

**Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego**

---

Magdalena Raczyńska, Krzysztof Krukowski

# **Zarządzanie w administracji publicznej**

**Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego**

---

**Kraków 2020**

**Recenzenci:**

Artur J. Kożuch, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach  
Janusz Sasak, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

**Redakcja serii:**

Redaktor Naczelny: dr hab. Ewa Bogacz-Wojtanowska, prof. UJ  
Sekretarz: dr Wioleta Karna

**Rada Naukowa:**

prof. dr hab. Łukasz Sułkowski – przewodniczący  
dr hab. Grzegorz Baran, prof. UJ  
dr hab. Zbysław Dobrowolski, prof. UJ  
dr hab. Roman Dorczak, prof. UJ  
dr hab. Dariusz Grzybek, prof. UJ  
dr hab. Regina Lenart-Gansiniec, prof. UJ  
dr hab. Grzegorz Mazurkiewicz, prof. UJ  
prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek

## Wydawca:

Instytut Spraw Publicznych UJ  
ul. prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków  
tel. +48 12 664 55 44, fax: + 48 12 644 58 59  
e-mail: monografia\_isp@uj.edu.pl  
www.isp.uj.edu.pl

ISBN 978-83-65688-67-5

ISBN (e-book) 978-83-65688-68-2

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych  
Uniwersytet Jagielloński  
Wydanie I, Kraków 2020

Publikacja, ani żaden jej fragment, nie może być przedrukowana bez pisemnej zgody  
Wydawcy.

## Druk i oprawa:

Zakład Poligraficzny  
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

## Spis treści

Wstęp .....	5
1. Administracja publiczna jako podmiot zarządzania .....	9
1.1. Przegląd pojęć związanych z administracją publiczną.....	9
1.2. Jednostka administracji publicznej jako organizacja publiczna .....	16
1.3. Usługi publiczne jako kryterium wyodrębnienia organizacji publicznej .....	21
1.4. Sprawność zarządzania w administracji publicznej .....	28
2. Tradycyjna koncepcja zarządzania publicznego .....	37
2.1. Biurokracja M. Webera .....	37
2.2. Zarządzanie publiczne w klasycznych szkołach zarządzania ...	46
3. Współczesne koncepcje zarządzania publicznego .....	59
3.1. Nowe zarządzanie publiczne .....	59
3.2. Public Governance .....	71
4. Zastosowanie zarządzania procesowego w administracji publicznej .....	87
4.1. Istota procesów oraz zarządzania procesowego.....	87
4.2. Motywy wykorzystania zarządzania procesowego w organizacjach publicznych .....	94
4.3. Istota koncepcji BPR oraz jej implementacja w organizacjach publicznych .....	103
Zakończenie .....	117
Bibliografia .....	119
Netografia .....	135



## Wstęp

Zmiany systemowe w Polsce, zapoczątkowane w latach 80-tych XX w., doprowadziły nie tylko do szybkiej prywatyzacji, deregulacji, liberalizacji i modernizacji organizacji biznesowych, ale też do wykształcenia się potrzeby doskonalenia instytucjonalnych aspektów zarządzania (Krajewski i Osiecka, 2018, s. 249). W rezultacie, w rodzimej administracji publicznej<sup>1</sup> od kilku dekad realizowane są reformy, które mają na celu odejście od tradycyjnego (biurokratycznego) stylu administrowania, i które dążą do wypracowania nowych mechanizmów działania, ukierunkowanych na podnoszenie sprawności funkcjonowania organizacji publicznych (jednostek administracji publicznej).

Za genezę nowego podejścia do zarządzania organizacjami publicznymi uznać można krytykę tradycyjnego modelu weberowskiej biurokracji, która doprowadziła m.in. do wykształcenia się i spopularyzowania współczesnych koncepcji zarządzania publicznego. Wśród nich szczególne znaczenie przypisać można nowemu zarządzaniu publicznemu (ang. *New Public Management*) oraz koncepcji Public Governance. Koncepcja nowego zarządzania publicznego wprowadziła m.in. przekonanie o konieczności zastąpienia modelu administracji publicznej, nakierowanego na procedury, modelem zorientowanym na osiągnięcie rezultatów. Zaś dzięki rozpowszechnieniu się koncepcji Public Governance, menedżerowie organizacji publicznych zaczęli przykładać większą wagę m.in. do ewoluujących potrzeb społeczeństwa, w konsekwencji nadając im priorytet w działaniach administracji publicznej. Jako rezultat wykorzystywania powyższych koncepcji w administracji publicznej postrzegać też można implementowanie w jej jednostkach (rządowych i samorządowych) współczesnych koncepcji zarządzania (Mazur, 2005, ss. 57–58).

Jednym ze sposobów na poprawę sprawności funkcjonowania jednostek administracji publicznej jest wprowadzenie do nich koncepcji zarządzania procesowego (podejścia procesowego, orientacji procesowej), postrzeganej m.in. jako kluczowy obszar rozwoju organizacji, a także jako

---

<sup>1</sup> Pod pojęciem „administracja publiczna” rozumieć można np. ogół podmiotów, które prowadzą działalność stanowiącą własność państwową, komunalną oraz mieszaną, z przewagą kapitału sektora publicznego, i które zaliczyć można do rządowej lub samorządowej administracji publicznej. Zob.: Chrzanowski, 2004, s. 32.

metoda osiągania doskonałości operacyjnej, ułatwiająca budowanie zaangażowania organizacyjnego, zwiększająca współpracę jej członków czy usprawniająca komunikację wewnętrzną (Wiatrak, 2006, s. 26; Kalinowski, 2011, s. 173; Hawrysz i Hys, 2012, s. 54).

Możliwość wykorzystania koncepcji podejścia procesowego w jednostkach administracji publicznej zaczęła być zauważana na świecie mniej więcej w połowie lat 90-tych XX w., kiedy to jej stosowanie osiągnęło szczyt popularności w organizacjach biznesowych (Houy i in., 2014, s. 627). Podejmowano wówczas pionierskie próby implementowania elementów tej koncepcji w organizacjach publicznych, a w środowisku naukowym zaczęły pojawiać się pierwsze publikacje ukazujące problematykę jej wdrażania w tych organizacjach (Hawrysz i Hys, 2012, s. 56).

Za główny argument popierający wprowadzenie do jednostek administracji publicznej orientacji procesowej uznać można, iż jej implementacja stanowić może swego rodzaju panaceum na niesprawność podejścia funkcjonalnego, przejawiającego się koncentracją na realizowaniu ściśle określonych procedur, a nie na rzeczywistych potrzebach obywateli (klientów) (Gulledge i Sommer, 2002, s. 366). Tym samym wdrożenie podejścia procesowego przez jednostki administracji publicznej polega, w dużym uproszczeniu, na ukierunkowaniu tych jednostek na procesy w nich zachodzące oraz opiera się na założeniu, że należy optymalizować działania, mając na względzie procesy, a nie, jak w przypadku tradycyjnego stylu administrowania – funkcje (Krukowski, 2011, s. 23).

Za główne cele niniejszego opracowania przyjęto omówienie koncepcji zarządzania administracją publiczną (rys historyczny) oraz wykorzystania zarządzania procesowego w jej jednostkach.

Opracowanie składa się z czterech rozdziałów. W rozdziale pierwszym m.in. zdefiniowano podstawowe pojęcia związane z administracją publiczną, omówiono istotę usług publicznych, a także istotę sprawności zarządzania w administracji publicznej. Rozdział drugi skoncentrowany jest na przedstawieniu tradycyjnej koncepcji zarządzania publicznego, tj. teorii idealnej biurokracji M. Webera. Omówiono w nim ponadto podjęcie do zarządzania administracją publiczną rozpropagowane w klasycznych szkołach zarządzania. W kolejnym rozdziale wskazano na najważniejsze elementy właściwe dla istoty współczesnych koncepcji zarządzania publicznego, tj. nowego zarządzania publicznego oraz Public

Governance. W rozdziale czwartym przedstawiono istotę koncepcji zarządzania procesowego, a także wskazano na możliwości wykorzystania tej koncepcji z organizacjach publicznych.

Opracowanie skierowane jest do osób, które chcą poszerzyć swoją wiedzę nt. koncepcji zarządzania publicznego, zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i praktycznym.





## 1. Administracja publiczna jako podmiot zarządzania

### 1.1. Przegląd pojęć związanych z administracją publiczną

Za punkt wyjścia do spojrzenia na administrację publiczną jako na podmiot zarządzania obrano przegląd najistotniejszych pojęć związanych z zarządzaniem w administracji publicznej. Dlatego też warto rozpocząć od przedstawienia definicji administracji. Próby jej określenia podejmowane są przez badaczy o różnym rodowodzie naukowym, już od ponad dwóch wieków (Raadschelders, 1994, 117). Nie jest to jednak zadanie łatwe, o czym świadczyć może brak jednej, spójnej definicji, która byłaby wyczerpująca, powszechnie akceptowana i uniwersalna. E. Forsthoff twierdził nawet, iż administracji nie można zdefiniować, lecz można ją tylko opisać (Forsthoff, 1973, s. 1). Mimo to powstawały i wciąż powstają różnorodne definicje tego pojęcia, uwzględniające cały wachlarz aspektów z nim związanych, co wynika m.in. z pluridyscyplinarności nauki o administracji (Izdebski, 2003, s. 17).

Administracja jako zjawisko społeczne, towarzyszy cywilizacji od początku jej istnienia, przy czym konstatacja tego zjawiska oraz wyodrębnienie administracji jako obiektu o szczególnych cechach (dającego się analizować z punktu widzenia różnych płaszczyzn badawczych), poprzedzona została faktycznym jej sprawowaniem. Jak stwierdza J. Boć, to co dziś nazywane jest administracją, obecne było jako zjawisko, odkąd ludzie zaczęli żyć w wielkich grupach i odkąd ten sposób funkcjonowania ludzi wpłynął na pojawienie się ich nowych potrzeb (Błaś i in., 2004, s. 19). Podobne poglądy prezentuje m.in. S. Mazur, który wiąże powstawanie struktur, określanych dziś mianem administracyjnych, z kształtowaniem się pierwszych form państwowości (Mazur, 2005, s. 41), czy G. Górski – upatrujący początków administracji w czasach starożytnych, pomimo częstego braku wyodrębnienia struktur administracyjnych z aparatu państwowego (Górski, 2001, s. 15).

Jak wspomniano, nadanie nazwy „administracja” datuje się na okres sięgający ok. dwustu lat wstecz, czyli na początek XIX w. Źródłostów tego pojęcia wywodzi się z łacińskiego słowa *ministrare*, oznaczającego służyć, wykonywanie, czynność podporządkowaną rozkazom, z przyrostkiem *ad*, nadającym temu działaniu cechę potencjalnej celowości

(Jipson i Paul, 2011, s. 5). Taka geneza terminu administracja nie dziwi, bowiem w zasadzie od zarania dziejów służyła ona tworzeniu ustroju i była aparatem władzy publicznej. Dopiero od XVIII w. administracja objęła również znaczny obszar spraw o znaczeniu społecznym, a jej działania oparte zostały na generalnych normach prawnych (Kaczmarek, 2009, s. 229).

W literaturze administracja utożsamiana jest najczęściej z zarządzaniem sprawami publicznymi lub prywatnymi oraz z mobilizacją zasobów ludzkich i materiałowych w celu osiągnięcia postawionych celów (Jipson i Paul, 2011, s. 5). Tak szerokie postrzeganie omawianego terminu widoczne jest w pracach m.in. L. D. White'a, który twierdził, iż: „Sztuką administracji jest ukierunkowanie, koordynacja i kontrola wielu ludzi w celu osiągnięcia konkretnych rezultatów i celów” (White, 1955, s. 2), R. S. Parkera, który określił administrację jako „wszystkie działania podejmowane przez dwoje lub więcej ludzi, którzy współpracują w pewien zorganizowany sposób w celu zrealizowania wspólnego celu” (Parker, 1961, s. 22), czy H. A. Simona, który wprowadził dodatkowo warunki efektywnej administracji, do których zaliczył (Simon, 1946, s. 53):

- konsolidację członków grupy, realizującej wspólny cel, w określonej hierarchii podległości,
- specjalizację zadań w grupie,
- ograniczenie kontroli do minimum,
- grupowanie pracowników nie tylko według realizowanego celu, ale też według klientów, miejsca czy procesu.

Na potrzeby opracowania istotniejszym niż określenie terminu administracja jest zdefiniowanie pojęcia „administracja publiczna”. Podobnie jak w przypadku definiowania terminu „administracja”, w literaturze na próżno szukać można jednej, powszechnie uznanej i wykorzystywanej definicji tego pojęcia. Nie powinno więc dziwić, iż naukowa refleksja nad administracją publiczną cechuje się pewnym brakiem spójności. J. Zimmermann stwierdził nawet, iż: „Nie można zdefiniować bytu, który swym zakresem obejmuje różne jakościowo zjawiska, rodząc konieczność ograniczenia pola, które chcemy definiować.” (Zimmermann, 2016, s. 26). Ponadto administracja publiczna nie jest bytem statycznym, ciągle się zmienia, co dodatkowo utrudnia wypracowanie jedynej, słusznej i zamkniętej definicji. Charakterystyczne jest jednak, iż z uwagi na przyjęcie różnej

perspektywy do omawianego zjawiska, mając na uwadze zwłaszcza jej funkcje, administracja publiczna określana jest poprzez trzy główne ujęcia (Supernat, 2003, s. 28):

- polityczne, w którym podkreślana jest przede wszystkim jej polityczna odpowiedzialność przed parlamentem i społeczeństwem,
- prawnicze, w którym eksponowane jest postrzeganie administracji publicznej głównie jako działalności normowanej prawem i poddawanej rządowi,
- menedżerskie, w którym wskazuje się na podobieństwo organizacyjnych cech administracji publicznej zarówno sektora prywatnego jak i pozarządowego, eksponując jednocześnie znaczenie profesjonalnego zarządzania oraz efektywności (rozumianej tu jako sprawność<sup>2</sup>).

W realizacji celu monografii, najbardziej właściwe jest określanie administracji publicznej w ujęciu menedżerskim.

Przyjmuje się, że po raz pierwszy termin „administracja publiczna” został użyty przez amerykańskiego badacza i prezydenta USA (sprawującego urząd w latach 1913–1921) W. Wilsona, postrzegającego administrację publiczną jako oddzielną i unikalną dyscyplinę wymagającą niepowiązanej z innymi dziedzinami teorii naukowej, specyficznych umiejętności praktycznych czy metod. Charakterystyczne dla poglądów W. Wilsona jest nadawanie szczególnej wagi oddzieleniu administracji publicznej od polityki. Twierdził on bowiem, że problemy administracyjne nie są problemami politycznymi a menedżerskimi, natomiast administracja publiczna jest w swej istocie dziedziną biznesu. W. Wilson w swoich rozważaniach odnosił się także do celów stawianych nauce o administracji publicznej. Akcentował, iż za jej priorytet uznać można potrzebę odkrycia, jakie zadania uznamy za właściwe i możliwe do osiągnięcia przez administrację publiczną, i w jaki sposób realizować może je ona z maksymalną skutecznością i przy możliwie najmniejszych nakładach (Wilson, 1941, ss. 481–494).

Literatura poświęcona administracji publicznej obfituje zarówno w jej definicje pozytywne – określające czym administracja publiczna „jest” oraz negatywne, bazujące na zależności przeciwnej.

---

<sup>2</sup> Istota sprawności i efektywności jednostek administracji publicznej zostały przedstawione w części I.4.

Za autora klasycznej definicji administracji publicznej uznaje się O. Mayera, który w swoim dziele pt. *Deutsches Verwaltungsrecht*, wydanym pierwotnie na przełomie lat 1895/1896 stwierdził, iż administracja publiczna to działalność państwa zmierzająca do zrealizowania życiowych celów, według własnego porządku prawnego, która nie jest ustawodawstwem ani wymiarem sprawiedliwości (Mayer, 2004, s. 7). Definicja ta, nazywana definicją „wielkiej reszty”, przez wiele lat akceptowana była w polskiej literaturze przedmiotu, pomimo jej negatywnego ujęcia (Duniewska i in., 2015, s. 6).

