaniu zasobów zespołu w celu zmaksymalizowania ich dostępności.
 - Interesariusze - to wszystkie osoby zaangażowane w Twój projekt. Mogą to być członkowie zespołów międzyfunkcyjnych lub kierownictwo.
-



- Oś czasu - większość projektów posiada oś czasu – datę rozpoczęcia oraz zakończenia prac nad projektem.
 - Produkty końcowe projektu - to materiały, pliki bądź produkty, które zostaną utworzone na końcu osi czasu projektu. Produkty końcowe mogą obejmować reklamy do kampanii marki lub nowe funkcje opracowane w związku z premierą produktu.
 - Kamienie milowe - to istotne punkty kontrolne wyznaczające ukończenie grupy zadań lub rozpoczęcie kolejnej fazy projektu. W odróżnieniu od produktów końcowych, które reprezentują produkt lub rezultat, kamień milowy jest wydarzeniem w czasie.
 - Zależności - Twój projekt może również mieć zależności, które występują wtedy, gdy jedno zadanie nie zostać rozpoczęte przed ukończeniem innego. Jeśli Twój projekt ma wiele zależności, pomocne może okazać się wyświetlenie ich w widoku na wzór wykresu Gantta, który pozwala zwizualizować całą pracę na osi czasu.
 - Aktualizacje postępu i statusu - zarządzanie projektem wiąże się również z koniecznością wysyłania raportów o postępach oraz aktualizacji statusu jego interesariuszom. Skuteczne raportowanie pomaga zwiększyć przejrzystość i współpracę między zespołami międzyfunkcyjnymi.
-



Projekty odgrywają zasadniczą rolę we wdrażaniu zmian w sektorze publicznym (także w innych sektorach). Realizacji projektów służą instytucje, procesy oraz środowisko zewnętrzne – np. firmy realizujące projekty oraz kierownicy projektów. Elementy te razem nazywam Rządowym Systemem Realizacji Projektów (ang. Governmental Project Implementation System, GPIS). Rządy (sektor publiczny) starają się zarządzać swoimi systemami realizacji projektów w celu podnoszenia ich efektywności. Te działania, przez analogię do Organizacyjnego Zarządzania Projektami (ang. Organizational Project Management) nazywam Rządowym Zarządzaniem Projektami (ang. Governmental Project Management, GPM) [87]. Projekty publiczne to te, których produkty są wykorzystywane publicznie, a głównym ich celem nie jest zysk. Projekty publiczne sektora prywatnego nazywane są projektami charytatywnymi bądź filantropijnymi.

Projekty rządowe są to projekty publiczne realizowane na mocy decyzji instytucji sektora publicznego. Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego są dobrym przykładem projektów rządowych.

Największym pojęciem jest projekt sektora publicznego. Projekt sektora publicznego jest to taki projekt rządowy, za którego realizację pełną odpowiedzialność ponosi instytucja rządowa. Główne ryzyko realizacji takich projektów leży po stronie rządowej.

[87] PMI, A Guide to Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) – Fifth Edition, Project Management Institute, Newtown Square 2013 (główny globalny standard zarządzania projektami; autor opracowania jest współautorem tego standardu); R. Turner, M. Heumann, F. Anbari, C. Bredillet, Perspectives on Projects. Routledge, New York 2010, s. 1; PMI, The Standard for Program Management Third Edition, Project Management Institute, Newtown Square 2013 (autor opracowania jest współautorem tego standardu); F.G. Gosling, The Manhattan Project. Making the Atomic Bomb, National Security History Series, DOE/MA-0002 Revised, US Department of Energy, Waszyngton 2010; S. Gasik, Zarządzanie projektami sektora publicznego, Akademia Finansów i Biznesu Vistula, Warszawa 2017.

PROCES [88]:

- Cykl rozpoczyna się od stwierdzenia potrzeby zmiany (interwencji) w określonym obszarze. Może to być stwierdzenie niewłaściwego poziomu edukacji, zbyt dużej liczby wypadków drogowych, czy nieuzyskiwania sukcesów sportowych. Potrzeba zmiany jest analizowana przez zespoły praktyków, uczonych i ekspertów z danego obszaru. Efektem pracy zespołów ekspertów są analizy, raporty czy ekspertyzy.
- Na podstawie raportów formułowane są polityki strategiczne. Polityka strategiczna to zbiór trzech elementów: obszar działania, intencja oraz zamiary działań. Najważniejszym składnikiem polityki jest intencja. Na przykład niemiecką polityką w obszarze imigracji może być przyjmowanie wszystkich imigrantów i otwarcie w tym celu granic, zaś australijską – niewpuszczenie na terytorium kraju żadnej osoby, która próbuje się tam nielegalnie dostać i budowa w tym celu obozów dla imigrantów na odległych wyspach. Intencje nie muszą być mierzalne.
- Polityki strategiczne są przekształcane w strategię. Zasadniczą różnicą pomiędzy polityką a strategią jest wymierność i jednoznaczność tego drugiego pojęcia. Każda strategia musi mieć zbiór konkretnych, mierzalnych celów, odniesionych do czasu.

Strategie są realizowane przez elementy projektowego podejścia do zarządzania: portfele, programy i projekty. Portfel jest to zbiór projektów (które mogą być łączone w programy) wspólnie zarządzany tak, żeby osiągnąć strategiczne cele biznesowe. Portfele mogą, ale nie muszą być składową procesu wdrażania zmian. Jeśli elementem realizacji strategii są projekty, których wykonawcami są firmy prywatne, to należą one do komercyjnych portfeli tych firm (głównym celem strategicznym ich realizacji jest zysk), a nie do portfeli instytucji publicznych. Natomiast jeśli projekty publiczne są w całości wykonywane przez instytucje publiczne, to wtedy należą one do publicznych portfeli tych organizacji (głównym celem biznesowym jest zaspokojenie potrzeb społecznych) i są składową procesu zarządzania zmianą sektora publicznego.

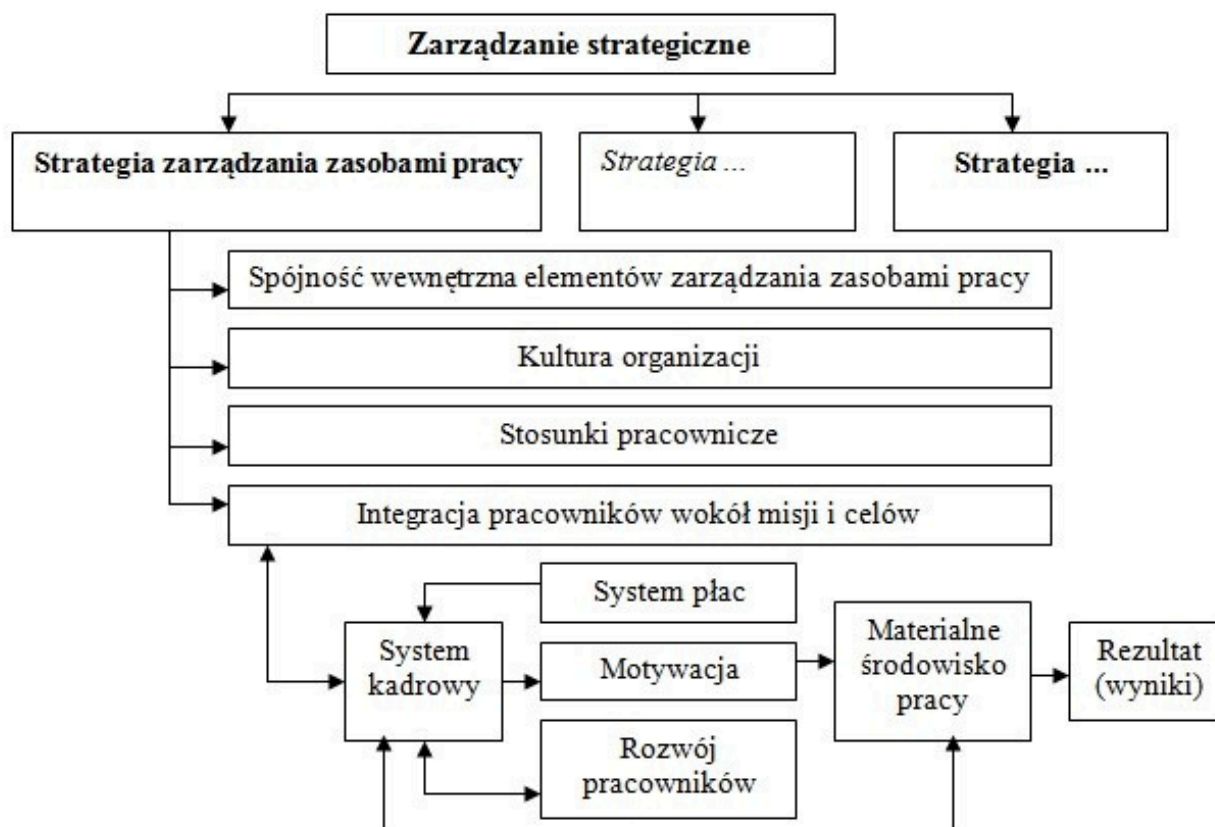


ROZDZIAŁ 7

7.1. Nowoczesne zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji – wybrane aspekty

Stworzenie efektywnego zespołu nie jest rzeczą prostą i łatwą. Suma wybitnych indywidualności nie staje się automatycznie wybitną grupą. Ludzie napotykają na wiele barier we wzajemnej współpracy, a pierwszą z nich i najbanalniejszą jest to, że umiejętność pracy zespołowej nie jest tym, co rozwija się w trakcie standardowej edukacji. W skutecznym budowaniu zespołu kluczową rolę odgrywa umiejętność porozumiewania się z innymi. Jest ona niezmiernie istotna w motywowaniu do działań indywidualnych i zespołowych, jak i w grupowym rozwiązywaniu problemów w trakcie zebrań, narad, spotkań czy inaczej nazywanych form dyskusji grupowej. Dyskusja w grupie nie jest panaceum na wszystkie problemy, ma swoje zalety, jak i swoje ograniczenia, tak jak i poszczególni członkowie zespołu. Poznanie silnych i słabych stron na poziomie grupy i jednostki pozwoli na stosowanie kosztownych i czasochłonnych metod grupowych tam, gdzie jest to rzeczywiście konieczne i ekonomicznie uzasadnione z jednoczesnym optymalnym wykorzystaniem potencjału wszystkich uczestników [88].

Schemat 13: System zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji



Źródło: https://pracezsl.wordpress.com/2012/09/30/system-zarzadzania-zasobami-pracy/#_ftn1

Strategia personalna, to swoisty wzorzec, który wyznacza kierunki i sposoby podejmowania decyzji kadrowych w firmie. Tworzy się ją jako długofalową koncepcję dotyczącą zasobów pracowniczych, zmierzającą do właściwego ich ukształtowania i zaangażowania. Jej celem jest wsparcie organizacji w osiągnięciu sukcesu.

Mówi się o dwóch głównych zasadach, jakimi należy kierować się, tworząc efektywną strategię personalną: pierwsza wywodzi się z ogólnej strategii organizacji, druga - wzmacnia interesy zarówno pracodawcy, jak i zatrudnionych pracowników.

Każda organizacja ma własną specyfikę, w związku z czym nie można przedstawić jednej sprawdzonej strategii personalnej. Korzystanie z dostępnych modeli działania i odpowiednie dopasowanie ich do konkretnych potrzeb, uwarunkowań i okoliczności może jednak przynieść bardzo dobre efekty [90].

Jakiego rodzaju działania strategiczne obejmuje strategia personalna? Należy tu wspomnieć przede wszystkim o:

- planowaniu - ilu i jakich pracowników będziemy potrzebować, których pracowników należałoby zwolnić, których przesunąć do innego działu,
- rekrutacji i selekcji - w jaki sposób będą pozyskiwani pracownicy, z jakich źródeł,
- rozwoju i doskonaleniu pracowników - jak wygląda kariera w organizacji, jakie są możliwości awansu, jaka jest strategia szkoleń,
- badaniu zasobów pracowniczych - jaki jest poziom określonych kompetencji wśród kadry, czy poczynione działania przyniosły pożądany efekt,
- motywowaniu i wynagradzaniu pracowników - jak kształtuje się system wynagradzania w organizacji, na jakich działaniach będzie opierał się system motywacyjny organizacji,
- systemie ocen - jak będą oceniani pracownicy, przez kogo, według jakich kryteriów,
- sposobie zwalniania pracowników - jak należy postępować przy zwalnianiu personelu.