W ostatnich dziesięcioleciach w Polsce definiowanie pojęcia administracja publiczna miało zmienny charakter, determinowany m.in. panującym ustrojem politycznym czy prowadzoną polityką zagraniczną. Analizując okres po II wojnie światowej, można zauważyć jednak pewne prawidłowości. Większość powstających w tamtym okresie definicji przyjmowało zdecydowanie negatywny charakter, tzn. administrację publiczną określano jako działalność państwa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani sądownictwem (odnosząc się do trójpodziału władzy Monteskiusza<sup>3</sup>). Przytoczoną wcześniej negatywną definicję O. Mayera na grunt Polski przeniósł m.in. S. Kasznica, charakteryzujący administrację publiczną jako: „tę część działalności państwowej, która pozostaje po wyeliminowaniu z niej działalności prawodawczej i sądowniczej.” (Kasznica, 1946, ss. 9–12). W rezultacie, w definicjach negatywnych można utożsamiać administrację publiczną z władzą wykonawczą.

Mimo powszechnej akceptacji definicji administracji publicznej o charakterze negatywnym, już w latach 50. i 60. XX w. w Polsce podejmowane były próby pozytywnego określania istoty omawianego pojęcia, poprzez wyodrębnianie cech go charakteryzujących (ujęcie przedmiotowe) (Kaczmarek, 2009, ss. 227–230). Podobne prawidłowości odnaleźć można np. w literaturze niemieckiej z tego okresu oraz jeszcze wcześniej, w literaturze krajów anglosaskich. Niemieccy badacze do atrybutów administracji publicznej zaliczali m.in. „kształtowanie społeczeństwa w ramach ustaw i na podstawie prawa” – E. Forsthoff, „podejmowanie

<sup>3</sup> Zapropionowany przez Monteskiusza trójpodział władzy sprowadzić można do modelu opierającego się na założeniu, że w każdym państwie wyodrębnić można trzy jej rodzaje: prawodawczą, sądowniczą i wykonawczą. Monteskiusz był zdania, że owe funkcje państwa trzeba rozdzielić między niezależne od siebie organy, celem zapewnienia wolności w państwie. Zob.: Małajny, 1985, ss. 63–64.

wiążących decyzji” – N. Luhmann czy „świadczenie usług” – T. Ellwein (Maurer, 2000, s. 23). Z kolei odnosząc się do literatury krajów anglosaskich, za przykład wyodrębniania cech administracji publicznej podać można poglądy L. D. White’a, który określił administrację publiczną jako zarządzanie ludźmi i materiałami służące realizacji celów państwa (White, 1926, s. 2). Pozytywną definicję administracji publicznej zaproponował także J. M. Pfiffner twierdząc, iż: „Administracja publiczna składa się z prowadzenia prac przez rząd, niezależnie czy jest ona związana z obsługą aparatu rentgenowskiego czy wybijania pieniędzy w mennicy [...]. Administracja publiczna ponadto koordynuje wysiłki ludzi, by poprzez współpracę mogli realizować wyznaczone zadania [...] oraz obejmuje zarządzanie, kierowanie i nadzorowanie działań tysięcy, a nawet milionów pracowników tak, żeby ich wysiłki przynosiły oczekiwane efekty” (Pfiffner, 1946, s. 6).

W kontekście pozytywnym, administracja publiczna charakteryzowana jest nie tylko w przytaczanym ujęciu przedmiotowym, ale też w ujęciu podmiotowym (przyjmującym jako kryterium definiujące wydzielone w państwie struktury organizacyjne, powołane specjalnie do realizacji określonych celów, o charakterze zadań publicznych) i mieszanym (podmiotowo-przedmiotowym). Pozytywne definicje podmiotowo-przedmiotowe sformułowali m.in. H. Izdebski i M. Kulesza, I. Lipowicz czy J. Boć.

Zdaniem H. Izdebskiego i M. Kuleszy: „Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach” (Izdebski i Kulesza, 2004, s. 93). Z kolei I. Lipowicz zdefiniowała administrację publiczną jako: „system złożony z ludzi, zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie (choć niewyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne” (Cieślak i in., 2002, s. 27). J. Boć uważał natomiast, że: „Przez administrację publiczną należy rozumieć przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współzycia ludzi w społecznościach” (Boć, 2007, s. 16).

Warto zwrócić uwagę na definicję I. Lipowicz, w której administracja publiczna traktowana jest jako system. Według H. J. Leavitta, każdy system składa się z podsystemów (ludzi, zadań, technologii i struktur), między którymi występują sprzężenia zwrotne (Leavitt, 1965, s. 160). Powołując się na definicję organizacji M. Bielskiego, w której przyrównuje on organizację do otwartego systemu społeczno-technicznego (składającego się z podsystemów: celów i wartości, psychospołecznego, struktury, technicznego i zarządzania) zorientowanego celowo i mającego określoną strukturę (Bielski, 2002, s. 31), można odnaleźć w administracji publicznej poszczególne elementy świadczące o jej systemowości bowiem (Wrzosek, 2012, s. 197):

- składa się ona z podsystemów, pomiędzy którymi zachodzą wzajemne relacje (np. poszczególne resorty, urzędy, podsystem kontroli, podsystem normatywny i inne),
- można ją wyodrębnić z otoczenia (przede wszystkim można wskazać, które podsystemy zalicza się do administracji publicznej, a które do jej otoczenia),
- pomiędzy administracją publiczną a jej podsystemami zachodzą relacje z bezpośrednim i pośrednim otoczeniem (np. poprzez wydawanie decyzji, tworzenie strategii rozwoju i inne),
- realizuje ona cele postawione jej w związku z realizowaną misją, a także jest w stanie je optymalizować (np. cele związane z realizacją polityki administracyjnej),
- ma określoną strukturę, wyrażającą się danym sposobem uporządkowania,
- ma podsystem sterujący (np. Rada Ministrów, prezydent miasta, burmistrz).

Warto nadmienić, iż administracja publiczna jest systemem bardzo rozbudowanym<sup>4</sup>, w którym liczba wzajemnych interakcji nie tylko między jej podsystemami, ale także pomiędzy administracją publiczną

---

<sup>4</sup> W ujęciu podmiotowym, administracja publiczna w Polsce jest organizacją zatrudniającą ponad 415 tys. osób. W jej skład wchodzi 314 powiatów i 2477 urzędów gmin (302 urzędy miejskie, w tym 16 urzędów miast na prawach powiatu, 642 urzędów miejsko-wiejskich i 1533 urzędów wiejskich). Zob. <http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorzad-terytorialny-w-Polsce.html> [dostęp: 14.08.2020]; <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/744843,ile-osob-zatrudnionych-jest-przez-panstwo-i-ile-kosztuje-ich-utrzymanie.html> [dostęp: 14.08.2020].



jako całością a jej podsystemami, administracją publiczną a otoczeniem i między jej podsystemami a otoczeniem, może być nawet niemożliwa do określenia. Co więcej, jest to system rozmyślny, który w odróżnieniu od systemu umyślnego nie tylko potrafi poszukiwać dróg do osiągnięcia wyznaczonych celów, ale sam też potrafi te cele modyfikować i zmieniać, a także system otwarty ze względu na występujące sprzężenia zwrotne z otoczeniem (Wrzosek, 2012, ss. 197–198; Sasak, 2013, s. 191). Z tymi poglądami nie zgadza się m.in. A. Frąckiewicz-Wronka, która zauważa, iż nie wszystkie elementy tworzące administrację publiczną są elementami jednakowo trwałymi, w tym samym stopniu związanymi z całością, a poza tym zmienny bywa ich skład i rodzaj. Ponadto relacje współdziałania między elementami całości nierzadko przyjmują, obok kooperacji pozytywnej, kooperację negatywną, która może mieć znamiona walki. A. Frąckiewicz-Wronka zwraca również uwagę, iż całość, tj. administracja publiczna, pełni w otoczeniu wiele różnych funkcji, wśród których ta związana z jej integralnym celem głównym wcale nie musi być dominująca i wspomagana przez realizację funkcji pozostałych (Frąckiewicz-Wronka, 2009, s. 155).

Na potrzeby opracowania zakłada się, iż administracja publiczna jest bytem o cechach systemowości oraz przyjmuje się podmiotowe podejście do jej definiowania.

Administracja publiczna może występować w formie monizmu (istnieje tylko administracja rządowa) lub dualizmu (istnieją zarówno administracja rządowa, jak i samorządowa). Przyjmuje się, że decentralizacja, z którą wiąże się podział administracji na rządową i samorządową, jest podstawową wartością i zasadą współczesnych państw demokratycznych (Boć, 2007, ss. 129–131). Dodatkowo, na gruncie dualistycznego podejścia do administracji publicznej powstały dwie podstawowe koncepcje samorządu terytorialnego<sup>5</sup>.

Pierwszą koncepcją, która przestała znajdować odzwierciedlenie w rzeczywistości mniej więcej w okresie międzywojennym, była

<sup>5</sup> „Samorząd terytorialny to wyodrębniona terytorialnie grupa społeczna (związek publiczno-prawny), której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołana do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób samodzielny i we właściwych formach. Źródłem jej funkcjonowania jest wspólnota mieszkańców, stanowiąca ogół mieszkańców określonej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego”. Zob.: (Zimmermann, 2016, s. 171); Art. 16 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U.1997.78.483.

„naturalistyczna teoria samorządu”. Opierała się ona na założeniu, iż gmina, będąca w swej istocie najmniejszą jednostką samorządu terytorialnego<sup>6</sup>, ma podmiotowe prawo do samorządu, a także jest starsza od państwa i niezależna w swym działaniu, co z kolei skutkuje brakiem możliwości ingerowania państwa w sprawy gminy. Druga koncepcja opierała się na założeniu, iż samorząd pochodzi od państwa i opiera się na jego suwerenności. Organy samorządowe pozostają organami państwa, a podstawowym aspektem, który różnicuje samorząd terytorialny i administrację rządową, jest przywilej swego rodzaju samodzielności. Państwo przekazuje do realizacji dla samorządu fragment swoich zadań oraz kompetencji, a samorząd sprawuje je przy pomocy władz wybieranych przez daną społeczność. W myśl tej koncepcji, jednostkom samorządu terytorialnego przyznaje się osobowość prawno-publiczną, dzięki czemu mogą one samodzielnie wykonywać część zadań (Radziwiłowicz, 2014, ss. 32–33).

Kolejnymi pojęciami wymagającymi zdefiniowania są: „jednostka administracji publicznej”, „organ administracji publicznej” oraz „urząd administracji publicznej”.

## **1.2. Jednostka administracji publicznej jako organizacja publiczna**

Jednostka administracji publicznej traktowana jest w opracowaniu jako synonim organizacji publicznej i oba te terminy pojawiać się będą zamiennie. Za jedną z pierwszych definicji tego terminu wskazać można tę zaproponowaną przez J. Dewey<sup>7</sup>a, który określił organizacje publiczne jako byty, mające duży wpływ na realizowanie interesu publicznego (Dewey, 1927; Rainey, 2003, s. 65). B. Koźuch opisuje jednostkę administracji publicznej jako „złożoną całość posiadającą cechy charakterystyczne dla wszystkich organizacji, wyróżniającą się specyficznym systemem celów i wartości, której podstawową funkcją (misją) jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb publicznych za pomocą dóbr i usług publicznych” (Koźuch, 2004, s. 87). W przytoczonej definicji na pierwszy plan wysuwa się

<sup>6</sup> Jednostkami samorządu terytorialnego są: gmina (najmniejsza i podstawowa jednostka samorządu terytorialnego), powiat, województwo samorządowe. Wykonują one swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących: rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa, oraz organów wykonawczych: wójta, zarządu powiatu, zarządu województwa. Zob.: <http://www.infor.pl/prawo/encyklopedia-prawa/j/273389,Jednostka-samorządu-terytorialnego.html> [dostęp: 01.09.2020].



postrzeganie jednostek administracji publicznej jako podmiotów o cechach charakterystycznych wszystkim organizacjom. Nie jest to pogląd odosobniony w literaturze. Jest właściwy badaczom postrzegającym organizacje publiczne w ujęciu prakseologicznym i reprezentującym w szczególności nauki o zarządzaniu (Rainey i Bozeman, 2000, s. 448). Opinię tę podzielają T. Christensen i inni, którzy przyjęli, iż wskazywanie różnic pomiędzy organizacjami biznesowymi (prywatnymi) a publicznymi jest w swej istocie stereotypowe. Zamiast tego zaproponowali, by podkreślać ich podobieństwa i rozwijać wiedzę ważną w organizacjach, celem unikania stosowania podobnych podziałów (Christensen i in., 2007, s. 4). O stereotypowym wydziwisku dokonywanych dyferencjacji wspominają także H. G. Rainey i B. Bozeman (Rainey i Bozeman, 2000, ss. 448–449). Z kolei P. F. Drucker zauważył, iż zarządzanie organizacjami publicznymi zasadniczo nie różni się od zarządzania organizacjami innego typu, a w zarządzaniu publicznym zastosowanie znajdują powszechne zasady zarządzania, przy czym ich implementacja nie może odbywać się bez rozumienia wpływu specyfiki otoczenia jednostek administracji publicznej na ich funkcjonowanie (Drucker, 1990; Frączkiewicz-Wronka, 2010, s. 7). Dotyczyć to może również wprowadzania do organizacji publicznych współcześnie stosowanych koncepcji zarządzania, w tym koncepcji podejścia procesowego, zarządzania projektami czy koncepcji zarządzania wiedzą.

W opozycji do stawiania znaku równości pomiędzy organizacjami publicznymi i prywatnymi przytoczyć można opinie autorów (Barton, 1980; Dahl, Lindblom, 1953; Downs, 1967; Dixit, 1997, ss. 378–382) koncentrujących się na ukazywaniu różnic między tymi typami organizacji.

Występujące antagonizmy można pogrupować w trzy podstawowe zbiory (Rainey i in., 1976, ss. 236–237):

- czynniki otoczenia,
- transakcje z otoczeniem,
- struktura i procesy wewnętrzne.

Rozpatrując czynniki otoczenia wskazać można, iż w przypadku organizacji publicznych rynek nie jest traktowany jako źródło dochodów, a także nie dostarcza zachęt np. do redukcji kosztów, poprawy sprawności działania, lepszego odzwierciedlenia potrzeb klientów czy obserwowania relacji pomiędzy popytem a podażą (Krukowski, 2015, s. 167). Jest to sytuacja odmienna niż w przypadku organizacji biznesowych. Inna percepcja

rynku w obydwu typach organizacji powoduje ponadto, iż różna jest specyfika realizowanych przez nie celów, często uważanych za rozbieżne. Podając za H. G. Rainey'em, autorzy postulujący różnicowanie organizacji publicznych i prywatnych koncentrują się głównie na tym, iż w odróżnieniu od podmiotów prywatnych, podmioty publiczne mają mniej jasne i jednorodne cele, które dodatkowo są trudne do mierzenia i które mogą być sprzeczne z innymi celami tychże podmiotów, co wynikać może m.in. z braku nastawienia organizacji publicznych na zysk, nacisku wielu grup interesów lub z nadzoru politycznego (Rainey, 1993, s. 121). Poza tym, istnieje znacząca różnica we wpływie czynników natury prawnej na obydwa typy organizacji, przy czym wpływ ten w przypadku organizacji publicznych jest większy. Przekłada się to m.in. na występowanie wielu ograniczeń proceduralnych, mogących stanowić spore utrudnienie w pracy menedżerów jednostek administracji publicznej. Za istotny czynnik w obszarze uwarunkowań zewnętrznych (czynników otoczenia) uznać też można wpływ polityki na zarządzanie organizacjami publicznymi – często bowiem pojawiająca się skłonność, a nawet konieczność zabiegania menedżerów publicznych o poparcie wyborców, może znacząco wpływać na realizowane przez nich procesy decyzyjne (Krukowski, 2015, s. 167).

Rozpatrując kwestie transakcji z otoczeniem zauważyć można, iż organizacje publiczne, w odróżnieniu od organizacji biznesowych, świadczą usługi, które często mają przymusowy lub monopolistyczny charakter. Z jednej strony, rząd stosuje określone narzędzia nacisku skłaniające obywateli do korzystania z jego usług (np. obowiązek szkolny), z drugiej zaś, odbiorcy tych usług wymagają, aby nie obarczać ich zapłatą za te usługi (Rainey, 2009, s. 89). Takiej sytuacji na próżno szukać w charakterze transakcji z otoczeniem właściwych organizacjom biznesowym. Poza tym, jednostki administracji publicznej w procesie świadczenia usług rozważyć muszą szerszy zbiór norm i wartości niż organizacje biznesowe, dodatkowo kierując się szeregiem specyficznych oczekiwań społeczeństwa, wymagającego m.in. działań sprawiedliwych, odpowiedzialnych czy uczciwych (Christensen, 2007, s. 4).

Odnosząc się do obszaru struktury i procesów wewnętrznych, powołać się można np. na poglądy autorów, którzy wskazują na występowanie odrębności w strukturach organizacyjnych rozpatrywanych typów organizacji (uznając struktury organizacji publicznych za bardziej

sformalizowane), czy na występowanie różnic między organizacjami publicznymi i prywatnymi, np. w odgrywanych rolach kierowniczych, w dobieganych narzędziach motywowania, czy nawet w odczuwaniu satysfakcji z pracy, gdzie, na podstawie niektórych przeprowadzonych badań (Buchanan, 1974, ss. 339–347; Khojasteh, 1993, ss. 391–401), ma być ona mniejsza wśród pracowników organizacji publicznych piastujących stanowiska kierownicze, niż menedżerów organizacji biznesowych (Raine i Bozeman, 2000, ss. 451–460).

Różnice między organizacjami publicznymi a biznesowymi uwidaczniają się także podczas wskazywania odrębności całego sektora prywatnego i publicznego. Warto określić w tym miejscu istotę sektora publicznego, który przyjmuje różne definicje w zależności od obranego kryterium, co skutkuje koegzystowaniem obok siebie m.in. definicji ekonomicznych, prawnych czy statystycznych. Na przykład J. E. Stiglitz uogólnił pojęcie sektora publicznego i przyrównał go po prostu do państwa (Stiglitz, 2004, ss. 4–16; Wiatrak, 2005, s. 7), co obrazować może trend w literaturze anglojęzycznej, w której charakterystyczne jest uznawanie terminu *public sector* (pl. *sektor publiczny*) za synonim terminu *government* (pl. *rząd, państwo*) (Pathirane i Blades, 1982, s. 261). S. Owsiak, przyjmując kryterium finansowe, zdefiniował sektor publiczny w ujęciu węższym i szerszym. W ujęciu węższym do sektora publicznego zaliczył wyłącznie fundusze publiczne oraz środki pieniężne gromadzone na rachunkach tych funduszy, zaś w ujęciu szerszym uwzględnił cały majątek i dochody będące własnością publiczną (Owsiak, 2005, s. 391). Natomiast przyjmując kryterium podmiotowe, przytoczyć można definicję A. Matysiaka, który określił sektor publiczny jako zbiór wszystkich podmiotów państwowych i samorządowych, które organizacyjnie podległe są organom władzy publicznej (Matysiak, 2010, s. 12).

Do podstawowych cech podawanych w literaturze, które odróżniają sektor publiczny od sektora prywatnego, zaliczyć można m.in. (Długosz, 2003, s. 235):

- brak istnienia w nim konkurencji, implikujący w konsekwencji brak mechanizmów wymuszających redukcję kosztów i działań prowadzących do osiągnięcia efektywności<sup>7</sup>,

<sup>7</sup> Pogląd o braku konkurencyjności uznać można jednak za dyskusyjny, gdyż w przytoczonym kształcie kwestionuje on, iż np. państwowe uczelnie wyższe biorą udział w walce konkurencyjnej o studenta, co wydaje się niezaprzeczalne.

- występującą niekiedy niemierzalność celów organizacji publicznych, uniemożliwiającą ocenę efektywności ich funkcjonowania,
- uzależnienie możliwości finansowych poszczególnych organizacji publicznych od stanu finansów publicznych, a nie od jakości świadczonych usług,
- niedochodowość dużej części usług publicznych, przy ich jednoczesnym dużym znaczeniu społecznym oraz wynikającym stąd obowiązku ich realizacji,
- konieczność dostarczania niektórych usług przez państwo i niemożliwość poddania ich działaniu rynku,
- wpływ różnych grup interesu, w tym polityków<sup>8</sup>, który istotnie zakłócić może planowanie strategiczne w organizacjach tego sektora.

Jak wspomniano wcześniej, przez administrację publiczną w ujęciu podmiotowym rozumieć można, w dużym uproszczeniu, grupę różnego rodzaju jednostek prowadzących działalność polegającą na wykonywaniu funkcji administracji publicznej. Do jednostek tych zaliczymy m.in. organy administracji publicznej. Pojęcie „organ administracji publicznej” („organ administracyjny”, „organ administracji państwowej”) najogólniej odnieść można do osoby (lub grupy osób) znajdującej się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołanej w celu realizacji norm prawa administracyjnego i działającej w granicach kompetencji przyznanych jej przez prawo (Błaś i in., 2004, s. 7). W zależności od rodzaju organu administracyjnego, za jego przykład podać można prezydenta (naczelnego organ administracji państwowej), prezesa ZUS (centralny organ administracji państwowej), wojewodów (terenowe organy rządowej administracji ogólnej) czy jednoosobowe organy wykonawcze gmin (organy administracji samorządowej). Wymogiem sprawnej realizacji zadań przez dany organ administracji publicznej jest posiadanie przez niego odpowiedniego „aparatu pomocniczego” zwanego urzędem. Pojęcie „urząd administracji publicznej” rozumieć można jako odpowiednio zorganizowany zespół ludzi (urzędnicy i inni pracownicy), przydatny konkretnemu organowi administracyjnemu w realizacji jego funkcji, a także określone środki techniczne, budynki itd. (Martysz, 2009,

<sup>8</sup> Jak zauważa T. D’Aunno, poprzez upolitycznienie otoczenia decyzje w jednostkach administracji publicznej rzadko podejmowane są w sposób racjonalny, rzeczowo i metodologicznie. Zob.: (D’Aunno, 2003, ss. 949–951).

ss. 464–465). Przykładem urzędu administracji publicznej jest Główny Urząd Statystyczny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów czy urzędy samorządowe, w tym urzędy gmin itp. Przyjąć można, iż urząd gminy to wyodrębniony organizacyjnie zespół ludzi i środków majątkowych, stanowiący aparat pomocniczy organów gminy, w szczególności zaś jej organu wykonawczego, jak również wykonujący administracyjną obsługę obywateli (Budzisz, 2010, s. 241).

### **1.3. Usługi publiczne jako kryterium wyodrębnienia organizacji publicznej**

Organizacje publiczne realizują usługi publiczne (usługi użyteczności publicznej), a podstawowym kryterium, czy dana usługa stanowi tę o charakterze publicznym, jest słuzenie interesowi publicznemu (Kozuch i Kozuch, 2014, s. 14). Cytując J. Benthama: „Interes publiczny (interes danego społeczeństwa) jest w swej istocie interesem poszczególnych członków, którzy tworzą daną społeczność” (Bentham, 1948, s. 2; Pal i Maxwell, 2004, s. 22). W. Lippmann zauważył, że: „Interes publiczny może być uznany za wybór, którego dokonaliby ludzie, gdyby myśleli racjonalnie, działali bezinteresownie i życzliwie” (Lippman, 1956, s. 40), a C. W. Cassinelli postrzegał interes publiczny jako „najwyższy standard etyczny stosowany w sprawach (kwestiach) politycznych” (Cassinelli, 1962, s. 46; Cochran, 1974, s. 329).

Postrzeżenie i definiowanie interesu publicznego uwarunkowane jest m.in. przyjętą koncepcją zarządzania publicznego<sup>9</sup>. W koncepcji tradycyjnej, dla której bazę stanowi model idealnej biurokracji, stworzony przez M. Webera, interes publiczny postrzegany jest jako słuzenie wyższemu celom i reprezentowanie spraw obywateli, przy czym uprawnienie do jego definiowania leży w rękach polityków sprawujących władzę. Z kolei w wybranych koncepcjach współczesnych pojmowany jest jako zagregowany interes członków społeczeństwa, znajdujący odzwierciedlenie w interesach zwycięskiej partii (pogląd charakterystyczny dla nowego zarządzania publicznego), czy też definiowany jest jako rezultat dialogu społecznego i oznacza podzielane wartości oraz wspólne interesy

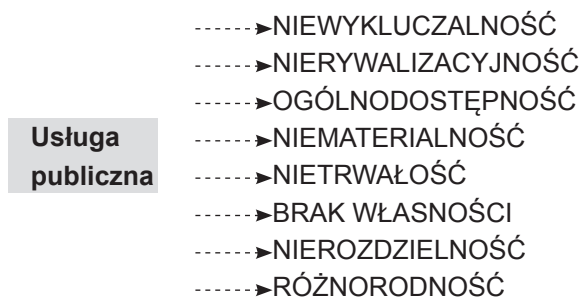
<sup>9</sup> Wybrane tradycyjne i współczesne koncepcje zarządzania publicznego, a także samo jego pojęcie, zostały przedstawione w dalszej części rozdziału oraz w rozdziałach kolejnych.

obywateli (pogląd charakterystyczny dla koncepcji Public Governance) (Kožuch i Kożuch, 2014, s. 14).

Mając na uwadze powyższe, zastanowić się można także nad innymi, niż słuźenie interesowi publicznemu, aspektami usług publicznych oraz zdefiniować ich istotę. R. G. Holcombe zwraca uwagę na takie cechy usług publicznych, jak niemoźność wykluczenia kogokolwiek z ich konsumpcji (niewykluczalność) oraz możliwość ich użytkowania/posiadania przez każdego dodatkowego konsumenta, bez ponoszenia nadplanowego kosztu (nierywalizacyjność) (Holcombe, 1997, s. 1). Obok nierywalizacyjności i niewykluczalności w literaturze podkreślana jest także obowiązkowa ogólnodostępność usług publicznych, czyli słuźenie wszystkim obywatelom (Samuelson i Nordhaus, 1989, s. 45; Kargol-Wasiluk, 2008, s. 94), ich niematerialność, nietrwałość (niemożliwość ich przechowywania), brak własności, nierozdzielność (są jednocześnie świadczone i konsumowane) oraz różnorodność (za każdym razem istnieje możliwość świadczenia ich w inny sposób) (Pawłowska i Seredocha, 2012, s. 37). Usługi użyteczności publicznej mają też pewne specyficzne, właściwe tylko sobie cechy, do których U. Kobylińska zalicza: podatność na zmiany polityczno-społeczne, brak lub niewielki związek z postępem technicznym oraz brak konkurencji (na przykład, kiedy tylko jeden konkretny urząd jest właściwy do „załatwienia” danej sprawy) (Kobylińska, 2013, s. 133). Postrzegane jak wyżej usługi publiczne są w istocie dobrami publicznymi, co pozwala na zamienne używanie obu pojęć.

Wybrane cechy usług publicznych zostały przedstawione na rysunku 1.

### Rysunek 1. Wybrane cechy usług publicznych.



Źródło: Opracowanie własne.



Większość z powyższych cech składa się na definicję terminu „usługi publiczne”. Jedną z nich zaproponowali B. Kozuch i A. Kozuch, którzy określili usługę publiczną jako (Kozuch i Kozuch, 2011, s. 35):

- dobro, w stosunku do którego niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z niego,
- dobro, które niezależnie od liczby korzystających ma określoną wartość, nienaruszaną przez kolejnych użytkowników (konsumpcja dobra publicznego przez jedną osobę nie pozbawia innych osób możliwości jego konsumpcji),
- dobro, co do którego w społeczeństwie występuje zgoda przewidująca jego świadczenie wszystkim, niezależnie od wysokości uzyskiwanego dochodu.

Z terminem „usługa publiczna” („dobro publiczne”, „usługa użyteczności publicznej”) zazwyczaj zamiennie stosowane jest w literaturze pojęcie „zadanie publiczne”, przy czym wyróżnia się grupę zadań publicznych dotyczących kwestii ogólnopaństwowych (pozostających w gestii Rady Ministrów) oraz grupę zadań wykonywanych na poziomie struktur samorządu terytorialnego (lokalnych i regionalnych) (Fundowicz, 2009, s. 156). Zadania publiczne, które wykonywane są przez jednostkę samorządu terytorialnego i służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, mają miano „zadania własne gminy” (art. 7.1. *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz.U. 2013, poz. 594 z późn. zm.).

Usługi, do realizacji których zobowiązane są gminy:

- 1) ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna,
- 2) gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego,
- 3) wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypiska i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) działalność w zakresie telekomunikacji,
- 5) lokalny transport zbiorowy,
- 6) ochrona zdrowia,
- 7) pomoc społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze,
- 8) wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 9) gminne budownictwo mieszkaniowe,

- 10) edukacja publiczna,
- 11) kultura, w tym biblioteki gminne, a także inne instytucje kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 12) kultura fizyczna i turystyka, w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe,
- 13) targowiska i hale targowe,
- 14) zieleń gminna i zadrzewienia,
- 15) cmentarze gminne,
- 16) porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- 17) utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 18) polityka prorodzinna, w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- 19) wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażanie programów pobudzania aktywności obywatelskiej,
- 20) promocja gminy,
- 21) współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3.3. *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz.U. 2010, poz. 1536 z późniejszymi zmianami),
- 22) współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Usługi użyteczności publicznej mogą być realizowane bezpośrednio przez podmioty stanowiące część sektora publicznego lub też poprzez finansowanie podmiotów prywatnych, w tym niekomercyjnych (jak organizacje pozarządowe czy przedsiębiorstwa społeczne), zapewniających daną usługę (Cibor, 2014, s. 3), co odbywa się na zasadach ustanowionych przez płatnika usług publicznych (Kozuch i Kozuch, 2014, s. 14). Zgodnie z polskim prawem, o wyborze sposobu realizacji i formie usług publicznych, jak również o wysokości i sposobie ustalania cen i opłat za takie usługi, decydują władze publiczne. Samorządy mogą je realizować samodzielnie lub powierzać ich świadczenie w drodze umowy osobom



prawnym, osobom fizycznym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej (Cibor, 2014, s. 7).

Istnienie usług (dóbr) publicznych nierozzerwalnie związane jest z występowaniem potrzeb zbiorowych, do których S. Owsiak zalicza obronę narodową, bezpieczeństwo publiczne, administrację publiczną, ochronę sanitarną, oświetlenie ulic, korzystanie z dróg publicznych itp. (Owsiak, 2005, ss. 25–26). Obszerną listę dóbr publicznych zaprezentował A. Breton, uwzględniając m.in. sprawiedliwość (prawo, sądy, policję, więzienia), obronę narodową, stabilność cen i inflacji, wolny handel, ochronę środowiska, znaki drogowe, oświetlenie ulic, usuwanie śniegu, latarnie morskie, ośrodki dziennej opieki, ubezpieczenie bezrobotnych, emerytury, wystawy muzealne, sztuki teatralne, powietrze, morza, drogi, transport kolejowy, dostarczanie energii elektrycznej, szpitale, szkolnictwo, górnictwo, transmisję programów telewizyjnych, wydobywanie ropy, prawo anty- i proaborcyjne, przeciwdziałanie dyskryminacji, nacjonalizmowi, antysemityzmowi itd. (Breton, 1998, ss. 5–6). Natomiast J. E. Stiglitz za jedno z najważniejszych dóbr publicznych uważa jakość rządzenia państwem („efektywne państwo”) (Stiglitz, 2004, ss. 176–177).