Zgodnie z powyższymi zasadami strategii personalnej każde z powyższych działań powinno ściśle wiązać się z ogólną strategią funkcjonalną firmy.

STRATEGIA PERSONALNA, ZATEM POWINNA ZAWIERAĆ NASTĘPUJĄCE ELEMENTY:

- Analiza zewnętrzna organizacji, która powinna dotyczyć wszystkich obszarów będących poza bezpośrednim wpływem organizacji dotyczących kwestii personalnych, a mających wpływ na jej funkcjonowanie. W przypadku strategii personalnej analiza zewnętrzna dotyczyć może m.in. rynku pracy; funkcjonowania lokalnych instytucji; funkcjonowania innych przedsiębiorstw na rynku; możliwości współpracy zewnętrznej z organizacjami doradczymi, szkoleniowymi czy oferującymi innego rodzaju usługi; prawne warunki funkcjonowania przedsiębiorstwa itp.
 - Analiza wewnętrzna organizacji, która powinna obejmować wszystkie najistotniejsze elementy pozwalające na ocenę zasobów ludzkich przedsiębiorstwa oraz efektywność jego wykorzystania. Dobór czynników, jakie należy uwzględnić przy dokonywaniu powyższej analizy (podobnie jak w przypadku pozostałych składników strategii personalnej, zależy od specyficznych potrzeb konkretnej organizacji). Elementy, które mogą stać się przedmiotem analizy wewnętrznej to: struktura organizacyjna; posiadany przez organizację potencjał ludzki (w tym przypadku bardzo istotny jest dobór odpowiednich mierników niezbędnych do dokonania analizy potencjału pracowników - sugerowane jest oparcie się na pomiarze kompetencji); koszty zasobów ludzkich; poziom zadowolenia pracowników i ich potrzeby itp.
 - Analiza silnych i słabych stron, szans i zagrożeń (SWOT) – jest to część strategii będąca podsumowaniem analiz zewnętrznej i wewnętrznej, wskazująca na najistotniejsze szanse i silne strony organizacji. Pozwala ona określić elementy strategii personalnej, na której można budować przewagę konkurencyjną oraz zagrożenia i słabe strony, które uniemożliwiają realizację celów stojących przed organizacją.
-

- Opracowanie celów działania – ten etap budowy strategii wymaga podjęcia szczególnej współpracy z przedstawicielami innych funkcji w organizacji niż HR. Strategia zarządzania zasobami ludzkimi musi być skorelowana z celami organizacji. W opracowanie celów działania pod kątem zapewnienia odpowiedniej liczby właściwie przygotowanych do zadań pracowników poza działem HR powinny zostać włączone te działy, które są w stanie najlepiej określić potrzeby klientów organizacji. Cele powinny zostać sformułowane zgodnie z zasadą SMART, powinny nie tylko być precyzyjnie sformułowane, mierzalne i określone w czasie, ale także realne i uzgodnione.
 - Opracowanie mierników efektywności działania funkcji zarządzania zasobami ludzkimi – ustalenie mierników efektywności działań wiąże się bezpośrednio z procesem ustalania celów. Strategia personalna powinna określać jasne i widoczne korzyści dla organizacji wynikające z realizacji strategii zarządzania personelem (kadrami), dlatego przyjęte mierniki muszą być precyzyjne, niebudzące wątpliwości i „twardo” sformułowane.
 - Opracowanie wspólnej wizji rozwoju funkcji ZZL oraz funkcjonalnych programów działania – ten element strategii ma za zadanie określenie i dostarczenie organizacji spójnych narzędzi i programów z zakresu ZZL wpływających na realizację celów organizacji. Jest to element strategii personalnej, w której należy przyjrzeć się istniejącym funkcjom ZZL, określić te, które powinny podlegać modyfikacji, sformułować nowe funkcje i narzędzia.
 - Wdrożenie strategii – kluczem do wdrożenia strategii jest jej właściwa komunikacja. Ten element strategii powinien określać - w jaki sposób w organizacji będą przekazywane informacje o wdrażaniu poszczególnych elementów strategii personalnej oraz jak realizacja strategii personalnej przekłada się na osiąganie celów społecznych (jakościowych) organizacji.
 - Kontrola i wdrażanie zmian strategicznych – w tej części strategii należy określić, w jaki sposób będzie dokonywana analiza realizacji strategii ZZL, w jakich terminach będzie się ona odbywała, w jaki sposób będą dokonywane modyfikacje strategii oraz jakie zdarzenia będą wpływały na zmiany założeń strategii.
-

Opracowując i wdrażając strategię personalną, można posłużyć się poniższymi wskazówkami sformułowanymi przez Michaela Armstronga – wieloletniego praktyka i konsultanta z dziedziny zarządzania zasobami ludzkimi [91]:

- jasno sformułować to, co i z jakich powodów chcemy osiągnąć,
- upewnić się, że to, co chcemy robić jest spójne ze strategią organizacji, kulturą i sytuacją, w jakiej znajduje się organizacja,
- dążyć do ewolucji, nie rewolucji i „robić swoje”, bez patrzenia na to, co modne,
- pamiętać o prostocie, bo zbyt wysoki poziom złożoności to częsty powód niepowodzenia,
- bez pośpiechu
- z uważnym oszacowaniem zasobów i kosztów,
- z angażowaniem ludzi w proces,
- z klarowną komunikacją, do pracowników,
- zapewnieniem procesu rozwojowego dla pracowników.

Zdarza się, że organizacja osiąga sukcesy w obszarze personalnym mając zapisaną tylko częściową strategię i działając na bazie intuicji i doświadczeń kadry zarządzającej skupiającej zmotywowanych i właściwych ludzi. Inwestycja w budowę strategii personalnej jest opłacalna. Sam proces opracowywania strategii jest rozwijający i pomaga dostrzec czynniki sprzyjające i utrudniające realizację celów. Ponadto, znakomicie ułatwia koncentrację pracowników na kluczowych obszarach oraz pozwala weryfikować mierniki sukcesu [92].

Planowanie zasobów pracy stanowi integralną część planowania strategii rozwoju organizacji, wynikającej z przyjętej misji działania.

Planowanie zasobów w organizacji stanowi konieczny składnik kompletnego instrumentarium zarządzania zasobami ludzkimi.

[91] Por. M. Armstrong, S. Taylor, Zarządzanie zasobami ludzkimi, Wolter Kluwer, Warszawa 2016.

[92] A. Armstrong, Zarządzanie Zasobami Ludzkimi, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000; S. Borkowska, Wynagrodzenia – rozwiązywanie problemów w praktyce, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.



7.2. Fundamentalne techniki zarządzania organizacją

Przebieg procesów integracyjnych i dezintegracyjnych w każdej instytucji zespołowego działania zależy od jej formy organizacyjnej i procesu zarządzania. Jeżeli jest to sformalizowana instytucja (przedsiębiorstwo, firma, holding, urząd), należy mówić o uzależnieniu funkcjonowania mechanizmu integracyjnego od samego procesu zarządzania (kierowania) tą instytucją. Wyraźne powiązania między procesami integracyjnymi i dezintegracyjnymi a procesem zarządzania występują w dużych organizacjach gospodarczych i urzędach. W instytucjach tych uzależnienie funkcjonowania mechanizmu integracyjnego od procesu zarządzania (kierowania) polega na [93]:

- inicjowaniu i regulowaniu procesów integracyjnych w zarządzaniu;
- kontrolowaniu procesów dezintegracyjnych w ramach zarządzania.

W formach organizacyjnych zarządzania chodzi głównie o strukturę podmiotową tego procesu, to znaczy o cały personel zarządzający. To właśnie personel zarządzający reprezentuje na zewnątrz potrzeby i cele formalne instytucji, a wewnątrz niej – stawia formalne wymagania w stosunku do podległych pracowników. Personel zarządzający ulega również wpływowi sił integracyjnych i dezintegracyjnych. Nie zawsze reprezentuje on w sposób prawidłowy formalne cele i wymagania (potrzeby) instytucji. Aby jednak wyjaśnić rolę personelu zarządzającego w procesach integracyjnych i dezintegracyjnych, należy założyć, że personel ten właściwie reprezentuje formalne cele instytucji i stosownie do tych celów prawidłowo ustanawia formalne wymagania wobec podległych pracowników.

[93] Na podstawie: H. Mintzberg, The rise and fall of strategic planning, The Free Press, New York-Toronto 1994; H. Mintzberg, B. Ahlstrand, J.B. Lampel, Strategy safari: The complete guide through the wilds of strategic management. Pearson Education Limited, Harlow 2009; A.K. Kozłowski, Zarządzanie. Teoria i praktyka, PWN, Warszawa 2006; J. Stoner, Kierowanie, PWE, Warszawa 2004; A. Wajda, Organizacja i zarządzanie. PWE, Warszawa 2003; M. J. Hatch, Teoria organizacji, PWN, Warszawa 2002; P. Hensel, Transfer wzorców zarządzania, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007.

W procesie zarządzania chodzi głównie o realizację podstawowych funkcji zarządzania i o podejmowanie w ramach tych funkcji decyzji kierowniczych. W zespole podstawowych funkcji zarządzania w omawianych procesach szczególne znaczenie ma funkcja motywowania (pobudzania) podwładnych do działania. Decyzje podejmowane podczas realizacji tej funkcji zarządzania dotyczą doboru, kombinacyjnych połączeń i sposobów stosowania środków (narzędzi) motywacyjnych, dzięki którym kierujący ma możliwości oddziaływania na podwładnych, pobudzając ich do koniecznych działań dla osiągnięcia założonych celów (zadań). Bodźce działające na pracowników, w związku z wykonywaniem przez nich zadań cząstkowych, są interesującymi nas siłami integrującymi i siłami osłabiającymi więź pracowników z instytucją. Niektóre z tych bodźców są celowo stosowane w ramach realizowanej w procesie zarządzania funkcji pobudzania. Źródłem tych bodźców są przeważnie te elementy sytuacji zawodowej, które mogą być celowo kształtowane (kontrolowane i regulowane) przez instytucję, a ściślej – przez reprezentujący ją personel zarządzający. Inne bodźce działają na pracowników niezależnie od zamierzeń instytucji i personelu zarządzającego. Źródłem tych bodźców z kolei są elementy sytuacji życiowej, sytuacje bowiem napięcia w domu z reguły negatywnie oddziałują na stany emocjonalne i fizyczne pracowników.

Zatem na pojęcie technik zarządzania składają się co najmniej dwa elementy:

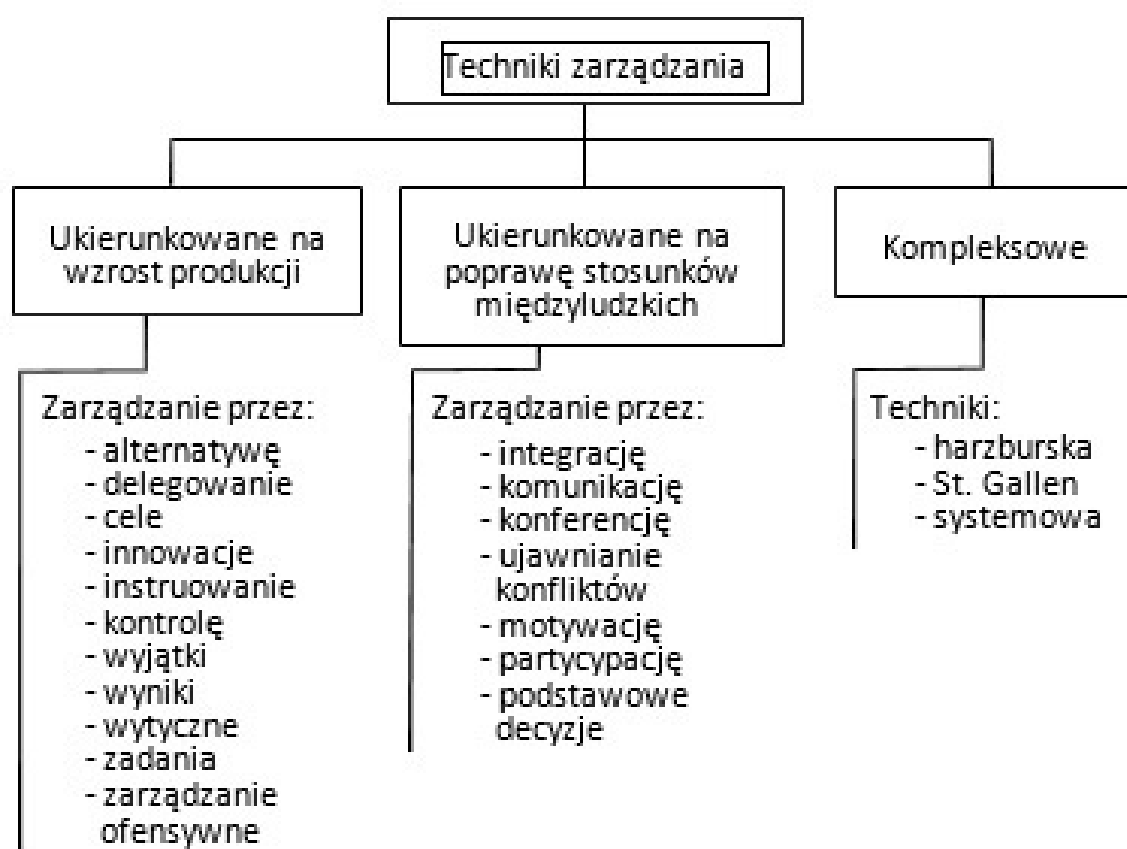
- właściwości techniczne narzędzi działania (w tym wypadku chodzi o właściwości czynników motywacji – bodźców jako przedmiotów materialnych, środków finansowych bądź jako warunków, zdarzeń, sytuacji);
- umiejętności techniczne ludzi dotyczące posługiwania się tymi narzędziami.