Usługi publiczne można najprościej podzielić na usługi klasyczne (zwane też czystymi) oraz usługi mieszane. Usługi klasyczne powstają i są eksploatowane przy wykorzystaniu funduszy publicznych, służąc całemu społeczeństwu lub zbiorowości lokalnej, a niewykluczalność jest ich naturalną cechą. Za ich przykład podać można np. oddychanie nieskażonym powietrzem, korzystanie z rzek, jezior, parków, bezpieczeństwo wewnętrzne, zewnętrzne i inne. Z kolei usługi mieszane (zwane też usługami prywatnymi dostarczonymi przez sektor publiczny) są świadczone nieodpłatnie lub za częściową odpłatność i służą całemu społeczeństwu lub zbiorowości lokalnej – podobnie jak usługi klasyczne. Przykładem usług publicznych mieszanych są np. ochrona zdrowia, edukacja. W celu odróżnienia usług klasycznych od mieszanych istotne są ich kryteria wyodrębnienia. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z przyczynami naturalnymi, a w drugim – z przyczynami natury społecznej (Stiglitz, 2004, s. 15).

Usługi publiczne można ponadto podzielić na usługi administracyjne, społeczne i techniczne (tabela 1). Warto zauważyć, że część z tych usług może być realizowana w elektronicznie (w formie e-usług). E-usługa

rozumiana może być jako usługa świadczona w sposób zautomatyzowany przy użyciu technologii informacyjnych, konkretnie za pomocą systemów teleinformatycznych w publicznych sieciach telekomunikacyjnych, na indywidualne żądanie usługobiorcy, bez jednoczesnej obecności stron (usługobiorcy i usługodawcy) w tej samej lokalizacji (Sylwestrzak i in., 2016, s. 58).

**Tabela 1.** Klasyfikacja usług publicznych.

<b>Kategoria usług publicznych</b>	<b>Rodzaje usług</b>
Usługi administracyjne	Bezpośrednio związane z urzędową obsługą obywateli, w całości realizowane przez podmioty publiczne, np. wydawanie dokumentów, zezwoleń, koncesji, decyzji, prowadzenie rejestrów.
Usługi społeczne	Związane z ochroną zdrowia, oświatą i wychowaniem, kulturą, kulturą fizyczną i rekreacją, pomocą i opieką społeczną, mieszkalnictwem, bezpieczeństwem publicznym, wspieraniem osób niepełnosprawnych, przeciwdziałaniem bezrobociu itd., które mogą być w różnym zakresie i na różnych zasadach zlecane podmiotom prywatnym.
Usługi techniczne	Związane z transportem i infrastrukturą, ciepłownictwem, gospodarką odpadami oraz utrzymaniem czystości i porządku, cementarnictwem, produkcją i dostarczaniem energii, zielenią publiczną itd., z których część może być sprywatyzowana.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Kozuch i Kozuch, 2011, s. 41; Pawłowska i Serechocha, 2012, s. 38; Cibor, 2014, s. 4.

Ostatnie z zakresu tych związanych z administracją publiczną, które wymaga zdefiniowania na potrzeby niniejszej monografii, jest pojęcie „zarządzanie publiczne” („zarządzani w wymiarze publicznym”). Kwestie dotyczące zarządzania publicznego, usytuowanego na styku nauk o administracji i zarządzaniu, szczególnie dotknięte są brakiem systematyzacji i nieostrości pojęć (Szumowski, 2014, s. 86). Zarządzanie publiczne, mimo że stanowią niejako zbiór wspólnej obydwu nauk, traktowane jest jako subdyscyplina nauki o zarządzaniu, wyodrębniona ze względu na specyfikę przedmiotową, co znajduje potwierdzenie zarówno w publikacjach Sz. Cyferta, jak i S. Sudoła (Cyfert i in., 2014, ss. 37–49; Sudoł, 2014, ss. 11–35). S. Sudoł podkreśla jednak, że włączenie zarządzania publicznego do dyscypliny nauk o zarządzaniu wiąże się z pewnymi problemami, wynikającymi z różnic w zarządzaniu organizacjami biznesowymi

i publicznymi (Sudoł, 2013, s. 201). Z kolei B. Koźuch i W. Kieżun ujmują problematykę zarządzania publicznego jako nową prakseologię kierowania sprawami państwa wobec konieczności poszukiwania jego bardziej efektywnego modelu. W tej perspektywie pojęcie zarządzania publicznego można rozumieć szerzej niż klasycznie rozumianą administrację publiczną (Kieżuń, 2004, ss. 38–39; Koźuch, 2004, s. 49).

Dla kontrastu, w literaturze znaleźć można poglądy, iż termin „zarządzanie publiczne” można stosować zamiennie z terminem „administracja publiczna”, a literatura z dziedziny administracji publicznej jest jednocześnie literaturą z dziedziny zarządzania publicznego (Lynn, 2008, s. 15; Sześciło, 2014, s. 20).

Przyjmuje się, iż „zarządzanie publiczne” jest terminem stosunkowo nowym, mimo że niektórzy autorzy genezy zarządzania publicznego doszukują się nawet w Średniowieczu i związanym z tym okresem rozwojem administracji w ówczesnych imperiach azjatyckich i imperiach zachodu (Lynn, 2007, s. 27). Jednym z autorów obecnie analizujących pojęcie „zarządzania w wymiarze publicznym” w Polsce jest wspomniana B. Koźuch. Podkreśla ona, że kształtujące się współcześnie zarządzanie publiczne zasilają nauki, które tradycyjnie swoim zainteresowaniem obejmują sferę publiczną życia społeczno-gospodarczego, tj. ekonomia, prawo administracyjne, administracja publiczna, teoria organizacji oraz zarządzanie ogólne, a także subdyscypliny nauk o zarządzaniu, jak m.in. zarządzanie zmianami, zarządzanie przez jakość czy zarządzanie strategiczne. Definiuje ona zarządzanie publiczne jako (Koźuch, 2004, s. 49):

- aktywność służb publicznych oraz pochodzących z wyboru polityków,
- 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.

B. Koźuch podaje również, iż „Zarządzanie publiczne zajmuje się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczenie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowania działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego” (Koźuch, 2004, s. 256).

Przyjmując więc, iż zarządzanie publiczne jest subdyscypliną zarządzania, można założyć, że głównym obiektem jej badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej<sup>10</sup>, ale także gospodarką narodową i państwem, oraz regionami i różnymi obszarami życia publicznego. Z poglądem tym nie zgadzają się L. Metcalfe i S. Richards, którzy uznali, iż omawiana subdyscyplina naukowa dotyczy w większym stopniu efektywnego funkcjonowania całego systemu, niż tylko pojedynczych organizacji, a tym, co odróżnia zarządzanie publiczne od innych typów zarządzania, jest bezsprzeczne powiązanie go z odpowiedzialnością za rozwiązywanie problemów strukturalnych, głównie zaś tych wpływających na kształt sfery publicznej (Metcalfe i Richards, 1987, ss. 73–75). Szeroko zarządzanie publiczne definiuje J. Hausner, określając je jako proces sprawowania władzy oraz zarządzanie gospodarczymi i społecznymi zasobami kraju na rzecz jego rozwoju (Hausner, 2008, s. 31). Nieco bardziej wąsko, bo z nakierowaniem na procesy reform w sektorze publicznym, zarządzanie publiczne definiują Ch. Pollitt i G. Bouckaert. Uznali oni, iż jest ono w swej istocie zmianami struktur i procesów zachodzących w sektorze organizacji publicznych, nakierowanych na skuteczniejsze działanie tych organizacji (Pollitt i Bouckaert, 2004, s. 8). Z kolei na społeczny aspekt zarządzania w wymiarze publicznym wskazuje K. König, który interpretuje je jako system społeczny, istniejący i funkcjonujący według właściwego sobie porządku, który jednocześnie jest poddawany wpływom otoczenia, tworzonego przez złożone i zmieniające się społeczeństwo (König, 2005, s. 16).

Na potrzeby opracowania przyjmuje się definicję zarządzania publicznego zaproponowaną przez B. Kożuch, koncentrując się na aspekcie tej definicji odnoszącym się do zarządzania organizacjami publicznymi lub systemem organizacji publicznych.

#### **1.4. Sprawność zarządzania w administracji publicznej**

W rozumieniu ogólnym, organizacje cechujące się wysoką sprawnością działania mają zdolność m.in.: do radzenia sobie z permanentnie występującymi zmianami w otoczeniu, do tworzenia relacji z partnerami zewnętrznymi, do uwzględniania ciągle ewoluujących potrzeb

<sup>10</sup> Sfera publiczna jest, inaczej, sferą działania prawa publicznego, której zadaniem jest ochrona interesu publicznego. Zob.: Wytrażek, 2011, s. 316.

indywidualnych klientów (Mazurkiewicz, 2011, ss. 47–48). Poczynione obserwacje wskazują na wieloaspektowość zagadnienia sprawności, stanowiącego przedmiot badań licznych dyscyplin nauki, a także praktyków zarządzania. Skutkuje to sytuacją, w której nie ma jednej, powszechnie stosowanej definicji tego pojęcia – również w wypadku organizacji publicznych, jednakże w niniejszej monografii przyjmuje się prakseologiczną interpretację sprawności, często przywoływaną przez autorów, odnoszących się w swoich pracach do jej istoty.

Zgodnie z interpretacją prakseologiczną, na sprawność działań oddziałuje przede wszystkim ich skuteczność, ekonomiczność i korzystność, uznawane za kryteria o podstawowym znaczeniu praktycznym (Kotarbiński, 1999, s. 207). Skuteczność wyraża się zgodnością wyniku działania z jego zamierzonym celem, przy czym, jak podaje J. Zieleniewski, wynikiem działania uznanego za skuteczne nie musi być realizacja celu głównego, tylko celów pośrednich, które ułatwiają lub umożliwiają jego realizację (Zieleniewski, 1974, s. 20). Wobec powyższego za działanie skuteczne przyjąć można takie działanie, które polega na wykonywaniu czynności umożliwiających osiągnięcie ustalonych wcześniej celów. Z kolei miarą ekonomiczności jest relacja użytecznych wyników (W, efektów) działania do kosztów (K, nakładów) ich osiągnięcia, przy czym w działaniu ekonomicznym dąży się do maksymalizacji uzyskiwanych efektów przy minimalizowaniu nakładów. Gdy relacja ta jest większa od jedności ( $W/K > 1$ ), podjęte działanie uznaje się za ekonomiczne. I przeciwnie, jeśli zależność ta jest mniejsza od jedności, mamy do czynienia z działaniem nieekonomicznym ( $W/K < 1$ ).

Rozwijając pojęcie „ekonomiczność” nadmienić można, iż występuje ono w postaci wydajności lub oszczędności. Wydajność rozumiana może być jako osiągnięcie najlepszego efektu przy określonych nakładach, jest więc tożsama z ekonomicznością rozpatrywaną ze względu na uzyskane wyniki. Z kolei ekonomiczność rozpatrywana ze względu na koszty, to oszczędność, tożsama z osiągnięciem zamierzonego efektu przy wykorzystaniu najniższych nakładów. Wzrost ekonomiczność może być więc osiągnięty albo w wyniku wprowadzenia oszczędności (dzięki zmniejszeniu kosztów), albo poprzez zwiększenie wydajności (dzięki zwiększeniu wyników) (Mazurkiewicz, 2011, ss. 49–50). Warto zauważyć, że gdy wyniki i koszty rosną równomiernie, ekonomiczność nie występuje, lecz

uzyskiwane są lepsze efekty i może wystąpić korzystność działania. Działanie korzystne to takie, dla którego cenność wyników użytecznych jest większa niż cenność kosztów i wyraża się różnicą między osiągniętymi wynikami a kosztami, które trzeba było w związku z nimi ponieść (dla działania korzystnego:  $W/K > 0$ , natomiast działanie niekorzystne to takie, dla którego  $W/K < 0$ ) (Kieżun, 1997, s. 27).

Kolejnym pojęciem, silnie powiązaniem z pojęciem sprawności, jest „efektywność”. Jej zagadnienie wykorzystywane jest w wielu dyscyplinach naukowych, w szczególności w nauce o organizacji i zarządzaniu oraz w ekonomii, co również znajduje skutek w mnogości interpretacji tego zjawiska<sup>11</sup>. A. Pyszka posłużył się w swoich rozważaniach ciekawą metaforą, przyrównującą poszukiwanie efektywności do podróży Alicji w krainie czarów, która „chcąc zrozumieć, gdzie się udać, próbuje dogonić tajemniczego białego królika” (Pyszka, 2015, s. 13). Podobną prawidłowość odnaleźć można w działaniach organizacji poszukujących najlepszej drogi do osiągnięcia efektywności swoich działań. Jak to uczynić, zważywszy chociażby, że jest tak wiele interpretacji tej kategorii?

Przyglądając się poglądom wielu autorów na temat istoty efektywności, odnaleźć można jednak pewne prawidłowości. Pojęcie to jest często ujmowane w sposób „dualny” i utożsamiane ze sprawnością i skutecznością (która w przyjętym ujęciu prakseologicznym stanowi jej element). W ten sposób efektywność zdefiniował już w 1913 r. H. Emmerson, czy P. F. Drucker, który dodatkowo był zdania, iż jakkolwiek sprawność (w rozumieniu robienia rzeczy we właściwy sposób) jest ważnym kryterium np. podczas oceny kierownika, to jednak za ważniejsze kryterium podczas takiej ewaluacji uznać można skuteczność, czyli robienie właściwych rzeczy (Szymańska, 2010, s. 154). S. Nowosielski zwrócił z kolei uwagę, iż w literaturze przedmiotu zauważyć można dwa powszechne podejścia do postrzegania efektywności, wyrażające się albo poprzez utożsamianie omawianej kategorii z samą ekonomicznością (ujęcie węższe), albo z prakseologiczną sprawnością (ujęcie szersze), wyrażającą się poprzez opisane wcześniej atrybuty, tj. skuteczność, ekonomiczność i korzystność (Nowosielski, 2008, s. 41). E. Skrzypek dokonała swoistego

<sup>11</sup> Sytuacja ta potęgowana jest dodatkowo dlatego, iż w literaturze przedmiotu, w tym anglojęzycznej, istnieje wiele jej synonimów, a także odnaleźć można wiele jej wyrazów bliskoznacznych, jak np. *effectiveness*, *efficiency*, *performance*, *efficacy*.



podsumowania poglądów reprezentowanych przez różnych autorów na temat efektywności i zauważyła, iż najczęściej określana jest ona jako (Skrzypek, 2000, s. 190):

- pozytywne wyniki, sprawność, skuteczność czy umiejętność,
- klucz do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstwa,
- główny element rozwoju człowieka i organizacji,
- konieczność,
- zdolność do realizacji strategii i osiągnięcia założonych celów,
- narzędzie pomiaru skuteczność organizacji,
- wydajność, funkcjonalność,
- interakcyjny proces rozwoju, obejmujący zjawiska wewnątrz i na zewnątrz organizacji.

W tym miejscu warto odnieść się do pojęcia „istota efektywności”, które ma tak wiele aspektów, iż próba ich systematyzacji mogłaby stanowić materiał na odrębną monografię. W niniejszym opracowaniu przyjmuje się jednak pogląd, iż pojęciu „efektywność” nadać można znaczenie prakseologicznej sprawności. Skoro więc głównymi wyznacznikami sprawności są skuteczność, ekonomiczność i korzystność, to działanie efektywne powinno mieć te same atrybuty.

Przywoływane powyżej ujęcie prakseologiczne ma jednak pewne ograniczenia. Zwracali na nie uwagę m.in. T. Pszczołkowski czy M. Czerska.