[91] Por. M. Armstrong, S. Taylor, Zarządzanie zasobami ludzkimi, Wolter Kluwer, Warszawa 2016.

[92] A. Armstrong, Zarządzanie Zasobami Ludzkimi, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000; S. Borkowska, Wynagrodzenia – rozwiązywanie problemów w praktyce, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.

Techniki zarządzania są to więc pomocnicze instrumenty zarządzania, składające się ze szczegółowych sposobów wykonania różnych prac cząstkowych w procesie zarządzania oraz sposoby nacisku (doboru, kombinacyjnych połączeń i stosowania środków motywacyjnych) na podwładnych, aby ich zachowanie było zgodne z wolą zarządzającego, to jest prowadziło do osiągnięcia założonych celów (wykonania zadań), przy uwzględnieniu cech tych środków i cech ludzi im poddawanych.

Schemat 14: Techniki zarządzania - klasyfikacja



Źródło: opracowanie własne

**Tabela 6: Podstawowe cele stosowania
wybranych technik zarządzania**

Rodzaje technik zarządzania	Główne cele stosowania technik
Zarządzanie przez alternatywę	określenie alternatywy rozwiązań problemu i ocena ich użyteczności
Zarządzanie przez delegowanie uprawnień	odciążenie przełożonego i wyzwolenie inicjatywy podwładnych
Zarządzanie przez cele	zmiana orientacji pracy zespołu ze sposobu postępowania na wyznaczanie celu
Zarządzanie przez innowacje	wyzwalanie innowacji organizacyjnych, technologicznych i ekonomicznych
Zarządzanie przez instrukcję	zastępowanie więzi służbowych więziami funkcjonalnymi
Zarządzanie przez integrację	wyrabianie poczucia przynależności do grupy
Zarządzanie przez komunikację	swobodny dobór informacji potrzebnych do koordynacji i kontroli
Zarządzanie przez konferencję	wzrost trafności decyzji kierowniczych na podstawie grupowego rozpoznania
Zarządzanie przez ujawnianie i rozwiązywanie konfliktów	rodzące i objawiające się podczas konfliktu nowe pomysły wykorzystywane do rozwoju instytucji
Zarządzanie przez kontrolę	korekta zadań, samokontrola
Zarządzanie przez motywację	stwarzanie sytuacji przymusowych
Zarządzanie przez partycypację	współudział pracowników w podejmowaniu ważnych decyzji i udział w ich realizacji
Zarządzanie ofensywne	systematyczne udoskonalanie instrumentów planowania i kontroli oraz wykorzystywanie wszystkich posiadanych zasobów w celu zwiększenia efektywności działania
Zarządzanie przez ustalanie reguł decyzyjnych	ustanowienie określonych reguł (zasad) podejmowania kolektywnych decyzji
Zarządzanie systemowe	usprawnianie pracy administracji
Zarządzanie przez wyjątki	odciążenie kadry przez przekazywanie zadań niekierowniczych na niższe poziomy
Zarządzanie przez wyniki	koncentracja na podstawowych źródłach wzrostu wydajności
Zarządzanie przez wytyczne	szttywny podział pracy, kierowanie za pomocą instrukcji
Zarządzanie przez zadania	dokładne wyznaczenie zadań, pozwalające na lepsze ich zrozumienie i wykonanie

Źródło: opracowanie własne

Do najstarszych technik zarządzania niewątpliwie należy zarządzanie przez delegowanie uprawnień MbD (ang. Management by Delegation). Jednak wśród autorów zajmujących się tą problematyką nie ma zgodności co do tego, czy ta technika zarządzania jest rzeczywiście odrębną techniką. Niektórzy bowiem twierdzą, że wynika ona z samego faktu hierarchizacji zadań w strukturze organizacyjnej instytucji. Jednak, aby w możliwie prosty sposób przedstawić wzajemne powiązania różnych technik, będziemy ją traktować jako odrębną technikę. Zarządzanie przez delegowanie uprawnień realizuje się przez podział pracy. Delegowanie oznacza jednocześnie przekazywanie zadań, uprawnień i określanie odpowiedzialności (istotne jest przy tym właściwe zgranie wielkości zadań, kompetencji i odpowiedzialności) na niższych poziomach zarządzania. Maksymalny zakres delegowanych uprawnień jest wyznaczony przez kwalifikacje zawodowe, a tym samym przez stopień odpowiedzialności tego, komu się te uprawnienia deleguje. Przy tej technice personel powinien wykazać się samodzielnością i samokontrolą, kierownik jest w dużym stopniu odciążony od obowiązku ciągłego nadzoru i kontroli podwładnych.

Do podstawowych zalet przekazywania uprawnień należy niewątpliwie to, że osoba pozostająca bliżej miejsca działania może podjąć operatywną decyzję – lepszą niż osoba oddalona od miejsca działania; poza tym przekazując odpowiedzialność w dół, pobudza się inicjatywę kierowników niższych poziomów zarządzania. Oczywiście, istnieją pewne ograniczenia w przekazywaniu uprawnień, gdyż muszą być zachowane co najmniej trzy warunki: uprawnienia mogą być przekazane tylko na stanowisko, do którego dopływają potrzebne informacje, umożliwiające korzystanie z tych uprawnień, musi być zastosowana odpowiednia zachęta do podejmowania decyzji (korzystanie z uprawnień), zaś osoba, której przekazano uprawnienia, musi być zdolna do podejmowania decyzji.

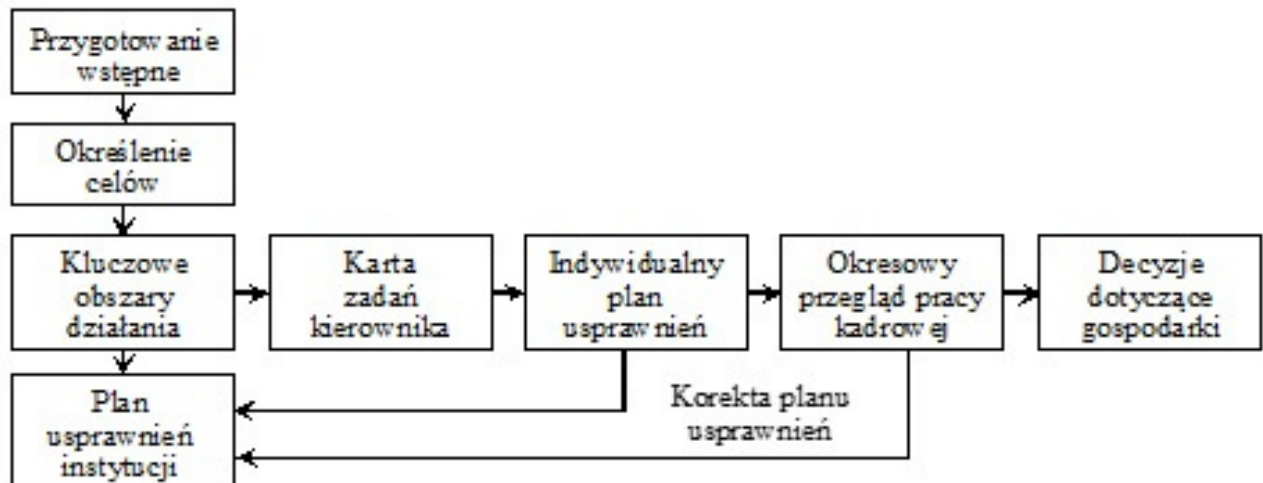
Przyjęcie techniki delegowania uprawnień stwarza podstawę do przekształcenia konkretnych celów instytucji w podcele i zadania cząstkowe dla poszczególnych ogniw organizacyjnych, czyli do zastosowania techniki zarządzania przez cele MbO (ang. Management by Objectives). W tradycyjnym, hierarchicznym modelu organizacji i zarządzania instytucją proces definiowania jej strategii, misji, celów i zadań przebiega od góry w dół; niższe poziomy zarządzania są przedmiotem kontroli dla zapewnienia zgodności ich działań z zamierzeniami poziomów wyższych. System kontroli zapewnia przełożonym informacje, na podstawie których mogą ocenić podwładnych, jak pracują (dobrze czy źle). Technika MbO próbuje odwrócić kierunek planowania w procesie zarządzania tak, aby przebiegał on od dołu w górę hierarchii organizacyjnej.

Podstawowym dążeniem w stosowaniu techniki zarządzania przez cele jest doprowadzenie do porozumienia między przełożonym i podwładnym, dotyczącego celów ciągłych i konkretnych zadań podwładnego. Całość tej techniki sprowadza się w zasadzie do realizacji następujących kroków:

- kierownicy niższych poziomów zarządzania wspólnie ze swoimi przełożonymi uzgadniają, jakie cele i w jakim terminie mają być przez nich realizowane;
- uzgadniają też sposoby oceny stopnia realizacji celów;
- po upływie uzgodnionych terminów wspólnie są przeprowadzane analizy wyników osiągniętych przez poszczególnych kierowników lub przez podległe im komórki organizacyjne oraz porównania z wyznaczonymi wcześniej celami;
- w przypadku niezadowolających wyników wspólnie są opracowywane plany doskonalenia sposobów działania oraz doształcania współpracowników, aby im pomóc osiągnąć wyznaczone cele w następnym okresie.

Zasadniczą trudnością jest określenie odpowiednich mierników oceny osiągniętych wyników. Jeśli wyniki te nie dadzą się skwantyfikować, trzeba przyjąć inne kryteria oceny (jakościowe).

Schemat 15: Schemat postępowania w ramach techniki zarządzania przez cele



Źródło: opracowanie własne

Procedura techniki zarządzania przez cele może też przebiegać w układzie przełożony – podwładny w następujących krokach:

- propozycje podwładnego – pierwszym krokiem jest zazwyczaj zaproponowanie podwładnemu pisemnego zestawienia jego ciągłych celów i konkretnych zadań na najbliższy okres. Propozycja powinna określać, w jaki sposób będzie mierzyć się wykonanie zadań i za pomocą jakich mierników (wskaźników). Podwładny w tym kroku procedury ma zasadniczy wpływ na ustalanie kryteriów oceny;
- wspólne negocjacje i uzgodnienia – podwładny przedstawia swoje propozycje przełożonemu, obaj omawiają je, negocjują, korygują i ostatecznie dochodzą do pisemnego porozumienia w sprawie określonych celów i zadań podwładnego na nadchodzący okres;
- analiza i ocena – porozumienie jest traktowane jako dokument roboczy; do poszczególnych pozycji można w każdej chwili zajrzeć i dokonać niezbędnych analiz.

Technika zarządzania przez cele, pomimo swojej atrakcyjności, nie jest łatwa do zastosowania. Wdrożenie jej w instytucji wymaga zgody wszystkich zainteresowanych stron; technika ta wymaga też ciągłej łączności i negocjacji między różnymi poziomami organizacyjnymi zarządzania. Zarządzanie przez wyznaczanie celów ma, w porównaniu z innymi technikami zarządzania, charakter kompleksowy, to znaczy uwzględnia podstawowe funkcje zarządzania:

- planowanie – przez określanie celów;
- organizowanie – przez delegowanie uprawnień do decydowania i ponoszenia odpowiedzialności oraz zapewnianie środków do realizacji celów;
- motywowanie – przez prowadzenie rozmów ze współpracownikami, obiektywną ocenę i odpowiednie wynagradzanie;
- kontrolę – przez analizę wyników i porównanie ich z założonymi celami.

Przekazywanie i otrzymywanie takich informacji, jak odchylenia od planu czy sytuacje wyjątkowe, zaistniałe w instytucji, doprowadziło do wykształcenia się w praktyce techniki zwanej zarządzaniem przez wyjątki MbE (ang. Management by Exceptions). Istotną rolę odgrywa tu rozpoznawanie wyłaniających się trudnych problemów i przekazywanie informacji wyjątkowych, sygnalizujących, że konieczna będzie interwencja kierownika, a także takich zagadnień, jakie mogą być załatwione przy użyciu zwykłej procedury przez podwładnych. Dla techniki tej są charakterystyczne:

- określanie sposobów pomiaru – bez zastosowania mierników czy wskaźników nie jest możliwe stwierdzenie, czy dana sytuacja jest wyjątkowa;
 - określanie dróg osiągnięcia wyznaczonych celów; podczas krytycznej analizy dotychczasowego działania zostaje wyznaczony nowy kierunek działania w przyszłości;
 - porównywanie obecnego przebiegu działania z przebiegiem przewidywanym w celu stwierdzenia, czy występują odchylenia o wyjątkowym charakterze, wymagające interwencji kierownictwa;
-

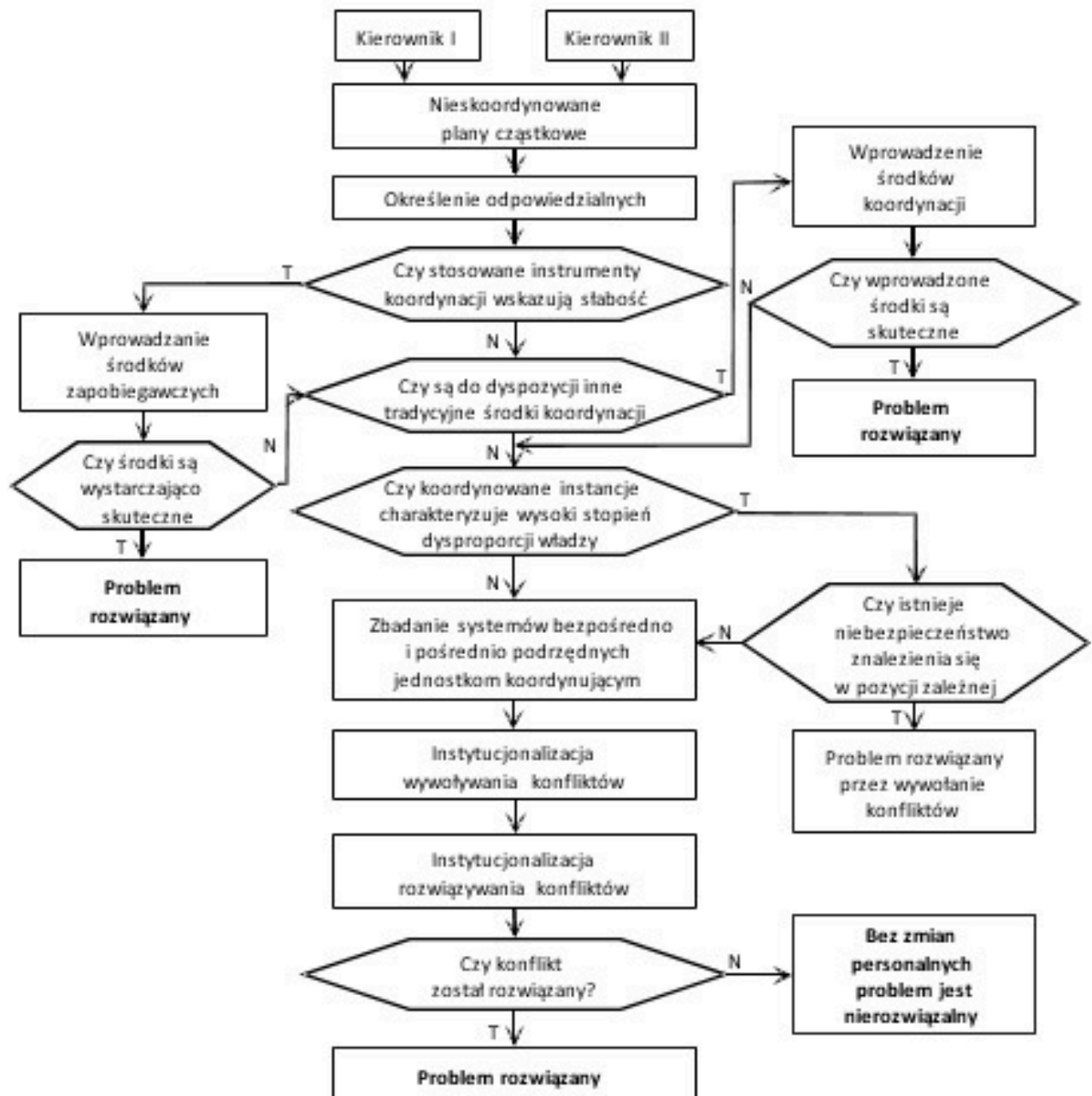
- podjęcie stosownych decyzji, które:
 - mają doprowadzić przebieg działania do stanu przewidywanego,
 - wobec zmiany warunków, mogą spowodować zrewidowanie wyznaczonych celów,
 - mają zapewnić wykorzystanie nowych możliwości.

W poznanej już technice zarządzania przez cele, połączonej z techniką zarządzania przez wyjątki, można doprowadzić do wysokiego stopnia koordynacji pionowej zadań. Jednakże instytucje pracujące na tych zasadach wykazują słabości w koordynacji poziomej (między równorzędnymi komórkami organizacyjnymi realizującymi inne podcele). Słabości te wynikają przede wszystkim:

- ze specjalizacji i myślenia wąskimi kategoriami swojej jednostki organizacyjnej;
- z procedury wyznaczania celów, które są formułowane częściowo pod presją celów indywidualnych;
- ze skupienia się na kontroli środków, a nie na celach związanych z nimi decyzji;
- z subiektywnej selekcji informacji podczas samokontroli.

Jako antidotum na wspomniane słabości technik zarządzania stosuje się taki mechanizm organizacyjny, który umożliwia wczesną identyfikację i przezwyciężenie konfliktów wynikających z nieskoordynowanych celów cząstkowych w planie instytucji. Mechanizm ten nosi nazwę zarządzania przez ujawnianie (wywoływanie) konfliktów MbC (ang. Management by Conflicts). Konflikty są istotnym przejawem każdego systemu społecznego, w tym także instytucji. Tradycyjna teoria organizacji uważała konflikty za zjawiska zdecydowanie negatywne i starała się je likwidować, natomiast socjologia i współczesna teoria organizacji (paradygmat w naukach o zachowaniu) są skłonne zrobić użytek z konfliktów organizacyjnych dla dobra całej instytucji. Koncepcja zarządzania przez konflikty polega więc na pozytywnym wykorzystaniu konfliktów jako sygnałów o rozwijających się lub już istniejących nieskoordynowanych (sprzecznie lub odśrodkowo działających) siłach w ramach instytucji. Za wady tej techniki uważa się zbyt dużą skłonność do tworzenia konfliktów.

Schemat 16: Procedury ujawniania i rozwiązywania konfliktów



Źródło: opracowanie własne

Rozbudowanie bardzo mocno funkcji kontroli, prowadzenie ciągłego bezpośredniego nadzoru w formie bieżącego porównywania osiągnięć z założeniami planu jest charakterystyczną cechą techniki zarządzania przez wyniki MbR (ang. Management by Results). Przy zastosowaniu tej techniki naczelne kierownictwo sprzyja aktywności i rywalizacji wśród pracowników, cała jego uwaga koncentruje się na osiągnięciu, w częściowym zakresie, wyników. U podstaw tej techniki leży pełne wykorzystanie obecnie istniejących możliwości, bez próby rozwiązywania problemów, które mogą wyniknąć w przyszłości.

Zarządzanie przez motywowanie MbM (ang. Management by Motivation) – jest techniką zarządzania, której celem jest bezpośrednie włączenie pracowników w nurt działalności instytucji i możliwie najlepsze wykorzystanie ich wiedzy, umiejętności, uzdolnień i doświadczenia w realizacji stawianych przed nimi zadań. Technika ta jest bardzo trudną sztuką, wymagającą umiejętnego stosowania różnorodnych środków motywacyjnych, jakimi są środki zachęty, perswazji i przymusu. Dla celów zarządzania, ekonomiki i psychologii formułuje się różne zasady stosowanych środków w instytucji i uważa się, że jeśli będą przestrzegane, to przyniesie to pożądany skutek. Wielu kierowników wie bardzo niewiele o motywacji, która w zasadzie wydaje się być względnie prosta – człowiek chce dobrze pracować i chce mieć osiągnięcia, ale chce też widzieć sens i użyteczność swojej pracy, czerpać z niej materialne i moralne korzyści oraz traktować ją jako zasadnicze źródło osiągania sukcesów życiowych. Każdy pracownik chce po prostu odczuwać ze swej pracy satysfakcję i właśnie na tej bazie jest zbudowana technika zarządzania przez motywowanie. Technika ta tworzy zintegrowany zespół środków i reguł postępowania, stosowany w celu nakłonienia pracowników do działań zgodnych z celami (zadaniami) instytucji. Tworzy więc pewne ramy zachowań organizacyjnych pracowników, ukierunkowuje ich postawy, nadaje kształt ich pracy i określa jej styl, a zatem kształtuje korzystne warunki procesu regulacji ludzkimi czynnościami tak, aby prowadziły do realizacji założonych celów (zadań).

Inną, niewątpliwie najtrudniejszą, techniką zarządzania, a jednocześnie coraz częściej stosowaną jest technika zarządzania przez porozumienie – zgodę MbK (ang. Management by Consent). Technika ta w obecnym stadium rozwoju społecznego jest coraz częściej stosowana z tego względu, że pracownik stał się fachowcem (specjalistą). Pracownicy zatrudnieni w różnych instytucjach coraz częściej domagają się właściwego i poważnego ich traktowania. Chcą mieć również w zakładzie pracy prawo do informacji, prawo do konsultacji, prawo do wyboru (jest to typowe zwłaszcza dla rozwiniętych społeczeństw przemysłowych). Ze względu na społeczny charakter pracy, produkcji i usług pracownicy są niejako współgospodarzami swego kraju. Jest zatem zrozumiały fakt, iż chcieliby swój status współgospodarzy egzekwować w codziennej praktyce. A z tego wyłania się potrzeba zarządzania przez porozumienie (jednomysłność, zgodę).

Omawiając techniki zarządzania, należy jeszcze wspomnieć o pewnej technice zarządzania (choć ma ona inny charakter niż techniki omówione), która powinna być brana pod uwagę podczas projektowania systemu zarządzania. Stwarza ona bowiem możliwości zwiększenia elastyczności zarządzania i jego lepszego dostosowania się do zmian występujących w otoczeniu. Jest to technika zarządzania projektem (ang. Project Management), realizowana za pomocą zespołów zadaniowych. W technice zarządzania projektem zespoły zadaniowe mogą pełnić wiele funkcji analityczno-diagnostycznych, projektowych, organizatorskich, technicznych, technologicznych, wdrożeniowych, ekonomicznych itp. Zespół zadaniowy jest techniką i formą organizacyjną ściśle związaną z wykonaniem określonego projektu czy zadania. Konkretnie zadanie (projekt), wyznaczone przez kierownictwo, zostaje sprecyzowane pod względem treści, zakresu i terminu. W celu realizacji tego zadania powołuje się odpowiedni zespół, składający się z pracowników poszczególnych działów i wydziałów, którzy na czas wykonywania zadania są wyłączeni z normalnej działalności w swych macierzystych komórkach. Zwykle jest to tak dobrany zespół specjalistów, że zapewnia optymalne wykonanie zadania. Pracą zespołu kieruje i ponosi za nią odpowiedzialność kierownik zespołu posiadający odpowiednie kompetencje. Zespół ma do rozwiązania jedno zadanie i może je rozwiązać tylko przy ścisłym współdziałaniu wszystkich członków zespołu. Poszczególne

członkowie zespołu otrzymują do rozwiązania zadania częściowe; praca każdego członka jest jednak zależna od pracy pozostałych członków zespołu [94].