T. Pszczołkowski twierdził, iż za efektywne uznać można nie tylko działanie mające znamiona skuteczności, jeśli bowiem w wyniku danego działania nie uda się osiągnąć zamierzonego celu, ale w jego toku otrzyma się cenne, acz niezamierzone rezultaty, to działanie takie uznać można za efektywne (Pszczołkowski, 1982, s. 249). Stąd, odnosząc się do poglądów T. Pszczołkowskiego, każde działanie skuteczne będzie efektywne, ale nie każde działanie efektywne będzie skuteczne. Z kolei M. Czerska uznaje, iż prezentowane ujęcie jest mocno syntetyczne, ponieważ rozpatruje się w nim wszystkie walory sprawności łącznie (Czerska, 1996, ss. 19–20). Na przykład, dane dzianie będzie tym bardziej sprawne, im będzie miało więcej jej walorów, w najwyższym ich wymiarze. I między innymi na tej podstawie J. Zieleniewski postawił pytanie, w którym zastanawiał się, czy za bardziej sprawne uznać można działanie, które ma więcej walorów sprawności, ale na niższym poziomie, czy takie, które

ma ich mniej, ale na poziomie wyższym. Trudno jest jednak znaleźć prostą odpowiedź na tę wątpliwość posługując się prakseologią, dlatego J. Zieleniewski zaproponował postrzeganie sprawności w sensie bardziej ogólnym. Uznał, iż działanie sprawne spełniać powinno przede wszystkim wymóg minimalnej skuteczności. I jeśli decydent stoi przed wyborem jednego spośród wielu wariantów działania oraz kieruje się cennością skutku, powinien wybrać działanie najbardziej korzystne lub ekonomiczne spośród skutecznych. Jeśli zaś podstawą jego wyboru jest korzystność lub ekonomiczność, najbardziej sprawnym będzie ten wariant, który będzie najskuteczniejszy spośród najbardziej korzystnych lub najbardziej ekonomicznych (Zieleniewski, 1979, s. 235).

Przy próbie określenia istoty sprawności jednostek administracji publicznej napotkać można wiele podobnych dylematów, dotyczących m.in. jej sfery definicyjnej. Określenie jej sensu uznać można jednak za istotną kwestię, bowiem wymóg podniesienia sprawności (i rzetelności) działania jednostek administracji publicznej został zawarty już w preambule do Konstytucji RP i traktowany jest jako warunek niezbędny, służący poprawie funkcjonowania całego sektora publicznego w Polsce (*Preambuła do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, poz. 78, nr 483). Zagadnienie to poruszane jest także m.in. w raporcie pt. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, gdzie jego autorzy piszą: „Polskie instytucje publiczne, a zwłaszcza administracja publiczna, pozbawione są kreatywności, dynamizmu i zdolności do reformowania się. Brakuje w nich mechanizmów, które motywowałyby pracowników do zwiększania efektywności, a także mechanizmów promujących rozwiązania umożliwiające poszczególnym jednostkom zadaniowe rozliczanie. Dylemat, przed którym stoi polska administracja publiczna, to albo poddanie się rosnącej biurokratycznej inercji, która okazjonalnie ograniczana jest spontanicznymi działaniami naprawczymi, albo dokonanie systemowej diagnozy i podjęcie reformy mechanizmów jej funkcjonowania” (Boni, 2009, s. 299). W raporcie tym zaleca się, by w jednostkach administracji publicznej stosować podejście procesowe, postrzegane jako sposób na kompleksowe rozwiązanie przytoczonych problemów.

Warto też dodać, iż kwestia niewystarczającej sprawności administracji publicznej nie jest problemem dotyczącym tylko Polski – jeszcze dekadę temu możliwa była ona do zaobserwowania praktycznie we wszystkich państwach Unii Europejskiej (Bednarczyk, 2004, s. 17).



Czym jest więc sprawność administracji publicznej? Starania w udzieleniu odpowiedzi na to pytanie zaobserwować można w pracach wielu autorów (Manzoor, 2014).

Na przykład L. J. Żukowski utożsamia pojęcie sprawności ze skutecznością i stawia tezę, iż skuteczność administracji publicznej w głównej mierze bazuje na stopniu zaspokojenia potrzeb obywateli (Żukowski, 2011, s. 138). Z kolei, odwołując się do definicji sprawności M. Piotrowskiej, przyjąć można, iż „Sprawność administracji publicznej wyrażona jest poprzez jakość obsługi obywateli w urzędach, poziom korupcji oraz poziom przejrzystości decyzji dotyczących personelu, budżetu i dostarczania usług” (Piotrowska, 2011, s. 136). Do jakości usług świadczonych obywatelom (wyrażonej np. poziomem ich zadowolenia z funkcjonowania administracji publicznej), jako do jednego z głównych kryteriów sprawności administracji publicznej, odnosi się także T. Kochański. Uważa on, iż identyfikacja i wyznaczanie właściwego poziomu jakości usług oraz obsługi klientów tworzą podstawowe zasady sprawnego zarządzania organizacjami, w tym tymi o charakterze publicznym (Kochański, 2009, s. 174). Z kolei R. Budzisz i S. Mandes wysnuwają tezę, iż na jakość i dostępność usług realizowanych przez jednostki administracji publicznej w istotny sposób wpływa organizacja pracy w urzędach, przekładająca się na sposób wykonywania zadań jednostek samorządowych (Budzisz i Mandes, 2016, s. 30). Niestety, jak wskazują niektóre z prowadzonych badań w tym zakresie, w Polsce wciąż brakuje narzędzi, które gwarantowałyby sprawne zarządzanie usługami publicznymi i doskonalenie ich jakości. Na przykład, z badania przeprowadzonego w 2010 r. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, iż jedynie nieco ponad połowa (50,7%) jednostek samorządu terytorialnego, biorących udział w badaniu, wykorzystywała monitoring do badania satysfakcji ich klientów, przy czym im większa była dana jednostka, tym częściej taka zależność dała się zauważyć (Rogała i in., 2012, s. 4).

Zaprezentowane odniesienia do zwiększania jakości usług publicznych, przy próbie dookreślenia pojęcia „sprawność administracji publicznej”, nie są działaniem odosobnionym w literaturze przedmiotu, a przyjętym od pewnego okresu trendem, dającym się zauważyć w pracach wielu autorów (Manzoor, 2014). Pamiętać należy, iż np. jednym z założeń podejścia procesowego jest stawianie potrzeb klientów w centrum

zainteresowania organizacji, a także ciągle monitorowanie tych potrzeb, celem usprawniania procesów, w tym procesów świadczenia usług publicznych. Czy jednak priorytetowe traktowanie potrzeb obywateli jest rzeczywiście powszechne w jednostkach administracji publicznej? W tym względzie zarówno J. Wieczorkowski jak i P. Polak wyrażają pewną wątpliwość, podkreślając, że w urzędach administracji publicznej niejednokrotnie unika się używania pojęcia „klient” w stosunku do obywatela, zastępując je pojęciem „petent”, co skutkuje m.in. ukierunkowaniem procesów na potrzeby własnej jednostki, zamiast na potrzeby klientów, oraz brakiem powiązania mierzalnych wyników urzędów z poziomem zadowolenia odbiorców ich usług (Wieczorkowski, 2015, s. 327; Polak, 2012, s. 70).

Analizując problematykę definiowania sprawności organizacji publicznych, można napotkać też na wiele innych poglądów, niezwiązanych z kwestią jakości usług publicznych.

Na przykład niektórzy autorzy za punkt wyjścia w ocenie sprawności jednostek administracji publicznej obierają weberowski model idealnej biurokracji, uznając go za wzorzec zapewniający organizacjom publicznym wysoką sprawność działania (Denhardt, 2000; Nyhan, 2000, ss. 87–109). Warto ponadto mieć na uwadze, iż organizacje publiczne funkcjonujące w systemie demokratycznym dążą do realizacji wielu wartościowych celów, między którymi jednak mogą pojawiać się antagonizmy. I tak, z jednej strony, za cel funkcjonowania jednostek administracji publicznej uznać można osiągnięcie przez nie wydajności, zaś z drugiej, muszą one działać w granicach prawa, co wyrażać się może m.in. zgodnością z obowiązującymi procedurami nawet kosztem osiągnięcia wydajności (Rutgers i van der Meer, 2010, ss. 755–779). Dlatego, jak twierdzi L. Metcalf, „Sprawność administracji publicznej powinna być rozpatrywana w ujęciu szerszym niż tylko związek między zużywanymi zasobami a wynikami (produktami) organizacji publicznych, ze względu na fakt, iż w przypadku tych organizacji, posiada ona pewien szczególny wymiar, obejmujący produkty odnoszące się do wartości i odpowiedzialności, jako nieodłącznej części demokratycznych rządów” (Manzoor, 2014). Z kolei A. Schick stwierdza, iż wskaźniki skuteczności i efektywności nie są wystarczające do oceny sprawności władz publicznych i dają jedynie pogląd na to, co zrobiono

lub osiągnięto w danej chwili. Autor postuluje więc, aby do oceny sprawności organizacji publicznych włączyć także czynniki działające w przeszłości i wpływające na obecne rezultaty (Schick, 2008, s. 25).

Zaprezentowane poglądy dotyczące sprawności jednostek administracji publicznej nie wyczerpują oczywiście kwestii jej definiowania, a jednolite opracowanie tego zagadnienia jest zadaniem niezwykle skomplikowanym z uwagi na jego wielowymiarowość. Należy zdać sobie jednak sprawę z tego, iż kwestia określenia pojęcia „sprawność” w przypadku organizacji z sektora publicznego nie jest tak jednoznaczna, jak w przypadku organizacji biznesowych, m.in. ze względu na wskazane różnice w specyfice realizowanych przez nie celów.



## 2. Tradycyjna koncepcja zarządzania publicznego

### 2.1. Biurokracja M. Webera

Już kilkaset lat temu zdawano sobie sprawę z ogromnej roli i znaczenia administracji publicznej, co przełożyło się na nieustanne poszukiwanie jej najlepszej koncepcji<sup>12</sup> funkcjonowania. Na przykład, w swoim dziele pt. *Les principes d'Administration publique* z 1808 r., Ch.-J. Baptiste Bonnin dał wyraz zachwytu administracją publiczną, głosząc m.in., iż „czuwa ona nad obywatelami od kolebki po grób, od wydania aktu urodzenia aż do wydania aktu zgonu”, a jeszcze wcześniej poeta A. Pope napisał: „O rządów kształty głupcy niech się sporzą, kto ma rację. Najlepiej ten, kto najlepszą ma administrację” (za: Izdebski, 2007, s. 7).

Płaszczyzną dla wprowadzenia zarządzania w administracji publicznej był intensywny okres uprzemysłowienia, który miał miejsce w drugiej połowie XIX w. (Volti, 2008, s. 80). Przyjmuje się także, że fundamenty klasycznej koncepcji zarządzania publicznego stworzone zostały przez W. Wilsona i M. Webera.

Wilson głosił potrzebę instrumentalnego i merytorycznego oddzielenia polityki od administracji publicznej oraz potrzebę przydzielenia politykom odpowiedzialności za podejmowanie decyzji, a urzędnikom odpowiedzialności za ich realizację (Hughes, 2003, s. 28). W. Wilson uważał, że rozdzielność między polityką a administracją publiczną będzie w stanie wyeliminować w tej drugiej arbitralność i korupcję (Katsamunskaja, 2012, ss. 76–77). Duży wpływ na funkcjonowanie tradycyjnej koncepcji zarządzania publicznego miało też naukowe zarządzanie F. W. Taylora, szczególnie w kontekście standaryzacji i specjalizacji pracy, systematycznej kontroli i hierarchicznej struktury organizacyjnej (Hughes, 2003, s. 60). Jednak to poglądy głoszone przez M. Webera uznawane są do dziś za najbardziej znaczące dla rozwoju tej koncepcji.

M. Weber zasłynął przede wszystkim dzięki swojemu dziełu pt. *The Theory of Social and Economic Organization*, w którym przedstawił model „idealnej biurokracji”. Inspiracją dla jej stworzenia był m.in. niemiecki idealizm, z którego M. Weber czerpał np. przy formułowaniu wyobrażeń

<sup>12</sup> W literaturze przedmiotu stosuje się zamiennie nazwy „tradycyjny model zarządzania publicznego” oraz „klasyczna koncepcja zarządzania publicznego”.

o „idealnych urzędnikach”. Już bowiem sto lat wcześniej G. W. F. Hegel stwierdził, że „Osoba, która sprawuje urząd, powinna odnosić się do obywatela w sposób uczciwy, łagodny i wolny od mącających umysł namiętności. Narusza obyczaje stanu urzędniczego zaś ten, kto jest niegrzeczny, zdenerwowany, znudzony i pozbawiony zainteresowania sprawą, którą ma załatwić, a tym bardziej ten, kto czyni wszystko co możliwe, aby odwlec decyzję lub rozstrzygnąć na niekorzyść obywatela jakąś kwestię natury prywatnej lub publicznej” (za: Kozyr-Kowalski, 1999, s. 69). Nie bez znaczenia dla poglądów, które rozwinął M. Weber, było też jego zainteresowanie rolą biurokracji w demokratycznym państwie i świadomość powszechności manipulacji, jakiej poddawani są obywatele przez partie polityczne. Mimo że M. Webera uznaje się za ojca tradycyjnej koncepcji zarządzania publicznego (*de facto* był on pierwszym autorem, który opisał biurokrację), to była ona zawsze nierozłącznym elementem cywilizowanego świata, funkcjonując sprawnie już w antycznych państwach sumeryjskich, Persji czy Chinach (Eisenstadt, 1975, s. 598; Jemielniak, 2010, s. 72).

M. Weber postrzegał biurokrację zarówno jako instytucję, jak i formę organizacji pracy (Clegg, 2011, s. 204). Jeśli przyjąć, że biurokracja jest modelem opartym na racjonalnych przesłankach, tj. na celowo stworzonej konstrukcji spełniającej określone reguły, możemy ją zdefiniować jako typ struktury organizacyjnej o racjonalnych cechach, mających zapewnić wysoką sprawność funkcjonowania danej jednostki (instytucji) (Golinowski, 1997, ss. 85–86). Powszechnie akceptowaną definicję organizacji biurokratycznej, bazującą na innych przesłankach niż definicja poprzednia, zaproponował m.in. M. Albrow, opisując biurokrację jako „jednostkę społeczną, w której pracownicy świadomi są swojego członkostwa i legitymizują swoją działalność kooperacyjną głównie poprzez odniesienie do osiągnięcia bezosobowych celów, a nie norm moralnych” (Best, 2002, s. 14). Autor twierdził ponadto, że ludzie w organizacji biurokratycznej mają obowiązek postępować w zgodzie ze swoją organizacyjną rolą, a także traktowani są jako całkowicie zastępowalni (Jemielniak, 2010, s. 72). Z propozycją ciekawej definicji wyszedł także S. Clegg, który akcentował przytaczany już przez samego M. Webera pogląd, iż biurokracja jest w swej istocie specyficzną formą organizacji pracy, dla której charakterystyczna jest racjonalna struktura kariery oraz formalne relacje

między stanowiskami uporządkowanymi według pewnej hierarchii, warunkującej podział praw, obowiązków oraz przywilejów organizacyjnych (Clegg, 1990, s. 28).

M. Weber zidentyfikował kluczowe elementy (założenia) idealnej biurokracji (tabela 2).

**Tabela 2.** Założenia idealnej biurokracji i ich implikacje dla funkcjonowania organizacji.

Założenia idealnej biurokracji	Wybrane implikacje dla organizacji
Typowe działania realizowane dla osiągnięcia celów organizacji są rozmieszczone w ściśle określony sposób jako obowiązki służbowe.	Istnieje jasny podział pracy i władzy (uprawnień, odpowiedzialności) oraz formalne opisy stanowisk pracy. Obowiązki i odpowiedzialność powiązane są z konkretnym stanowiskiem, a nie z osobą. Występuje specjalizacja na poszczególnych stanowiskach.
Struktura organizacyjna urzędów ma hierarchiczny, wieloinstancyjny porządek (każdy niższy szczebel struktury podporządkowany jest szczeblowi wyższemu), a także stanowi układ otwarty, co oznacza, że istnieje możliwość przechodzenia z jednego poziomu na drugi.	Uprawnienia na danym stanowisku, a także podejmowana odpowiedzialność, zależne są od pozycji w strukturze organizacyjnej. Istnieje wertykalny przepływ pracy i procesów.
Wszystkie operacje oraz zachowania uczestników są zarządzane poprzez system utrwalonych, formalnych przepisów.	Występuje uniwersalność zasad i regulacji odnoszących się do wszystkich członków organizacji. Wszystkie zachowania uczestników zbiorowości określone są normami prawnymi. Działania są wystandaryzowane.
Idealny urzędnik sprawuje urząd w duchu formalistycznej bezosobowości (w ramach kariery zawodowej lub powołania), bez niechęci, emocji, chęci zemsty, ale też bez nadmiernego entuzjazmu.	Występuje depersonalizacja stanowiska pracy. Brak faworyzowania i nepotyzmu.
System promowania opiera się na zasadzie starszeństwa lub osiągnięć (lub na obydwu tych czynnikach).	Rekrutacja, zatrudnienie i promowanie bazują na merytorycznych kwalifikacjach i osiągnięciach, a także na specjalizacji i doświadczeniu. Obowiązuje zasada kompetencji, oznaczająca m.in. wyposażenie w zespół uprawnień i obowiązków osób odznaczających się kwalifikacjami, określonymi przez odpowiednie akty prawne (dyplomy, tytuły). Występuje profesjonalizm.

Założenia idealnej biurokracji	Wybrane implikacje dla organizacji
Działalność urzędowa oparta jest na zasadzie dokumentacji.	Istnieją pisemne (w formie formalnych dokumentów) wytyczne m.in. co do sposobów zachowania i osiągania wydajności przez urzędników.
Rozdzielenie sztabu administracyjnego i własności środków administracji (oddzielenie własności prywatnej od publicznej).	Oddzielenie stanowisk służbowych od możliwości wykorzystania ich do osobistych celów. Niemożność sprzedania czy wdzierżawienia majątku urzędu przez urzędnika (nie jest on bowiem właścicielem swojego stanowiska, ani przypisanych mu narzędzi pracy).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Weber, 1978, ss. 956–958; Weber, 2002, ss. 693–726; Jaffee, 2001, s. 90; Lutzker, 1982, s. 124.

Z założeń zawartych w tabeli 2 wyłania się obraz idealnego urzędnika, któremu M. Weber, jak nadmieniono wcześniej, poświęcił w swoich rozważaniach wiele miejsca. Każdy urzędnik będący częścią organizacji biurokratycznej określony był przede wszystkim poprzez stanowisko, które piastował na zasadzie kontraktu, a wykonywana praca była, w miarę możliwości, jego podstawowym lub jedynym źródłem utrzymania. W dobrym tonie było sprawowanie swojego urzędu przez całe życie, a za wykonywanie obowiązków urzędnik otrzymywał stałe (przypisane do stanowiska) wynagrodzenie pieniężne i ubezpieczenie na starość. Relacje między urzędnikami miały mieć bezosobowy charakter, a stosunki służbowe zachodziły między konkretnymi stanowiskami, a nie osobami (Weber, 2002, ss. 165–167).

Spełnienie postulatów składających się na idealną biurokrację wymagało zestawu silnych założeń co do istoty samej organizacji (instytucji). Jednym z podstawowych warunków sygnalizowanych przez M. Webera było posiadanie przez daną organizację ściśle i jasno określonych celów, realizowanych w ramach struktury formalnej. Wysoce sformalizowana struktura miała gwarantować duże prawdopodobieństwo osiągnięcia tychże celów, m.in. poprzez kształtowanie konkretnych, pożądaných zachowań wewnątrz organizacji. Według Webera, efektywność urzędników zależna była od stopnia, w jakim podążają oni za formalnymi regułami, wytycznymi, zasadami i polityką organizacji (spisanych w formie właściwych dokumentów), a wszystkie decyzje podejmowane w urzędzie bazować miały na istotnych informacjach oraz kalkulacji kosztów i korzyści



(Jaffee, 2001, s. 91). Był to przejaw formalizacji, która nie tylko stanowiła jedno z głównych obwarowań idealnej biurokracji, ale wpisywała się też w zbiór jej podstawowych zasad. Obok formalizacji, idealną biurokrację charakteryzował instrumentalizm, który można ująć w postaci metafory organizacji jako maszyny stworzonej do osiągnięcia konkretnych celów oraz stosowanie władzy racjonalnej/legalnej, czyli wynikającej z przeświadczenia obywateli o legalności reguł i zasad pozwalających wybranym jednostkom na wydawanie wiążących poleceń. M. Weber uważał, że władza legalna jest najbardziej efektywnym środkiem do podporządkowania urzędników, przynoszącym lepsze rezultaty, niż stosowanie władzy tradycyjnej czy charyzmatycznej (Weber, 2002, s. 162).

Autor modelu idealnej biurokracji uważał, że wprowadzenie czysto biurokratycznej formy organizacji pracy w danej jednostce, z technicznego punktu widzenia, jest w stanie doprowadzić do osiągnięcia przez nią dużo wyższej efektywności, niż przy zastosowaniu innych form organizacji pracy (Weber, 1978, s. 223). W opozycji do poglądu M. Webera przedstawić można jednak wiele głosów krytyki, deprecjonujących poglądy autora. Przytaczając słowa W. H. Starbucka: „Praktycznie każdy, kto wypowiada się na temat biurokracji, krytykuje ją, a jedynymi autorami, którzy znajdowali w tej formie organizacji pracy jakieś zalety, byli niemieccy ekonomiści i socjologowie publikujący między rokiem 1870 a rokiem 1915” (Starbuck, 2003, s. 162). I rzeczywiście, biurokracja podlegała krytyce w zasadzie od momentu, gdy na stałe zagościła w dyskursie naukowym. Już w 1850 r. H. de Balzac pisał w dziele pt. *Les Employés ou la Femme supérieure (Urzędnicy)*, że biurokracja jest produktem ludzi o ciasnych umysłach, będącym przeszkodą w rozwoju narodu, a w pracy biurowej zostają jedynie lenie, nieudacznicy lub kolosalni głupcy (Jemieliński, 2008, s. 71). Natomiast współcześnie, jednymi z bardziej znanych negatywnych komentatorów biurokracji są T. Parsons, D. Osborne czy M. Crozier.

T. Parsons, wraz ze swoimi współpracownikami z Uniwersytetu Harvarda (m.in. z noblistą R. C. Mertonem), stwierdzili, że wprowadzenie biurokracji, czy to do organizacji publicznych, czy biznesowych, niemal zawsze prowadzi do dysfunkcji (Parsons i Shils, 1951; Jemieliński, 2010, s. 74). Za dość radykalny uznać można też pogląd D. Osborne’a, który posunął się do stwierdzenia, iż jedynym sposobem na poprawę sprawności

organizacji jest zwalczanie biurokracji, uważając, że ta forma organizacji pracy sprawdza się tylko do momentu, w którym mamy do czynienia z prostymi i przejrzystymi zadaniami oraz stabilnym otoczeniem organizacji. Jednakże w świecie, dla którego charakterystyczne są galopujące zmiany, rewolucja technologiczna, pogłębiająca się globalna konkurencja, wzrost wymagań konsumentów i wysoce wykształcona siła robocza, scentralizowane, zhierarchizowane instytucje są po prostu zbyt wolne, zbyt mało reaktywne i niezdolne do zmian i innowacji (Osborne i Plastrick, 1992, s. 17; Suleiman, 2005, ss. 28–29). Z kolei ostatni ze wspomnianych autorów – M. Crozier uważał, że biurokracje prowadzą nie tylko do marnotrawstwa środków, czasu, ale też motywacji pracowniczej. Wskazywał ponadto, iż postępując według reguł sformułowanych przez M. Webera wpaść można w „błędne koło” prowadzące do wysokiej rutynizacji, niezdolności do ulepszania swego działania na podstawie popełnionych błędów oraz trudności w dostosowaniu się do zmian w otoczeniu. Przyczyn takiego stanu rzeczy M. Crozier upatrywał głównie w czterech elementach: w rozwoju bezosobowych zasad ograniczających indywidualność, w centralizacji podejmowanych decyzji, w poziomie izolacji i towarzyszącym jej nacisku grupy na jednostkę oraz w rozwoju równoległych relacji władzy w obszarach nieuregulowanych (Crozier, 1967, ss. 287–300; Crozier, 1973, s. 187).

Oprócz powyższych negatywnych skutków biurokracji, w literaturze przedmiotu wymienia się też m.in. silną orientację na stanowisko pracy, a nie na pracownika, na depersonalizację i marginalizację urzędników (urzędnik *de facto* nie ma możliwości wykazania się inicjatywą, nie jest niezależny oraz nie ma wpływu na podejmowane decyzje na wyższych szczeblach struktury organizacyjnej) oraz na dążenie do maksymalizacji budżetu i znaczenia urzędów, przy jednoczesnej rynkowej nieefektywności (Hummel, 1997, ss. 24–25; Volti, 2008, s. 83; Herbut, 1999, s. 33).

W opozycji do przedstawionych poglądów podać można przeciwne, podkreślające pozytywne aspekty biurokracji. Autorami aprobującymi wypowiedziami się na jej temat byli m.in. D. W. Organ i Ch. N. Greene czy R. H. Hall.

D. W. Organ i Ch. N. Greene uważali, że biurokracja jest idealnym sposobem organizacji pracy tzw. „białych kołnierzyków”. Byli ponadto zdania, że formalizacja występująca w biurokracjach nie zawsze

proceedzi do alienacji, skutkującej głównie spadkiem zaangażowania w wykonywane obowiązki, a z badania, które przeprowadzili na próbie 247 starszych naukowców i inżynierów zatrudnionych w trzech przedsiębiorstwach produkcyjnych (praca zorganizowana była w nich w formie biurokracji) wynika m.in., że zakres formalizacji występujący w danej organizacji może pozytywnie korelować ze stopniem, w jakim pracownicy się z nią identyfikują, a także może wpłynąć na eliminację lub ograniczenie konfliktu ról w organizacji (Organ i Greene, 1981, ss. 238–250). Z kolei na mogące się pojawić zalety silnie s hierarchizowanych struktur wskazywał R. H. Hall, podkreślając ich możliwość do usprawniania koordynacji i komunikacji. Autor uważał ponadto, że „Zbyt mało biurokracji doprowadzić może do powstania wielu niezidentyfikowanych obszarów operacyjnych, szczególnie wówczas, gdy nie zostały wcześniej wypracowane w tym temacie żadne standardy” (Hall, 1968, ss. 102–104).

W literaturze przedmiotu znaleźć można wiele innych antagonizujących poglądów na temat tych samych cech/założeń biurokracji. Poza formalizacją czy mocnym z hierarchizowaniem struktur organizacji biurokratycznych, dotyczy to np. rutyny, o której uważa się, że może chronić przed popełnieniem błędów, stanowiąc środek do uniknięcia kary za niewłaściwe postępowanie, czy depersonalizacji urzędników, mogącej skutkować równym traktowaniem wszystkich pracowników, bez względu na rasę, płeć, narodowość czy religię itd. (Inglot-Brzęk, 2009, s. 83; Volti, 2008, s. 83).

Mając na uwadze powyższe rozważania, trudno jest zająć jednoznaczne stanowisko co do skutków, do których prowadzi biurokracja. Ciekawy pogląd w tym temacie zaproponował J. A. Raelin, który uważał, że to, czy biurokracja spowoduje dysfunkcje, czy przeciwnie – efekty pozytywne, zależy od kultury danej organizacji (Raelin, 1986). Autorzy analizujący biurokrację są jednak zazwyczaj zgodni co do jednego, mianowicie, że niebezpiecznym i negatywnym zjawiskiem jest sam rozrost tradycyjnego modelu biurokracji, czyli biurokratyzm, wynikający m.in. ze zbyt-niego skupienia się na sformalizowanych procedurach, które w momencie zaistnienia nowej, nieopisanej sytuacji stają się nieaktualne i w rezultacie koniecznością jest stworzenie nowych mechanizmów (reguł) postępowania oraz zatrudnianie kolejnych, wyspecjalizowanych urzędników do ich wdrażania (Hausner, 2008, s. 15). Opisana sytuacja prowadzi często

do podnoszenia wydatków na administrację publiczną, z uwzględnieniem zasad proceduralnej kontroli ich wykonywania<sup>13</sup>, ale bez zapewnienia oceny ich efektywności i uzyskiwanych rezultatów (Marchewka-Bartkowiak, 2014, s. 2). Już M. Weber, mimo iż uważał, że całe społeczeństwo podlega biurokratyzacji, a usunięcie jej wiązałoby się z chaosem, zaniepokojony był jej rozrastaniem się. Obawiał się, że zjawisko to doprowadzić może do skostnienia społeczeństwa, dlatego wyrażał sprzeciw wobec upaństwowienia wszystkich dziedzin życia. W wypadku funkcjonowania biurokracji odbiegającej od modelu idealnego, M. Weber sugerował, by działania korygujące podejmowali przedsiębiorcy, którzy dysponują rozległą wiedzą. Co więcej, uważał, iż to przedsiębiorstwo kapitalistyczne, kierujące się kryterium zysku, jest najdoskonalszą formą biurokracji, a finansowana z budżetu biurokratyczna administracja państwowa musi podlegać ciągłej i nieustannej zewnętrznej kontroli (pogląd o konieczności kontrolowania biurokracji zauważyć można też w pracach innych autorów, m.in. H. P. Widmaiera) (Widmaier i in., 1995, ss. 60–61).

Podsumowując rozważania nad biurokracją, posłużyć się można słowami D. Osborne’a i T. Gaebler’a (których dzieło pt. *Reinventing Government* i tezy w nim zawarte uważane są za nieoficjalny początek reform pod banderą nowego zarządzania publicznego) (Vigoda, 2003, s. 813): „Trudno sobie dzisiaj wyobrazić, ale sto lat temu słowo «biurokracja» miało znaczenie pozytywne. Oznaczało ono racjonalną, sprawną metodę organizacji, coś, co miało zastąpić arbitralną władzę sprawowaną przez autorytarne reżimy. Biurokracja wniosła do rządu ten sam logiczny porządek, co linia produkcyjna do fabryk. Opierając się na hierarchicznej strukturze organów władzy i zarządzania oraz na ich funkcjonalnej specjalizacji, umożliwiała podejmowanie wielkich, kompleksowych zadań” (Osborne i Gaebler, 1992, s. 34). Model idealnej biurokracji rozwinął się jednak w czasach, gdy panowały warunki zupełnie odmienne od tych, które panują obecnie, a dynamiczne zmiany w otoczeniu organizacji, w tym organizacji publicznych, wymogły na tych ostatnich zwiększenie elastyczności i łatwości przystosowania się do rotujących warunków. Mimo to tradycyjna koncepcja zarządzania publicznego oparta w dużej mierze

<sup>13</sup> W praktyce kontrola nad zbyt rozbudowaną biurokracją stwarzała istotne problemy, a wysoka specjalizacja poszczególnych urzędników sprawiała trudności z ich zastąpieniem, gdy stwierdzano niesatysfakcjonujące wykonywanie powierzonych zadań. Zob.: Hausner, 2008, s. 16.

właśnie na założeniach idealnej biurokracji przetrwała w większości krajów prawie w niezmiennym kształcie do lat 80. XX w. Traktowana była jako symbol stabilności i ciągłości procesów zarządzania, zapewniający przewidywalność podejmowanych działań, jednak z powodu jej wielu dysfunkcji zaczęto poszukiwać albo innych koncepcji zarządzania publicznego, albo udoskonaień koncepcji aktualnej.