W technice zarządzania przez partycypację MbP (ang. Management by Participation) wychodzi się od założenia, że podstawą zarządzania są trzy czynniki w formie wkładu: własnego kapitału, pracy i „myśli przedsiębiorczej”. W związku z tym w decydowaniu o rozwoju i funkcjonowaniu instytucji oraz ponoszeniu stosownej odpowiedzialności powinni uczestniczyć zarówno przedstawiciele właścicieli kapitału i pracobiorców, jak i zarządy wykonawcze (kierownictwo). Przedstawiciele pracobiorców są wybierani przez ogół pracowników i posiadają kompetencje opiniotawczo-doradcze, a w pewnym zakresie – i decyzyjne. Ich udział w kierowaniu może przybierać formę współdziałania lub współdecydowania. Jest to technika kooperacyjnego zarządzania stosowana na niemieckim obszarze językowym. Ma ona umożliwić wprowadzenie wielopodmiotowego stylu zarządzania tworzonego na podstawie delegowania uprawnień oraz współpracy między menedżerem i jego współpracownikami. W technice tej deleguje się nie tylko zadania i uprawnienia, ale także prawo do podejmowania decyzji i związaną z tym odpowiedzialność.

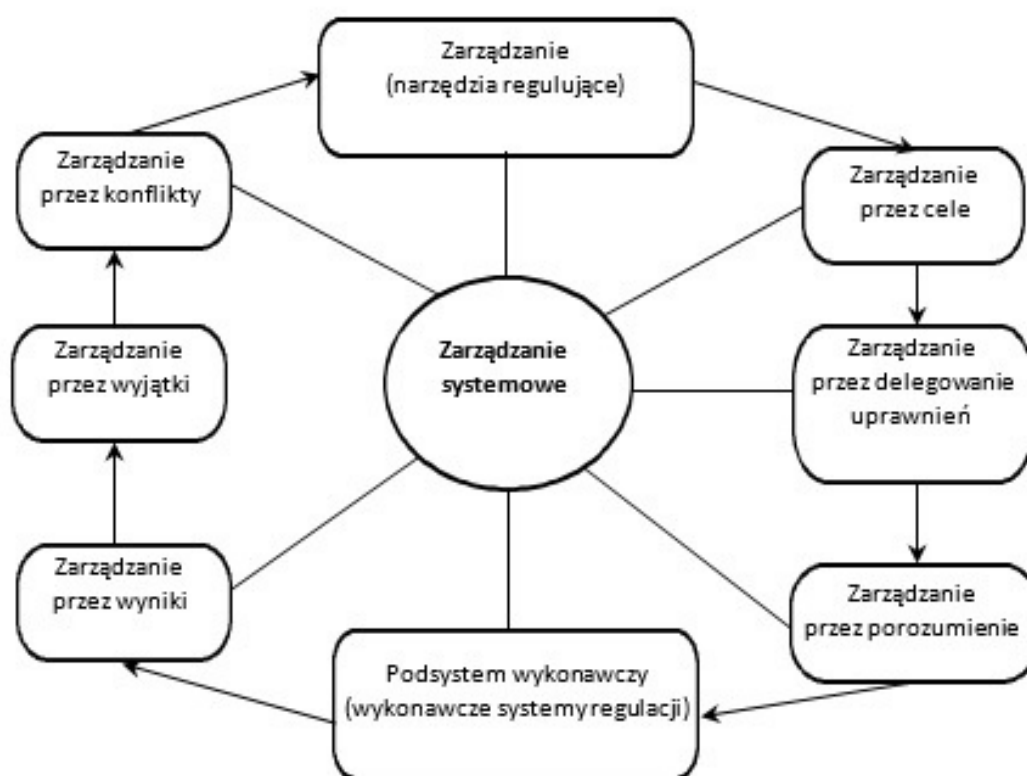
W technice zarządzania MbPC (ang. Management by Planning and Controlling) są eksponowane jedynie dwie funkcje zarządzania – planowanie i kontrolowanie, natomiast pozostałe funkcje nie są w zasadzie brane pod uwagę. Podstawą działania jest plan, który jednocześnie służy do kontroli i ustalania odchyłeń między wynikami osiągniętymi a założonymi.

Technika zarządzania MbCD (ang. Management by Control and Direction) bazuje na autorytarnym stylu kierowania, nie ma tu delegowania uprawnień, a jedynie podział zadań i nadzór przełożonego nad wykonywaniem poleceń. Rezygnuje się w niej z innowacyjności pracowników, co nie zachęca ich do kreatywności i własnej inicjatywy w pracy.

[94] M.J. Hatch, Teoria organizacji, PWN, Warszawa 2002; P. Hensel, Transfer wzorców zarządzania, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007; A.K. Koźmiński, D. Latusek-Jurczak, Rozwój teorii organizacji, Wolters Kluwer, Warszawa 2011; G. Morgan, Obrazy organizacji, PWN, Warszawa 2006.

Technikę MbB (ang. Management by Breakthrough) stosuje się w celu uzyskania przełomu w działaniu instytucji przez stałe kontrolowanie, by uniknąć niekorzystnych zmian. Tworzy się w tej technice wydział diagnoz, by odkryć możliwości usprawnień i zaprojektować doskonalsze, radykalne rozwiązanie problemu zarządczego, oraz wydział sterujący, na którym spoczywa obowiązek podjęcia niekonwencjonalnych działań. Decydujące znaczenie dla przełomu w działaniu ma postawa osobista i inicjatywa przełożonego [95].

Schemat 17: Próba integracji wybranych technik w zarządzaniu systemowym



Źródło: opracowanie własne

[95] Por. P.F. Drucker, Myśli przewodnie Druckera, Wyd. MT Biznes, Warszawa 2002; J.A. Stoner, C. Wankel, Kierowanie, PWE, Warszawa 1992; M. Armstrong, Zarządzanie zasobami ludzkimi, ABC, Kraków 2003; R. W. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, PWN, Warszawa 2007; A.K. Koźmiński, Zarządzanie. Teoria i praktyka, PWN, Warszawa 2006; J. Stoner, Kierowanie, PWE, Warszawa 2004; A. Wajda, Organizacja i zarządzanie, PWE, Warszawa 2003; K. Klincewicz, Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2016; J.R. Schermerhorn, Zarządzanie, PWE, Warszawa 2008; J.A.F. Stoner, E.R. Freeman, D.R. Gilbert, Kierowanie, PWE, Warszawa 2011; Zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość. Praca zbiorowa STRATEGOR, PWE, Warszawa 2007.



Zarządzanie systemowe MbS (ang. Management by System) uważa się za technikę realizowania skomplikowanego procesu zarządzania, zapewniającą połączenie zasadniczych elementów (odrębnych technik) w jednolity pod względem logicznym system, pozwalający w najbardziej racjonalny sposób osiągnąć założony cel. Polega ono na zarządzaniu całym systemem (instytucją), między innymi na delegacji uprawnień i bardzo rozwiniętej samoregulacji podsystemów, z wykorzystaniem systemu komunikacji oraz sterowania (regulacji). Istotnym ograniczeniem tej techniki zarządzania są wysokie koszty, duża wrażliwość na zakłócenia i dehumanizacja zarządzania.



ROZDZIAŁ 8

8.1. Budżet zadaniowy jako narzędzie NPM

Budżet zadaniowy to plan wydatków budżetowych, sporządzany w układzie funkcji, zadań i podzadań, wraz ze wskazaniem na poziomie zadań i podzadań celów, które planuje się osiągnąć w wyniku realizacji zadania/podzadania oraz mierników określających stopień realizacji celów. Budżet zadaniowy jest narzędziem sprawnego zarządzania zadaniami publicznymi, zapewniającym osiągnięcie określonych celów.

Prezentacja celów i odnoszących się do tych celów mierników pozwalają na dokładniejsze obserwowanie i kontrolowanie rezultatów oraz efektów administracji publicznej.

Układ zadaniowy funkcjonuje równolegle z tradycyjnym układem wydatków. Jest to de facto inny sposób klasyfikowania wydatków budżetowych. Przez układ zadaniowy rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostek sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa. Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do prowadzenia ewidencji wydatków budżetowych w układzie tradycyjnym (według klasyfikacji budżetowej) oraz ewidencjonowania tych samych wydatków w układzie zadaniowym. Budżet zadaniowy przygotowany zgodnie z określonymi zasadami i metodami realizacji procesu może być wykorzystany jako narzędzie poprawy efektywności oraz skuteczności zarządzania jednostką.

Cele wprowadzenia budżetowania zadaniowego:

- Osiągnięcie większej przejrzystości finansów publicznych oraz dostarczenie obywatelom bardziej czytelnej informacji nt. podejmowanych działań i ich kosztów;
 - Osiągnięcie większej skuteczności realizacji zadań publicznych;
 - Zwiększenie efektywności wydatkowania środków publicznych.
-

BUDŻET ZADANIOWY ODPOWIADA NA PYTANIA:

- Jakie zadania są wykonywane (są zaplanowane do wykonania)?
- Jakie wydatki są przeznaczane na poszczególne zadania w danym roku budżetowym?
- Jakie cele planuje się osiągnąć realizując poszczególne zadania i jak je zmierzyć?
- Jakie skutki (rezultaty) ma przynieść realizacja założonych celów? (jakie wartości docelowe powinny osiągnąć zakładane mierniki)?
- W jakim stopniu udało się zrealizować postawione cele?

Budżet zadaniowy – zarządzanie wydatkami w sektorze publicznym opierające się na zasadach:

- skuteczności – określenie celów i mierników,
- efektywności – najlepsze efekty z nakładów,
- przejrzystości – budżet sprzyja transparencji wydatkowania środków publicznych,
- programowania wieloletniego – kilkuletnia projekcja budżetu zadaniowego.

Plany finansowe jednostek sektora finansów publicznych często związane są z tymczasowością przyjmowanych rozwiązań dotyczących określania wielkości: dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. W ramach budżetu będącego rocznym planem finansowym dość często przyjmuje się do realizacji priorytety i zadania istotnej jedynie w danym okresie, lecz powodujące negatywne skutki w kolejnych latach. Do prowadzenia bardziej racjonalnej działalności fiskalnej może przyczynić się wprowadzenie jako powszechnie obowiązującego, budżetu zadaniowego.

Zalety budżetu zadaniowego można wskazać:

- zerwanie z zasadą jedności materialnej budżetu,
- zaciągany dług przeznaczony jest na finansowanie wydatków inwestycyjnych (majątkowych) lub spłatę już istniejącego długu,
- wzrost zadłużenia nie następuje na finansowanie wydatków bieżących,
- sprzedaż majątku publicznego oraz środki z prywatyzacji nie służą finansowaniu wydatków bieżących, lecz są przeznaczane na wydatki majątkowe lub spłatę zadłużenia,
- większa przejrzystość finansów publicznych.

Wady:

- konieczność zaplanowania i zrealizowania dodatniego wyniku części bieżącej budżetu,
- większy formalizm planowania i wykonania budżetu,
- większą trudność w realizacji budżetu.

Przejęciową wadą budżetu zadaniowego będzie również nieznamość jego zasad, a więc konieczność zapoznania się z nowymi procedurami, co spowoduje chaos na etapie jego planowania, uchwalania i wykonania. Budżet zadaniowy prowadzi do ograniczenia dysponowania środkami uzyskanymi ze sprzedaży majątku, prywatyzacji oraz pozyskanych przychodów w wyniku zawartych umów o kredyty, pożyczki, emisję papierów wartościowych itp. Ograniczenie to przyczynia się jednak do zmniejszenia marnotrawienia środków publicznych na ponoszenie wydatków bieżących.

Zaplanowanie i realizacja budżetu zadaniowego wymagają większej dyscypliny niż w przypadku tradycyjnego budżetu, w którym wszystkie dochody przeznacza się na finansowanie wszystkich wydatków. Budżet zadaniowy powinien przyczynić się do stabilizacji majątku publicznego poprzez reinwestowanie środków uzyskanych ze sprzedaży i prywatyzacji. Ponadto wprowadzenie budżetu zadaniowego wyeliminuje zadłużanie się jednostek sektora finansów publicznych na finansowanie wydatków bieżących.