Prace nad stworzeniem spójnej teorii biurokracji kontynuowane były po XIX w. także przez innych autorów niż M. Weber, co w konsekwencji doprowadziło m.in. do powstania neoweberyzmu (Pollitt i Bouckaert, 2004, s. 118).

Model neoweberyzmu przejawiał się wzmożoną aktywnością administracji publicznej w wielu obszarach, m.in. w obszarze kontroli nad działaniami wolnorynkowymi, a także wzrostem jej aktywności w intensyfikacji procesów społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Za cechy charakterystyczne tego modelu uznaje się podejmowaną przez administrację publiczną analizę sposobu funkcjonowania wszystkich podmiotów rynkowych pod kątem legalności, czynne włączanie się administracji publicznej w procesy budowania przewagi konkurencyjnej z dużo większą dozą polityki autokratycznej, jak również aktywność mającą na celu wyeksponowanie najważniejszych zalet idealnej biurokracji (m.in. bezosobowej, obiektywnej i sterowalnej administracji publicznej, zhierarchizowanej wewnątrz i zorientowanej przede wszystkim na przestrzeganie prawa) (Kudłacz, 2015, s. 163).

Koncepcję organizacji biurokratycznej bliską stworzonej przez M. Webera opracował także H.P. Widmaier<sup>14</sup>. Opierając się na teorii A. Downsa i W. A. Niskanena założył, że biurokrata to człowiek maksymalizujący korzyści, a jego celem nie jest panowanie, lecz świadczenie usług. Sama biurokracja, według tej teorii, pełni głównie funkcje usługowe, do których zalicza się m.in. (Widmaier i in., 1995, s. 56):

- podział dochodów zgodnie z preferencjami poszczególnych ludzi,
- ochrona konsumentów przed ich własną niewiedzą,
- regulacja lub zastąpienie monopoli,
- stabilizacja gospodarki rynkowej,
- sterowanie zmianami technicznymi przy niedomaganiach rynku,

<sup>14</sup> Warto zauważyć, że teoria biurokracji H.P. Widmaiera ma swoje korzenie m.in. w nowej ekonomii politycznej, odbiega więc od pojęcia biurokracji szerzonego w naukach społecznych.

- tworzenie ram prawnych i porządkowych,
- utrzymanie rządu.

Zwolennicy twierdzenia, iż biurokracja jest typem organizacji, który nie sprawdza się w obecnie panujących turbulentnych warunkach otoczenia, upatrywali szansy na zwiększenie sprawności działania administracji publicznej w poszukiwaniu nowych koncepcji (inaczej nazywanych w literaturze m.in. modelami, ideami, doktrynami, teoriami, podejściami czy ruchami zarządzania publicznego). Mowa tu m.in. o nowej administracji publicznej, nowym zarządzaniu publicznym (ang. *New Public Management*, NPM), współzarządzaniu, współrządzeniu (ang. *Public Governance*, PG, *New Public Governance*, NPG), nowej służbie publicznej (*New Public Leadership*, NPL) czy przytoczonym wcześniej neoweberyźmie. Koncepcje te wykształciły się w odpowiedzi na wyzwania dostarczane przez procesy reformowania zarządzania publicznego, które stały się koniecznością wobec narastającego kryzysu gospodarczego na świecie na przełomie 70. i 80. poprzedniego stulecia, a ich celem było przede wszystkim zwrócenie uwagi na ekonomiczność wydatkowania środków publicznych (zwiększenie gospodarności), poprawę jakości usług użyteczności publicznej oraz zapewnienie większej sprawności, przejrzystości i etyczności działań administracji publicznej (Pollitt i Bouckaert, 2004, s. 10, Katsamunskaja, 2012, s. 74).

Koncepcjami najistotniejszymi dla realizacji celu opracowania, ale też najszerzej komentowanymi w literaturze i najczęściej wdrażanymi w administracjach publicznych różnych krajów, są *New Public Management* oraz *Public Governance* i to głównie one zostaną szerzej omówione w kolejnych podrozdziałach opracowania. Zanim jednak wspomniane koncepcje upowszechniły się jako wiodące w różnych systemach administracji publicznych w świecie, zarządzanie publiczne znalazło odzwierciedlenie w klasycznych szkołach zarządzania.

## **2.2. Zarządzanie publiczne w klasycznych szkołach zarządzania**

Analiza F. Taylora (1865–1915), głównego przedstawiciela kierunku naukowego zarządzania, skoncentrowana jest nie, jak u M. Webera, na administracji, lecz na zakładzie produkcyjnym. Założenie badawcze F. Taylora opierało się na wierze, że chaos w planowaniu i organizowaniu pracy jest możliwy do opanowania za pomocą wiedzy naukowej. Podobne założenie M. Weber postawił w organizacji pracy biura. M. Weber oraz



F. Taylor w swoich poglądach przyjęli też inne podstawowe założenie, że za skuteczną organizację uznamy tę, której części, zarówno fizyczne jak i ludzkie, są systematycznie kontrolowane w sposób pozwalający na oferowanie towarów i usług na jak wyższym poziomie (Tompkins, 2005, s. 68). Ogólnie rzecz ujmując, koncepcja F. Taylora opierała się na funkcjonalnym systemie zarządzania. W systemie tym robotnik podlegał ośmiu kierownikom, z których czworo było pracownikami biurowymi. Do ich kompetencji należało (Bednarski, 1998, ss. 43–44):

- badanie pracy ludzi i metod produkcji oraz ustalanie wzorcowych typów czynności i środków produkcji,
- planowanie robót poszczególnym robotnikom oraz określenie przebiegu czynności w całym procesie produkcyjnym,
- kontrola zgodności przebiegu prac z planem oraz określenie norm płac,
- dozór personelu, zatrudnianie personelu, utrzymywanie dyscypliny oraz pełnienie roli rozjemcy w sporach.

Początek XX wieku przyniósł konkretne oczekiwania wobec administracji publicznej o obniżenie kosztów oraz zmieszenie korupcji i marnotrawstwa. Dlatego też zaczęto sięgać po rozwiązania wypracowane w ramach naukowego zarządzania. Jako przykład posłużyć może miasto Filadelfia w USA, gdzie w Departamencie Robót Publicznych zaczęto stosować wspomniane zasady. Poza tym, w sektorze publicznym zaczęto stosować także inne elementy naukowego zarządzania, jak standaryzacja usług, oparte na faktach podejmowanie decyzji czy poszukiwanie lepszych metod pracy (Tompkins, 2005, s. 85).

W omawianym okresie zauważono również różnicę w celach administracji publicznej oraz fabryki. Podczas gdy w fabryce celem było zwiększenie produkcji, w administracji celem było lepsze reagowanie na potrzeby agencji publicznych. Naukowe zarządzanie miało więc dać odpowiedź na pytania: w jaki sposób dostarczyć lepsze usługi i jak mierzyć skuteczność agencji w wykonywaniu zadań. Warto nadmienić, że w omawianym okresie pojawiły się pierwsze próby przenoszenia rozwiązań stosowanych w zarządzaniu biznesem do organizacji publicznych.

Wpływ naukowego zarządzania na sektor publiczny popularyzowany był również przez tworzenie „*Bureau of Municipal Research*” – kadra kierownicza tych biur była bowiem zwolennikiem omawianej teorii. Pierwsze z tych biur zostało założone w 1906 r. w Nowym Jorku (następne, między



innymi, w Chicago, Cincinnati, Milwaukee, Filadelfii). Kierownicy biur za główny cel obrali usystematyzowanie i standaryzację działań administracji publicznej właśnie przy wykorzystaniu metody naukowej. Głównym założeniem tych rozwiązań było przeprowadzenie badań oraz zbieranie informacji, które mogłyby poprawić efektywność i wydajności działania zarówno pojedynczych urzędników, jak i całej administracji publicznej. Biura ponadto wprowadziły wiele innowacji w zarządzaniu administracją publiczną, które wykorzystywane są do dzisiaj. Innowacje te pomogły wprowadzić do praktyki administracji publicznej takie rozwiązania jak, między innymi: standardowe procedury księgowość, standaryzowane opisy struktur wynagrodzenia czy indywidualnego wykonywania pracy, standardy działania agencji, standaryzowana sprawozdawczość statystyczna wyników działań, scentralizowane dostawy, kompleksowe planowanie, zarządzanie szkoleniami, badania ankietowe, systematyczna analiza i ocena polityk oraz programów. I podczas gdy teoria F. Taylora wskazuje, że wydajność pracy można zwiększyć poprzez usystematyzowanie procesów czy dzielenie pracy na ściśle określone zadania, to w administracji publicznej odpowiednikiem powyższego jest utworzenie procedur (Tompkins, 2005, s. 86).

Zainteresowanie rozwiązaniami wprowadzonymi przez naukowe zarządzanie szybko rozprzestrzeniło się w Stanach Zjednoczonych Ameryki na poziomy stanowy i federalny. Najważniejsze implikacje teorii F. Taylora w zakresie zarządzania publicznego, które miały znaczący wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej, to (Tompkins, 2005, ss. 92–93):

- Wyeliminowanie zbędnych czynności – wydajność może być zwiększona poprzez zidentyfikowanie i wyeliminowanie zbędnych czynności w pracy urzędników oraz w procedurach. Ten wkład w zarządzanie publiczne wydaje się najbardziej trwały i aktualny.
- Wprowadzenie zarządzania opartego na racjonalnych podstawach – naukowe zarządzanie podkreśla znaczenie planowania, wyznaczania celów, systematyzowania, pomiaru i monitorowania działań.
- Standaryzacja pracy – naukowa teoria zarządzania opiera się głównie na standaryzacji pracy jako metody kontroli. W wypadku organizacji publicznych jej przydatność jest ograniczona do sytuacji, w których pracownicy realizują proste i rutynowe czynności. Standaryzacja pracy ogranicza rolę urzędników w procesie podejmowania decyzji.

- Korzyści ekonomiczne – naukowa teoria zarządzania opowiada się za stosowaniem korzyści ekonomicznych jako motywatorów w celu zapewnienia maksymalnej wydajności pracy. Wykorzystanie korzyści finansowych może być opcją w motywowaniu urzędników administracji publicznych.

Należy jednak podkreślić, że F. Taylor nigdy nie opublikował opracowania odnoszącego się wprost do usprawnienia zarządzania w administracji publicznej.

Obok M. Webera i F. Taylora duży wkład w rozwój zarządzania publicznego wniósł także H. Fayol (1841–1925) – przedstawiciel szkoły administracyjnej w zarządzaniu. Jego prace datuje się na ten sam okres co F. Taylora, jednak, w przeciwieństwie do niego, H. Fayol skupił swoją uwagę na wszystkich obszarach funkcjonowania przedsiębiorstwa, nie tylko na produkcji. Ten francuski teoretyk zarządzania wyróżnił podstawowe funkcje przedsiębiorstwa. Należy do nich, oprócz funkcji technicznej (działania odnoszące się do produkcji towarów i usług), handlowej (w odniesieniu do zakupu i sprzedaży), finansowej (odnoszącej się do dochodów i wydatków), ubezpieczeniowej (odnoszącej się do ochrony działalności osób i mienia), rachunkowej – również funkcja administracyjna, która, co istotne, nie odnosi się tylko do podmiotów gospodarczych, ale również do administracji publicznej. H. Fayol utożsamiał administrację z szeroko pojmowanym kierowaniem (czyli zarządzaniem) wszelkimi instytucjami oraz dokonał analizy składników funkcji administrowania z podziałem na przewidywanie, organizowanie, rozkazywanie, koordynowanie i kontrolowanie (Zieleniewski, 1979, s. 110). Dowodził on, że zarządzanie jest wspólne dla wszystkich rodzajów działalności. Za wkład H. Fayola w zarządzanie publiczne wskazuje się również identyfikację 14 zasad administrowania (zarządzania) (Kozłowski i Czaplicka-Kozłowska, 2010, s. 183; Robbins i DeCenzo, 2002, s. 65). Z punktu widzenia zarządzania urzędem administracji publicznej zasady te można przedstawić następująco:

1. Podział pracy. W urzędzie powinny być przydzielane zadania pracownikom w sposób umożliwiający wykorzystanie ich specjalizacji.
2. Autorytet. Opiera się na władzy i odpowiedzialności. Zajmowanie stanowiska musi się łączyć z odpowiedzialnością.
3. Dyscyplina. Kierownicy muszą utrzymać dyscyplinę, jeśli organizacja ma funkcjonować sprawnie i skutecznie. Posłuszeństwo, lojalność

- i zaangażowanie muszą być uzyskane od wszystkich członków, zgodnie z umowami na linii pracodawca – pracownik.
4. Jedność rozkazodawstwa. Pracownik powinien otrzymywać polecenia od jednego przełożonego. Występowanie podwójnego rozkazodawstwa podważa autorytet, dyscyplinę i porządek w urzędzie.
  5. Jednolitość kierownictwa. W organizacji powinien być jeden lider i jeden plan dla zespołu mającego ten sam cel.
  6. Podporządkowanie indywidualnych interesów interesowi ogółu. Interesy pracownika lub zespołu nie mogą mieć pierwszeństwa nad interesami organizacji jako całości. Istotą jest znalezienie sposobu, aby pogodzić interes indywidualny z ogólnym.
  7. Wynagrodzenie personelu. Pracownicy muszą otrzymywać wynagrodzenie, które jest sprawiedliwe i zachęca do produktywnego wykonywania pracy.
  8. Centralizacja. Polecenia muszą zawsze pochodzić od centralnego kierownictwa, ale optymalna równowaga pomiędzy centralizacją i decentralizacją musi być określona odrębnie dla każdej organizacji.
  9. Hierarchia. Organizacje złożone wymagają drogi służbowej z najwyższych do najniższych szczebli władzy. Komunikacja musi się odbywać wzdłuż tej drogi. Jeżeli przestrzeganie drogi służbowej powoduje opóźnienia, można wprowadzić drogę poziomą, pod warunkiem uzyskania zgody wszystkich przełożonych.
  10. Porządek (ład). Sprawne funkcjonowanie organizacji wymaga, aby jej wszystkie elementy były na właściwym miejscu we właściwym czasie.
  11. Ludzkie traktowanie pracowników. Aby pracownicy byli oddani organizacji wymagane jest, aby byli traktowani życzliwie i sprawiedliwie przez kierowników.
  12. Stabilizacja personelu. Sprawne funkcjonowanie organizacji jest niemożliwe, gdy personel, zwłaszcza kadry kierowniczej, ciągle się zmienia. Należy podjąć kroki, aby uzyskać jak największą stabilność zatrudnienia.
  13. Inicjatywa. Istotne jest, aby zachęcać pracowników do własnych inicjatyw, ponieważ stymuluje to motywację.
  14. Duch zespołu (*Esprit de corps*). Należy podjąć wszelkie starania w celu ustanowienia i utrzymania spójności i jedności personelu.

L. Gulick (1892–1993) dokonał przeformowania funkcji zdefiniowanych przez H. Fayola tak, aby były użyteczne dla zarządzania administracją publiczną (Tompkins, 2005, ss. 106–112). Według L. Gulicka, aby racjonalizować procesy decyzyjne i zarządcze, w organizacji potrzebna jest wysoka koncentracja przywództwa. Zdefiniował on naukę administracji jako „system wiedzy, dzięki któremu ludzie mogą zrozumieć relacje, przewidywać skutki i wpływać na wyniki w każdej sytuacji, w której w zorganizowany sposób pracują dla wspólnego celu” (Gulick, 1937, s. 191; Batko, 2009, s. 21). Postawił ponadto dwa proste pytania, na które szukał odpowiedzi w swoich badaniach nad administracją: czym jest praca kierownika, oraz co robi kierownik. Odpowiedzi na nie zawarł w zdefiniowanych funkcjach administracji określonych jako POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting*), czyli planowanie, organizowanie, zarządzanie kadrami, kierowanie, koordynowanie, raportowanie, budżetowanie, co uznać można za wersję zbliżoną do tradycyjnych funkcji H. Fayola (tabela 3).