Wprowadzenie regulacji prawnych związanych z budżetem zadaniowym jest ograniczeniem swobody dysponowania środkami publicznymi, w szczególności w zakresie konieczności przeznaczenia dochodów z określonych tytułów na określone wydatki. W zakresie prawa finansów publicznych i jego istotnej części finansów samorządowych byłaby to zmiana dość radykalna, którą ciągle można zrealizować, nie czekając, aż możliwość pozyskania dochodów do części inwestycyjnej będzie znikoma ze względu na pozbycie się prawie całego majątku publicznego. Gdy przestaną istnieć dochody części inwestycyjnej, budżet zadaniowy będzie zbędny [96].

Budżet zadaniowy został wprowadzony lub też wdrożone zostały jego elementy w wielu państwach europejskich, szczególnie podczas ostatniego kryzysu gospodarczego, który wyraźnie unaoczniał potrzebę optymalnego wykorzystania środków publicznych i osiągnięcia w związku z inwestycjami finansowymi konkretnych celów. Budżet zadaniowy jest stosowany w takich Państwach jak Francja, Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania, Finlandia, Estonia, Słowacja, Słowenia, Czechy, Litwa, Łotwa, Holandia. W niektórych Państwach budżet zadaniowy obejmuje także parlament (Czechy, Litwa, Słowenia, Słowacja oraz Holandia).

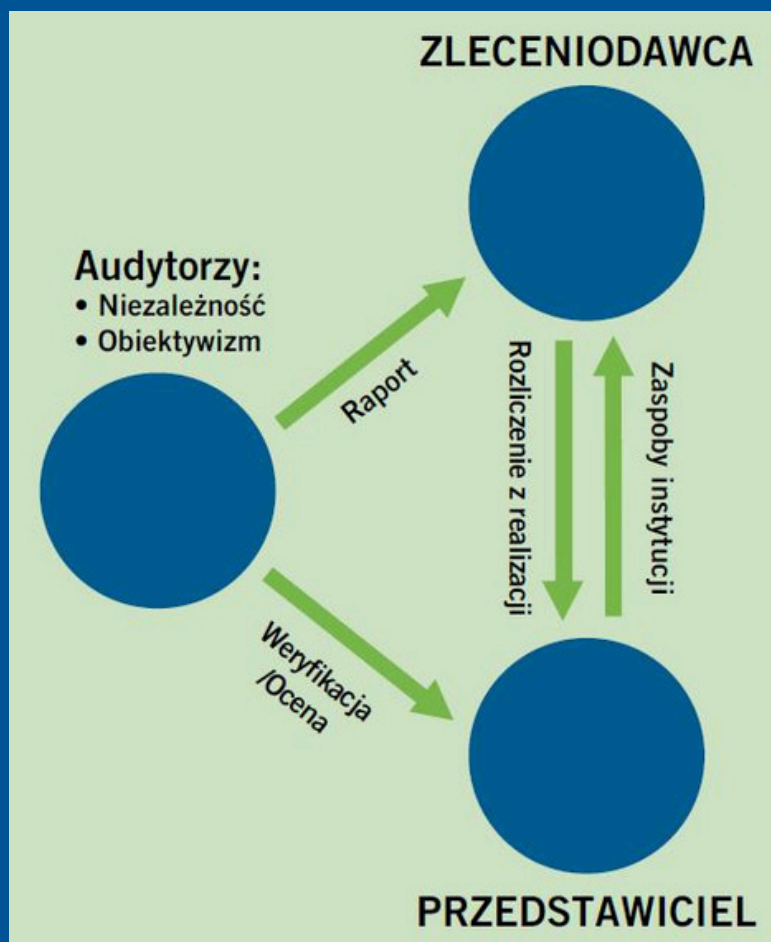
[96] <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/budzet-zadaniowy-ma-zalety-i-wady,30252.html>



8.2. Audyt i kontrola wewnętrzna w sektorze publicznym

Sektor publiczny reprezentuje relacje zlecniodawca – przedstawiciel (agent). Występują urzędnicy – pełniący rolę przedstawicieli publicznych – muszą okresowo rozliczać się przed zlecniodawcami z wykorzystania zasobów oraz gospodarowania nimi, które to rozliczenie obejmuje osiągnięte cele publiczne. Skuteczny audyt ogranicza ryzyka związane z relacją zlecniodawca – przedstawiciel. Zlecniodawca polega na audytorze, ufając, że zapewni on niezależną, obiektywną ocenę dokładności rozliczenia agenta i przekaże informacje czy agent korzysta z zasobów zgodnie z życzeniem zlecniodawcy.

Schemat 18: Relacje zlecniodawca – przedstawiciel (agent)



Potrzeba zaangażowania trzeciej strony do potwierdzenia wiarygodności raportowania finansowego, wyników działania, zgodności oraz innych mierników, wynika z kilku czynników związanych z relacjami pomiędzy zleceniodawcą a jego agentem:

- Konflikt interesów – przedstawiciele mogą wykorzystywać zasoby i uprawnienia do własnych interesów, a nie zleconych zadań.
- Zdalne działanie – operacje mogą być fizycznie usunięte spod bezpośredniego nadzoru zleceniodawcy.
- Złożoność – zleceniodawca może nie posiadać wiedzy technicznej niezbędnej do nadzorowania działalności.
- Skutki błędu – błędy mogą być kosztowne, gdy agenci są zarządcami dużej ilości zasobów i są odpowiedzialni za programy mające wpływ na życie i zdrowie obywateli

Chociaż audyt sektora publicznego poszerzył swoją uwagę z pojedynczych transakcji do systemów sterowania i operacji programowych, audyt sektora publicznego powinien zachować określone parametry, które są podstawą jego wiarygodności – wartości dostarczanych dla procesu zarządzania – w tym:

- Niezależność od strony audytowanej i obiektywny stosunek do przedmiotu audytu.
- Korzystanie z systematycznego procesu zbierania i analizowania znaczących i właściwych dowodów.
- Porównanie z kryteriami w celu sformułowania wniosków. Przykładowe kryteria to m.in.: cele / zadania, wskaźniki i przepisy.
- Korzystanie z powszechnie akceptowanych standardów zawodowych audytu.

Wiarygodność audytu wzmacnia zarządzanie w sektorze publicznym poprzez zapewnienie odpowiedzialności i ochrony podstawowych wartości sektora publicznego, które ma miejsce poprzez ocenę, czy menedżerowie i urzędnicy prowadzą działalność publiczną w sposób przejrzysty, rzetelny, uczciwy i zgodnie z procedurami i przepisami [97].

Audyt wewnętrzny to narzędzie badania i oceny działalności organizacji publicznych - ma wspierać organizację w osiąganiu wytyczonych celów wpływając na poprawę efektywności procesów zarządzania. Powinien wskazywać możliwości wygenerowania większego efektu lub osiągnięcia tego samego efektu przy niższych nakładach/kosztach. Ma wnieść wartość dodaną, w szczególności w swej warstwie doradczej, poprzez systematyczną, w uporządkowany sposób prowadzoną ocenę działalności operacyjnej organizacji publicznej, a także przez wskazywanie sposobów podnoszenia jakości i wydajności pracy oraz transparentności (przejrzystości) działań. Typ audytu efektywnościowego ma wzmacniać efektywność ekonomiczną działań organizacji, tak w wymiarze operatywnym jak i strategicznym [98].

Kontrola „wewnętrzna” oznacza, że dotyczy ona systemów i działalności kontrolnej wewnątrz scentralizowanej czy zdecentralizowanej administracji w opozycji do zewnętrznej działalności kontrolnej państwowych kontrolerów/audytorów. Wobec polskiej administracji publicznej, w ślad za popularyzacją koncepcji New Public Management czy good governance, formułowane są postulaty odejścia od kultury stosowania przepisów na rzecz kultury osiągania rezultatów. Oznacza to także odejście od tradycyjnego nastawienia na realizację przepisów prawnych, czyli dbałości w pierwszym rzędzie o legalność, w kierunku uwzględniania innych kryteriów, jak oszczędność, efektywność i skuteczność (sprawność). Jak jednak pokazały doświadczenia z rozumieniem i stosowaniem regulacji dotyczących kontroli finansowej, niezwykle trudno w sposób jednolity upowszechnić określone pojęcia bez sformułowania ich w przepisach prawnych, wciąż dla istotnej większości kierowników jednostek (i co równie istotne – organów kontrolnych) stanowiących podstawowy wyznacznik realizowanych powinności. Większość osób zajmujących się kontrolą finansową (zarządczą) czy audytem wewnętrznym pamięta, że elementy kontroli finansowej, określone w standardach kontroli finansowej, były niemal identyczne z zasadami określonymi w obecnie obowiązujących standardach kontroli zarządczej.

Użycie słowa „kontrola” oznaczało wszystkie rodzaje działalności administracji i władzy związane z nadzorem nad zarządzaniem finansowym, mającym na celu „trzymanie pod kontrolą” własnych finansów. Użycie słowa „finansowy” odnosiło się do zaakcentowania zarówno finansowego, jak i administracyjnego, zarządczego czy budżetowego aspektu działalności administracji; dodatkowo planowanie działalności, monitorowanie jakości zarządzania jednostką i sporządzanie na tej bazie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej oraz sprawozdania. Zwiększenie się zakresu i skomplikowania zadań państwa w ostatnich stuleciach, rozrost administracji publicznej, wydłużenie procesu decyzyjnego oraz komplikacja procedur współbieżnie z rozwojem demokracji w wielu państwach doprowadziły do powstania systemu kontroli nad realizacją zadań państwa oraz rozliczania z ich efektów.

W krajach anglosaskich fundamentem dla kontrolowania działań rządzących stała się zasada rozliczalności (accountability). Zasada ta statuuje odpowiedzialność polityków i urzędników za realizację nałożonych zadań. Jest ona rozumiana przede wszystkim jako obowiązek przedstawiania sprawozdania ze swojej działalności oraz rozliczenia się z nałożonych zadań. Nie można go ograniczać do wymagania rozliczenia finansowego czy przedstawiania sprawozdania finansowego. Należy mieć na uwadze szersze rozumienie pojęcia „rozliczenia się”, obejmujące odpowiedź na pytania o skuteczność, oszczędność, legalność, terminowość i adekwatność podjętych działań oraz ich efektów w stosunku do celów i potrzeb.

Zatem w każdej prawidłowo działającej organizacji publicznej kierownictwo powinno wiedzieć czy: poszczególne komórki organizacyjne urzędu prawidłowo realizują przypisane im zadania, działają oszczędnie, wydajnie i skutecznie, dostarczając produkty i usługi na odpowiednim poziomie, czy przestrzegane są normy prawne oraz zarządzenia, polecenia i wytyczne kierownictwa oraz czy są chronione zasoby (przed przypadkami marnotrawstwa, złego zarządzania, błędów, nadużyć itp.).

W jednostce sektora finansów publicznych funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w obszarze rachunkowości, przepływu informacji finansowych oraz systemów informatycznych wspomagających jej prowadzenie sprowadza się zasadniczo do realizowania przez kierownictwo organizacji publicznej czynności nadzoru oraz wykonywania przez pracowników codziennych czynności kontrolnych i zarządczych (na poziomie operacyjnym) w tym obszarze. Zarówno system rachunkowości, system generowania i przepływu informacji finansowych, jak i system kontroli zarządczej musi obejmować zespół czynności wykonywanych przez kierownictwo i pracowników w postaci procedur kontrolnych, które uwzględniają określone przepisy prawa i wewnętrzne regulacje. Wszystkie procedury kontrolne rachunkowości, w tym procedury kontroli finansowo-księgowej, bezpieczeństwa obiegu dokumentacji finansowej oraz dokumentacja dotycząca środowiska informatycznego, są ściśle ze sobą powiązane i zawierają się w elementach (standardach) kontroli zarządczej. Z komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wynika bezpośrednio konieczność opracowania, wdrożenia, oceny i doskonalenia procedur kontroli w środowisku informatycznym, które powinny funkcjonować w ramach systemu kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych. Funkcjonowanie kontroli zarządczej w obszarze bezpieczeństwa systemów informatycznych w jest należy odpowiednio udokumentować. Podstawowymi dokumentami są [99]:

- polityka i procedury zapewnienia bezpieczeństwa zasobów informatycznych rachunkowości, w tym danych osobowych i danych finansowych;
- plan awaryjny;
- plan zapewnienia ciągłości działania systemów informatycznych w ramach kontroli zarządczej;
- dokumentacja ewidencyjna systemu informatycznego rachunkowości zgodnie z art. 10 ustawy o rachunkowości;
- procedury kontroli ogólnych w środowisku informatycznym.

Zgodnie z treścią standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, model kontroli zarządczej oparty został na powszechnie akceptowanych modelach kontroli, tj.: tzw. modelu COSO [100] oraz standardzie INTOSAI GOV 9100 (zmienionych na INTOSAI GOV 9100). W konsekwencji koncepcja kontroli zarządczej ujęta w przepisach ustawy o finansach publicznych oraz wynikająca ze standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, jest pojęciem zgodnym z kontrolą w ujęciu systemowym znanym teorii zarządzania oraz określonym przez powołane powyżej modele kontroli. Jest ona zatem rozumiana jako całościowy proces, realizowany zarówno przez kierownictwo, jak i innych pracowników organizacji w celu dostarczenia racjonalnego zapewnienia, że będą osiągnęte ogólne cele organizacji zapisane w art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Tak rozumiana kontrola wewnętrzna składa się z wzajemnie powiązanych elementów (komponentów) określonych przez standardy kontroli zarządczej: środowiska kontroli (środowiska wewnętrznego), ustalania celów i zarządzania ryzykiem, mechanizmów kontroli (działań w ramach systemu kontroli), informacji i komunikacji oraz monitorowania i oceny systemu kontroli. Systemowe rozumienie kontroli implikuje jej ścisłą integrację z działalnością jednostki.

Podstawowym poziomem funkcjonowania kontroli zarządczej w całym sektorze finansów publicznych jest jednostka sektora finansów publicznych (tzw. I poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej w jednostce odpowiedzialny jest jej kierownik. Ponadto w ramach administracji rządowej i samorządowej powinna funkcjonować kontrola zarządcza odpowiednio na poziomie działu administracji rządowej, a także jednostki samorządu terytorialnego (tzw. II poziom kontroli zarządczej). Za funkcjonowanie kontroli zarządczej na tym poziomie odpowiada odpowiednio minister kierujący danym działem administracji rządowej oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa w przypadku jednostki samorządu terytorialnego. Minister jest odpowiedzialny za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w ministerstwie (jako kierownik jednostki) oraz w dziale

[100] COSO I Kontrola Wewnętrzna – Zintegrowana Struktura Ramowa, Internal Control – Integrated Framework, PIKW, Warszawa 2008; COSO I Internal Control - Integrated Framework, AICPA, 1992.

administracji rządowej (jako minister kierujący działem). Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz marszałek województwa jest odpowiedzialny za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej w urzędzie gminy (urzędzie miasta), starostwie powiatowym lub urzędzie marszałkowskim, a także w jednostce samorządu terytorialnego [101].

Kontrola wewnętrzna (zarządcza) nie ogranicza się wyłącznie do działań tradycyjnie rozumianych jako kontrola instytucjonalna lub funkcjonalna, lecz jest zespołem działań, zdarzeń, mechanizmów, procesów, w które zaangażowane jest kierownictwo i pracownicy wszystkich szczebli związanych ze sposobem, w jaki jest wykonywana działalność jednostki. Przepis art. 68 ufp wyznacza kluczowe cele kontroli zarządczej rozumiane jako stany i cechy działalności jednostek sektora finansów publicznych, których osiągnięcie powinna kontrola zapewniać. Zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych ogólne cele kontroli zarządczej obejmują [102]:

- zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczność i efektywność działania – zapewnienie osiągnięcia celów i realizacji zadań z zachowaniem najlepszej możliwej relacji pomiędzy ponoszonymi nakładami i osiąganymi efektami;
- wiarygodność sprawozdań;
- ochronę zasobów;
- przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania;
- efektywność i skuteczność przepływu informacji;
- zarządzanie ryzykiem.

[101] Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (poz. 84) Standardy Kontroli Zarządczej dla Sektora Finansów Publicznych.

[102] Komentarz do art. 69 Ustawy o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz, W. Misiąg (red.), Warszawa 2019; Komentarz do art. 69 ufp, Prawo finansów publicznych, A. Mikos-Sitek (red.), Warszawa 2019, s. 68-73.

Powyższe cele są zgodne z celami występującymi w modelach COSO oraz INTOSAI. Warto zwrócić uwagę na to, że definicja kontroli wewnętrznej zawarta w standardach INTOSAI wskazuje, że kontrola wewnętrzna jako proces dotyczy zarządzania całością działalności organizacji, mając w tle konieczność wykonania misji przez jednostkę i reakcję na wszystkie rodzaje ryzyk. Jeszcze bardziej dobitnie INTOSAI zaznaczyła to w wydany w 2001 r. krótkim dokumencie: wprowadzeniu do kontroli wewnętrznej przeznaczonym dla publicznych kierownictwa organizacji w administracji publicznej [103].

Kontrola zarządcza pozwala spojrzeć na funkcjonowanie organizacji z perspektywy tworzenia zaktualizowanej hierarchii celów i wprowadzania zmodyfikowanych metod działania w odniesieniu do realizowanych zadań. Z założenia system kontroli zarządczej cechuje elastyczność – dopasowuje się on do zróżnicowanych potrzeb jednostek, które są nim objęte, nie narzuca ujednoliconych rozwiązań, pozostawiając tym samym obszary do samodzielnego „zagospodarowania”, dając kierownikom jednostki możliwość podjęcia decyzji zarówno w kwestii konkretnego działania, jak i narzędzi, za pomocą których stan pożądaný zostanie osiągnięty. Kontrola zarządcza zakłada zatem samodoskonalenie organizacji, ciągłość diagnozowania, monitorowania i poprawiania realizowanych przez organizację procesów. Nie sposób więc uznać, że istnieje ujednolicona, wspólna dla wszystkich jednostek ścieżka wdrażania KZ oraz iż kiedykolwiek będzie możliwe osiągnięcie etapu „wdrożenia” KZ. Zarządzanie jednostką nie jest bowiem projektem, który można kiedykolwiek uznać za zakończony.

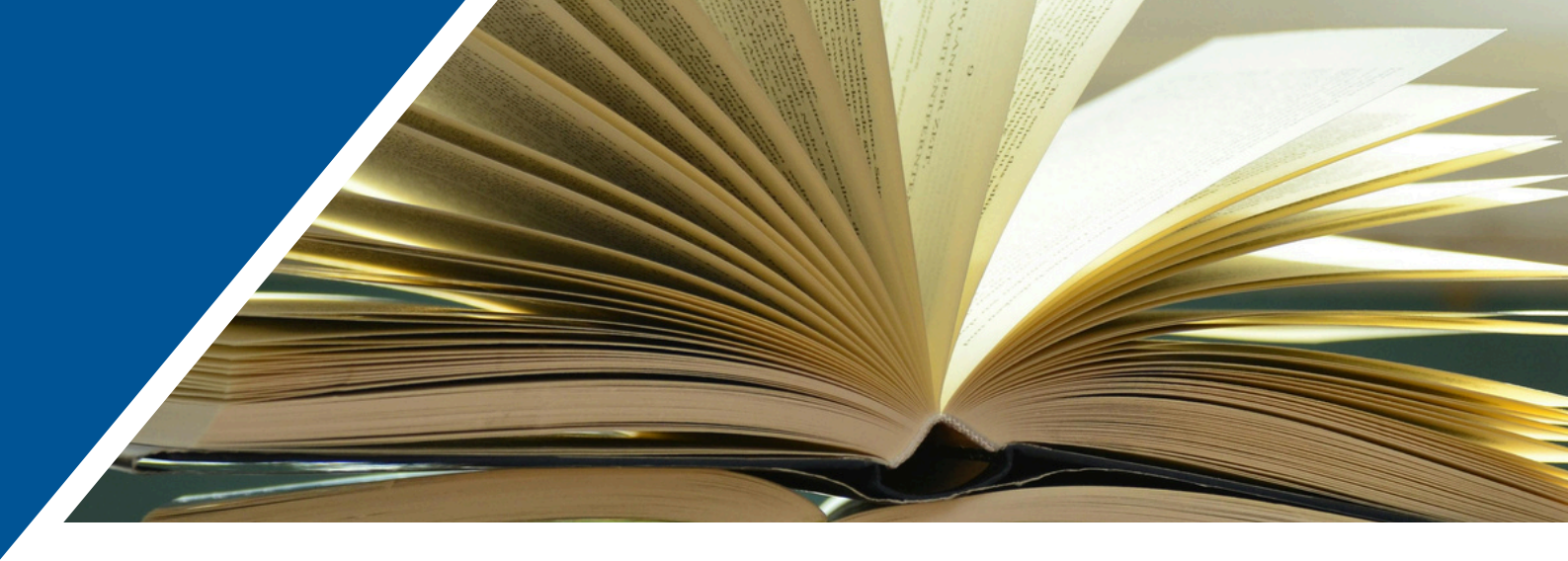
[103] INTOSAI GOV 9100, Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 5; INTOSAI, Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector (INTOSAI GOV 9100), Wiedeń 2004; INTOSAI Guidelines for Good Governance, <http://www.issai.org/composite-194.htm>; INTOSAI, Standardy kontroli wydane przez Komisję Standardów Kontroli Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli, NIK, Warszawa 2009.



BIBLIOGRAFIA

[NAJWAŻNIEJSZE POZYCJE]

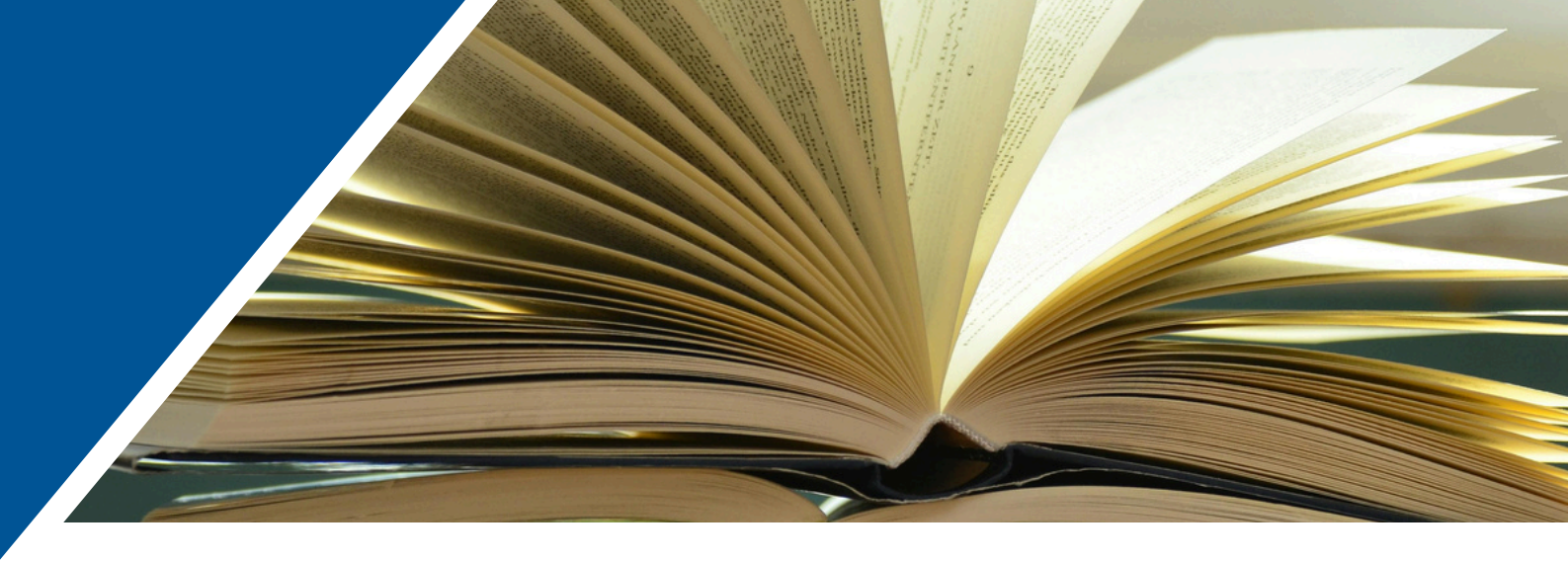
- A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide), Project Management Institute, Pennsylvania.
- N. Acocella, Zasady polityki Gospodarczej, PWN, Warszawa 2002.
- A. Adamik, Nauka o organizacji, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013.
- B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 1996.
- H. Ansoff, E. McDonnell, Implanting Strategic Management, Prentice Hall, New York 1990.
- M. Armstrong, Zarządzanie zasobami ludzkimi, ABC Oficyna ekonomiczna, Kraków 2003.
- M. Armstrong, S. Taylor, Zarządzanie zasobami ludzkimi, Wolter Kluwer, Warszawa 2016.
- C. Begg, S. Fisher, R. Dornbush, Makroekonomia, PWE, Warszawa 2014.
- A. Błaś, Dylematy administracji publicznej w państwie prawa, [w:] Prawo do dobrej administracji: materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe 2002.
- A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Administracja publiczna, Kolonia Limited 2004.
- J. Boć, Sfery ingerencji administracji, [w:] J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2000.
- S. Borkowska, Wynagrodzenia - rozwiązywanie problemów w praktyce, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
- R. Brajer-Marczak, Efektywność organizacji z perspektywy modelu dojrzałości procesowej, Zarządzanie i Finanse, 2012.
- G. Bukowska, A. Karpiński, J. Kleer, B. Kożuch, R. Lech, S. Owsiak, J. Siwińska, S. Paradysz, K. Zubelewicz, Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej. Wnioski dla Polski, OLYMPUS Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu, Warszawa 2004.
- P. Cabała, Zarządzanie portfelem projektów w organizacji. Koncepcje i kierunki badań, Mfiles.pl, Kraków 2018.
- M. Chmaj, Prawo samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- R. Cieślak, B. Korbus, Partnerstwo publiczno-prywatne. Od pomysłu do wyboru partnera prywatnego, praca zbiorowa, materiały pochodzące ze zbiorów Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2014.
- M. Clarke, P. Stewart, Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach, [w:] P. Świaniewicz (red.), Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej, Municipium, Warszawa 1997.
- J. Czaputowicz (red.), Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej, PWN, Warszawa 2008.



- K. Czarnecki, Idee i praktyki nowego zarządzania publicznego, „Zarządzanie Publiczne” 2011; 1(15).
- M. Dale, Skuteczna rekrutacja i selekcja pracowników, ABC Oficyna ekonomiczna, Kraków 2002.
- P. Drucker, Praktyka zarządzania, MT Biznes, Warszawa 2017.
- L. M. English, Public Private Partnerships in Australia: An Overview of Their Nature, Purpose, Incidence and Oversight, „The University of New South Wales Law Journal” 2006; 29(3).
- J. A. G. Ewalt, Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation, American Society for Public Administration, New Ark, 2001.
- E. Filar, Biznes plan, POLTEXT, Warszawa 1996.
- J. Gaciarz, Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce, [w:] J. Hausner (red.), Administracja publiczna, PWN, Warszawa 2008.
- M. Ganczar, Informatyzacja administracji publicznej: nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców, CeDeWu, Warszawa 2009.
- S. Gasik, Zarządzanie projektami sektora publicznego, Akademia Finansów i Biznesu Vistula, Warszawa 2017.
- P. Gershon, Review of civil procurement in central government, HM Treasury, London 1999.
- J. Gierszewski (red.), Administracja publiczna. Skrypt, PWSH Pomerania, Chojnice 2012.
- A. Gołębiowska, A. Zientarski, Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej, [w:] Efektywność działania administracji publicznej w Polsce, A. Gołębiowska, P. B. Zientarski (red.), Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- R.W. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, PWN, Warszawa 1996.
- M. S. Grindle, Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries, „Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions” 2004; 17(4).
- R. Hall, J. Taylor, Makroekonomia, PWN, Warszawa 2002.
- M. J. Hatch, Teoria organizacji, PWN, Warszawa 2002.
- J. Hausner, Administracja publiczna, PWN, Warszawa 2005.
- J. Hausner, Podstawy rządzenia interaktywnego. Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego. Kraków 2001.
- J. Hausner, Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego, [w:] J. Hausner, M. Kukiłka (red.), Studia z zakresu zarządzania publicznego, t. 2, Wydawnictwo AE, Kraków 2002.
- P. Hensel, Transfer wzorców zarządzania, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007.
- T. Hernaus, V. B. Vuksic, M. I. Štemberger, How to go from strategy to results? Institutionalising BPM governance within organisations, „Business Process Management Journal” 2016; 22(1).
- C. Hood, A public management for all seasons?, „Public Administration” 1999; 69.
- C. Hood, The „New Public Management” in the 1980's: Variations on a Theme, „Accounting, Organizations and Society” 1995; 20(2/3).
- H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna zagadnienia ogólne, Liber, Warszawa 1998.



- W. Jakimowicz, Publiczne prawa podmiotowe, Zakamycze, Kraków 2000.
- Z. Janowska, Zarządzanie zasobami ludzkimi, PWE, Warszawa 2002.
- M. Jastrzębska, M. Janowicz-Lomott, K. Łyskawa, Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyka katastroficznego, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- D. Jemielniak, D. Latusek-Jurczak, Klasyka teorii zarządzania. Ćwiczenia, przykłady, testy, Poltex, Warszawa 2014
- D. Jemielniak, D. Latusek-Jurczak, Zarządzanie. Teoria i praktyka w pigułce, Poltex, Warszawa 2014.
- P. Jeżowski, New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym, [w:] P. Jeżowski, Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2002.
- D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues, "Policy research Working Paper" 2010; 5430.
- J. Kisielnicki, Zarządzanie organizacją, WSHiP, Warszawa 2004.
- T. Kiziukiewicz, K. Sawicki, Audyt systemu kontroli zarządczej [w:] Zasady audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych, T. Kiziukiewicz (red.), Difin SA, Warszawa, 2012.
- K. Klincewicz, Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2016.
- M. Kohlbacher, The effects of process orientation: a literature review, "Business Process Management Journal" 2010; 16(1).
- M. Kohlbacher, S. Gruenwald, Process ownership, process performance measurement and firm performance, "International Journal of Productivity and Performance Management" 2011; 60(7).
- B. Korbus, Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa, 2010.
- B. Korbus, T. Srokosz, M. Wawrzyniak, Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.
- B. Korbus, M. Strawiński, Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009.
- M. Kostera, Zarządzanie potencjałem społecznym organizacji, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), Zarządzanie, PWN, Warszawa 2004.
- E. Kowalczyk, G. Roszyk-Kowska, Człowiek w organizacji XXI wieku. Wyzwania dla współczesnego zarządzania, Studenckie Koło Naukowe Psychologii Biznesu, Poznań 2016.
- A. Koźmiński, D. Jemielniak, Zarządzanie od podstaw, Oficyna, Warszawa 2011.
- A. Koźmiński, D. Jemielniak, D. Latusek-Jurczak, Zasady zarządzania, Oficyna, Warszawa 2014.
- A. Koźmiński, W. Piotrowski, Zarządzanie, PWN Warszawa 2001.
- B. Kożuch, Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji, Warszawa 2004.
- H. Król, A. Ludwiczński, Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji, PWN, Warszawa 2021.
- P. Krugman, R. Wells, Makroekonomia, PWN, Warszawa 2014.



- B. Kudrycka, B. Guy Peters (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, 2006.
- E. Kwiatkowski, R. Milewski, *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 2007.
- M. Kwiatkowski, *Nieprzejrzystość – bariery merytokracji kadrowej w sektorze publicznym*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2011.
- M. Latham, *Constructing the Team*, HMSO, London 1994.
- Z. Leoński, *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006.
- J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brunka, *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, PWSH Pomerania, Chojnice 2012.
- M. Makowska, *Menedżer w urzędzie*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2011.
- N.G. Mankiw, P.M. Taylor, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2016.
- K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2016; 18.
- A. Mayo, *Kształtowanie strategii szkoleń i rozwoju pracowników*, ABC Oficyna ekonomiczna, Kraków 2002.
- K. J. Meier, L. O'Toole Jr., *Bureaucracy in a democratic state*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2006.
- H. Mintzberg, *The rise and fall of strategic planning*, The Free Press, New York–Toronto 1994.
- H. Mintzberg, *Zarządzanie nieoczywiste*, PWN, Warszawa 2021.
- H. Mintzberg, B. Ahlstrand, J.B. Lampel, *Strategy safari: The complete guide through the wilds of strategic management*, Pearson Education Limited, Harlow 2009.
- Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- Ocena współczynnika Value for Money - VfM. Przegląd podejść i kluczowych koncepcji*, EPEC, Europejskie Centrum Wiedzy PPP, Warszawa 2017.
- M. Ochnio, *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Management) - podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, „Working Paper” 2012; 1.
- M. Oliński, *Zarządzanie projektami*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2016.
- B. G. Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models* Lawrence, University Press of Kansas, 1996.
- J. H. Piletič, *The Public-Private Partnership Act of the Republic of Slovenia: An Accelerator or a Brake to the Development of Public-Private Partnerships?*, “European Public-Private Partnership Law Review” 2008; 4.
- K. Płonka-Bielenin, T. Moll, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.



- R. Przygodzka, Efektywność sektora publicznego "Optimum. Studia Ekonomiczne" 2008; 4.
Rola audytu w zarządzaniu sektorem publicznym, Instytut Audytorów Wewnętrznych IIA Polska, Warszawa 2012.
- M. Romanowska (red.), Podstawy organizacji i zarządzania, Difin, Warszawa 2001.
- P. Samuelson, W. Nordhaus, Ekonomia. Tom 2, PWN, Warszawa 2004.
- D. J. Savoie, What is Wrong with the New Public Management? „Canadian Public Administration” 1995; 38(1).
- J.R. Schermerhorn, Zarządzanie, PWE, Warszawa 2008.
- K. Sedlak, Łączne korzyści z pracy. Polski model Total Rewards, Sedlak & Sedlak, Kraków 2015.
- K. Sedlak, Tajniki HR - najlepsze praktyki wynagradzania i rekrutacji, Sedlak & Sedlak, Kraków 2010.
- A. Stabryła, Podstawy organizacji i zarządzania. Wybrane problemy i przykłady praktyczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013.
- R. Stachelek, Analiza SWOT a analiza TOWS – wady i zalety. Online: <http://zarzadzanieblog.blogspot.com/2012/05/analiza-swot-analiza-tows-wady-i-zalety.html>.
- D. M. Stewart (red.), Praktyka kierowania, PWE, Warszawa 1994.
- J. E. Stiglitz, Ekonomia sektora publicznego, PWN, Warszawa 2001.
- J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, Kierowanie, PWE, Warszawa 2001.
- J. Supernat, Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management, [w:] N. Acocella, (red.), Zasady polityki Gospodarczej, PWN, Warszawa 2002.
- D. Sześciło, A. Mednis, N. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, Administracja i zarządzanie publiczne, nauka o współczesnej administracji, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- J. Szymanek, Decentralizacja, [w:] Słownik pojęć w administracji publicznej, I. Wieczorek, J. Szymanek (red.), Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Łódź 2018.
- J. Targalski, Podejmowanie decyzji, [w:] Organizacja i zarządzanie, A. Stabryła, J. Trzcieniecki (red.), Warszawa PWE, 1986.
- A. Wiktorowska, Samorząd terytorialny, [w:] Prawo administracyjne, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2009.
- A. Wiktorowska, Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego, [w:] Prawo administracyjne, M. Wierzbowski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2009.
- T. Wołowicz, Podstawy ekonomii, WSB-NLU, Nowy Sącz 2003.
- S. Wrzosek, Administracja publiczna, [w:] Encyklopedia prawa administracyjnego, M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), Warszawa 2012.
- S. Wrzosek, System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji, Lublin 2008.
- S. Wysocki, Efektywność administracji – czy umiemy ją mierzyć ? [w:] Efektywność działania administracji publicznej w Polsce, A. Gołębiowska, P. B. Zientarski (red.), Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- R. K. Wysocki, Efektywne zarządzanie projektami, Helion, Gliwice 2013.



Vademecum z zakresu zarządzania zasobami ludzkim, PARP, Warszawa 2010.

F. Vibert, Governance in the European Union – from Ideology to Evidence. European Policy Forum, 2001.

E. Yescombe, Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

A. Zakrzewska-Bielawska (red.), Podstawy zarządzania. Teoria i ćwiczenia, Oficyna, Warszawa 2012.

Zarządzanie finansami publicznymi – narzędzia zarządzania finansami publicznymi oraz efektywne sposoby wydatkowania środków publicznych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, MDDP, Warszawa 2014.

Zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość, praca zbiorowa, STRATEGOR, PWE, Warszawa 2007.

M. Zawicki, New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego [w:] Studia z zakresu zarządzania publicznego tom II, J. Hausner, M. Kukielka (red.), Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002.

E. Ziemia, Miejsce e-administracji w kreowaniu społeczeństwa informacyjnego – teoria i praktyka, "Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH" 2012; 24.



Grafiki:
<https://pixabay.com/pl>
<https://www.pexels.com/pl-pl/>