**Tabela 3.** Główne funkcje zarządzania według H. Fayola i L. Gulicka.

H. Fayol	L. Gulick
Planowanie	Planowanie
Organizowanie	Organizowanie, zarządzanie kadrami
Rozkazywanie	Kierowanie
Koordynowanie	Koordynowanie
Kontrolowanie	Raportowanie, budżetowanie

Źródło: opracowanie własne.

Funkcje POSDCORB można uznać za połączenie klasycznego zarządzania i zarządzania w administracji publicznej. L. Gulick scharakteryzował poszczególne funkcje następująco (Gulick, 2005, ss. 13–14):

- planowanie jako określenie ogółu rzeczy, które trzeba wykonać i metod pozwalających na osiągnięcie określonego celu dla organizacji;
- organizowanie jest to ustanowienie formalnej struktury władzy, poprzez które jednostki organizacyjne są rozmieszczone, aby zrealizować określony cel;

- zarządzanie kadrami jest to funkcja personalna obejmująca zatrudnianie, szkolenie pracowników oraz utrzymywanie korzystnych warunków pracy;
- kierowanie, czyli podejmowanie przez przywódcę (lidera) organizacji decyzji realizujących specyficzne i ogólne zadania organizacji;
- koordynowanie, którego ważnym zadaniem jest powiązanie wszystkich części wykonywanych w organizacji prac;
- raportowanie, którego zadaniem jest informowanie pracowników. Obejmuje wykonywanie ewidencji, badań i raportów z kontroli;
- budżetowanie, obejmuje wszystko co jest związane z budżetem, czyli planowanie, rachunkowość oraz kontrolę.

L. Gulick zaproponował także reformy administracji, które według niego powinny opierać się na (Batko, 2009, s. 21):

- 1) zarządzaniu powiązanych ze sobą jednostkami jako jedną organizacją;
- 2) połączeniu wszystkich urzędów w kilka działów;
- 3) podporządkowaniu jednemu odpowiedzialnemu urzędnikowi zadań administracji publicznej na podstawie wiedzy, zdolności oraz doświadczenia;
- 4) współmierności władzy posiadanej przez kierownika do odpowiedzialności;
- 5) posiadaniu przez kierowników działów kompetencji do obliczania efektywności;
- 6) wprowadzeniu odpowiedzialności za każdą czynność spoczywającą na wyznaczonym urzędniku;
- 7) ograniczeniu liczby wybieralnych urzędników;
- 8) posiadaniu przez głównego kierownika kompetencji do odwoływania i powoływania kierowników działów oraz zarządzania ich pracą;
- 9) posiadaniu przez głównego kierownika wszelkich uprawnień w zakresie działalności administracyjnej;
- 10) posiadaniu przez głównego kierownika zespołu badawczego, który sporządzałby raporty o pracy działów i wskazywał możliwości doskonalenia metod działalności.

Propozycja powyższych reform została wykorzystana w badaniach przeprowadzonych w 1915 r. przez Biuro Badań Miejskich w Nowym Jorku. Badania przeprowadzone m.in. przez J. D. Mooney'a obejmowały urzędy podległe gubernatorowi stanu Nowy Jork. Raport zwany był

w tamtych czasach „Punktem orientacyjnym w badaniu administracji publicznej”. Wyniki badań zostały opublikowane jako zasady projektowania organizacyjnego (zwane kanonem integracji) (Mooney i Reiley, 1931, s. 39). Należą do nich:

- 1) prezes urzędu (dyrektor urzędu, gubernator) powinien być wybierany bezpośrednio przez wyborców i przed nimi lub przed ich przedstawicielami powinien odpowiadać; jego zadaniem powinno być zarządzanie całością urzędu oraz bycie głową stanu;
- 2) wszystkie organy administracyjne powinny zostać skonsolidowane w stosunkowo niewielkiej liczbie wydziałów wykonawczych, a każdy dział powinien być zorganizowany wokół wyraźnie zidentyfikowanych zadań;
- 3) uprawnienia do wypełnienia poszczególnych funkcji administracyjnych powinny być w rękach jednego urzędnika administracyjnego;
- 4) kompetencje każdego kierownika działu i szefa biura powinny być współmierne do ich obowiązków;
- 5) prezes urzędu powinien mieć do swojej dyspozycji pracowników do pomocy w planowaniu, budżetowaniu i zatrudnianiu, a także ogólną koordynację agencji wykonawczych;
- 6) prezes urzędu powinien być odpowiedzialny za przygotowanie budżetu i proponowanie potrzebnych przepisów;
- 7) ustawodawca powinien ograniczyć swoje zaangażowanie administracyjne do wykonywania nadzoru przez raporty i audyty.

Przedstawiciele szkoły administracyjnej w zarządzaniu zwracali też uwagę na prawidłowe dopasowanie struktury administracyjnej do celów organizacyjnych. Uważali, że sprawność funkcjonowania administracji można wzmocnić poprzez zidentyfikowanie i wdrożenie w strukturze organizacyjnej wyraźnej hierarchii służbowej i odpowiedzialności „od góry do dołu” oraz wprowadzenie wyraźnego podziału pracy pomiędzy departamentami, a takżei przydzielenie władzy oraz współmiernych do niej obowiązków poszczególnym kierownikom departamentów. H. Fayol, J. D. Mooney i L. Gulick ograniczają jednak swoją analizę zarządzania administracją publiczną do zmiennych strukturalnych, pomijając inną ważną zmienną – zasób ludzki. Wynikało to z prostego założenia, które postawili sobie ci autorzy, że dobrze uporządkowana struktura organizacyjna jest warunkiem skutecznego osiągnięcia celów indywidualnych

i organizacyjnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że w odróżnieniu od F. Taylora, który skupiał się na technicznym wykonaniu usług, wskazywali oni na większe znaczenie funkcji zarządzania jako czynności, które wykonuje menedżer publiczny.

Uzupełnieniem badań powyższych autorów, uwzględniającym czynnik ludzki w zwiększaniu efektywności organizacji, były rozważania szkoły stosunków międzyludzkich (*human relations*). M. P. Follett (1868–1933) jako jedna z pierwszych przeprowadziła badania z zakresu projektowania i zarządzania organizacją z perspektywy behawioralnej. Jej badania zakwestionowały klasyczne założenia dotyczące ludzkiej motywacji oraz konieczności koordynowania i kontrolowania zachowania człowieka poprzez fizyczne środki pracy. M. Follett, w celu odróżnienia koordynacji i kontroli, określiła cztery podstawowe zasady organizacji (Tompkins, 2005, s. 141):

- 1) koordynacja przez bezpośredni kontakt kierowników z podwładnymi;
- 2) koordynacja na wczesnych etapach;
- 3) koordynacja jako wzajemne odnoszenie wszystkich czynników w sytuacji;
- 4) koordynacja jako proces ciągły.

Według M. P. Follett, administrator powinien być ponadto integratorem interesów wszystkich zainteresowanych stron. W teorii integracji postrzega ona konflikt jako naturalną część życia organizacyjnego i sugeruje, że powinien być rozwiązywany poprzez integrację, a nie dominację lub kompromis (Metcalf i Urwick, 2005, s. 2). M. P. Follett uważała też, że wydajność organizacyjną można zwiększyć powołując się na przywództwo, a nie na formalną władzę i poprzez zaangażowanie wszystkich członków organizacji w zbiorowe rozwiązywanie problemów. W zarządzaniu publicznym można więc wykorzystać zbiorowe rozwiązywanie problemów angażując wszystkich dotkniętych problemem w poszukiwanie rozwiązania, ale takiego, z którego wszystkie strony będą usatysfakcjonowane. Należy również zwrócić uwagę na zarządzanie partycypacyjne. M.P. Follett sugeruje, że kadra kierownicza powinna być otwarta na tematy dotyczące zaangażowania wszystkich członków organizacji w opracowywanie polityk i procedur. Ważnym obszarem badań M.P. Follett, mającym znaczenie do dzisiaj, jest też rozwijanie i wykorzystywanie przez kierowników unikalnych talentów oraz potencjału twórczego pracowników.



Kolejnym przedstawicielem szkoły behawioralnej, którego prace przełożyły się na funkcjonowanie administracji publicznej, był E. Mayo (1880–1949) – pionier w stosowaniu metod nauk społecznych do celów badań organizacji. Dokonał, między innymi, identyfikacji ludzkich zachowań i relacji międzyludzkich jako ważnego elementu analizy organizacyjnej. Teoria stosunków międzyludzkich wypracowana przez E. Mayo i jego zespół badawczy, podkreślała znaczenie małych grup w pracy i oddziaływanie organizacji nieformalnych na zachowanie ludzi oraz, co wydaje się najważniejsze, uświadamiała, że organizacje mają potrzeby ekonomiczne, a potrzeby pracowników (bezpieczeństwo, miłość, uznanie) mają podłoże psychologiczne (Bednarski, 1998, s. 54). Dlatego też kierownictwo organizacji, chcąc realizować cele, powinno w pierwszej kolejności sprzyjać integracji zespołów pracowniczych, ponieważ wpływa to na wydajność pracy. Oprócz tego, na wydajność pracy mogą wpłynąć bodźce pozaekonomiczne np. zadowolenie z pracy czy stosunki międzyludzkie (Niedzielski, 2002, s. 33).

Podsumowując uznać można, że najważniejsze elementy badań szkoły stosunków międzyludzkich, przekładające się na zarządzanie publiczne oraz funkcjonowanie organizacji publicznych, prowadzone były w obszarach: utrzymania pozytywnego środowiska pracy, indywidualnego podejścia i pozytywnego traktowania pracowników oraz swobodnej formy nadzoru. Menedżerowie publiczni powinni dążyć do usunięcia przyczyn niezadowolenia pracowników poprzez dostosowanie do ich oczekiwań polityki, technologii, procesów i metod pracy. Wyniki badań omawianej szkoły wykazały, że nie zawsze można zwiększyć produktywność pracowników, ale można poprawić funkcjonowanie organizacji poprzez podniesienie morale, ulepszenie współpracy oraz zmniejszenie absencji i fluktuacji pracowników.

Analizując badania z zakresu zarządzania organizacją, mające wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej jako organizacji, należy również zwrócić uwagę na „poweberowski model biurokracji” opracowany przez R. K. Mertona (1910–2003), P. Selznicka (1919–2010) oraz A. W. Gouldnera (1920–1980). Model ten oparty jest na podstawach socjologicznych (Bednarski, 1998, s. 51).

P. Selznick rozważał biurokrację jako szczególny przypadek ogólnej teorii organizacji. W swoich badaniach postawił trzy hipotezy, na podstawie których przeprowadził badania nad administracją:

- 1) każda organizacja tworzy nieformalną strukturę,
- 2) w każdej organizacji cele organizacji są modyfikowane (odrzucające, zmieniane lub opracowywane na nowo) przez procesy w niej zachodzące,
- 3) modyfikacji procesów można dokonać za pośrednictwem nieformalnej struktury (Selznick, 1943, s. 47).

Według R. K. Mertona, aby zrozumieć istotę biurokracji, M. Weber celowo ograniczył analizę do środków technicznych, za pomocą których biurokracja osiąga swoje cele. Zmienne nieracjonalne, takie jak emocje, indywidualne potrzeby i polityka, zostały celowo pominięte. Jednak spowodowało to, że koncepcja M. Webera przedstawia tylko obraz szkieletu organizacji, bez wypełniających ją elementów. Wadą teorii biurokracji jest to, że dynamiczna interakcja pomiędzy strukturą organizacji a jej pracownikami jest w dużej mierze ignorowana. R. K. Merton poddał analizie jeden ze „wzorców działania” wskazany przez M. Webera, czyli systemy bezosobowych reguł w administracji (Tompkins, 2005, ss. 215–217). Wywołują one poważne niezamierzone konsekwencje, w tym przesunięcie celów, sztywność instytucjonalną i niezadowolenie odbiorców usług administracyjnych. Jednak R. K. Merton uważał, że idealna biurokracja osiąga wysoki stopień sprawności, ponieważ stosowanie przepisów do wcześniej ustalonych kategorii spraw wyklucza konieczność opracowywania szczegółowych instrukcji dla każdego przypadku. Pozwala również osiągać niezawodność zachowań wymagających wysokiego stopnia zgodności z obowiązującymi przepisami. R. K. Merton opisuje też w swoich badaniach, w jaki sposób biurokratyczna struktura wywiera ciągłą presję na urzędników państwowych, aby działali oni w sposób metodyczny, rozsądny i zdyscyplinowany.

Według R. Batki, punktem zwrotnym w rozwoju zarządzania w administracji publicznej w koncepcji szkoły behawioralnej były badania H. A. Simona (Batko, 2009, ss. 25–26). Porównał on działania administracji do gry aktorskiej (Simon, 1996, s. 12). Według niego, zadaniem dobrego aktora jest znać i grać swoją rolę, przy założeniu, że różne role mogą się znacznie różnić w treści przekazu. Dlatego skuteczność działania zależy od prowadzonej gry i skuteczności, z którą jest odtwarzana. Podobnie jest ze skutecznością procesu administracyjnego. Zależy ona, według H. A. Simona, od skuteczności organizacji i skuteczności odgrywania ról

przez urzędników. Warto też nadmienić, że według H. A. Simona, przedmiotem nauki administracji jest proces decyzyjny, zaś celem praktycznym – doskonalenie procedur. Rozważania tego autora odnoszą się również do relacji pomiędzy aktem wyboru celów organizacji a aktem wyboru dokonywanym przez poszczególnych członków organizacji, którzy ze sobą współpracują.



### 3. Współczesne koncepcje zarządzania publicznego

#### 3.1. Nowe zarządzanie publiczne

Już na początku lat 70. XX w. narastająca krytyka modelu idealnej biurokracji M. Webera doprowadziła do wykształcenia się koncepcji zwanej nową administracją publiczną. Ramy dla nowej administracji publicznej zostały opracowane na konferencji naukowej pt. *American Society for Public Administration* zorganizowanej w 1970 r. przez D. Waldo. Uczestnicy konferencji, na którą D. Waldo zaprosił głównie młodych naukowców, wyrażali się krytycznie m.in. o panujących w ówczesnym społeczeństwie dyskryminacji, niesprawiedliwości i nierówności, przypisując winę za ten stan rzeczy źle funkcjonującej administracji publicznej. W konsekwencji, podczas posiedzenia podjęta została debata mająca na celu stworzenie standardów funkcjonowania nowoczesnej administracji publicznej (Batko, 2009, s. 26). W ramach nowej administracji publicznej sugerowano m.in. odejście od dążenia do zwiększenia skuteczności administracji publicznej na rzecz wprowadzenia bardziej demokratycznych struktur – w ten sposób jednym z głównych postulatów „nowej” koncepcji ustanowiono rzeczywistą partycypację obywateli (Grüening, 2001, s. 8). Wyrażano ponadto negatywny pogląd na temat nieposiadania przez „starą” administrację publiczną wyraźnych ram ideologicznych, zauważano także konieczność położenia większego nacisku na strategię w funkcjonowaniu administracji publicznej, czy implementację kryterium społecznej sprawiedliwości (Batko, 2009, ss. 26–27). Nowa administracja publiczna nie stała się jednak wiodącą koncepcją w reorganizacji tradycyjnej koncepcji administracji publicznej i poddawana była krytyce, ustępując konsekwentnie miejsca innym koncepcjom, z których na pierwszy plan wybiło się nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*, NPM).

Istotę nowego zarządzania publicznego można najogólniej rozumieć jako przedkładanie sztuki zarządzania w administracji publicznej nad administrowanie (Zawicki, 2007, s. 141). Mimo że w literaturze przedmiotu niekiedy utożsamia się pojęcie administrowania z pojęciem zarządzania, przyjęć można, że administrowanie w organizacjach publicznych związane jest głównie z nastawieniem na przestrzeganie prawa i jego procedur, a zarządzanie jest nie tylko działaniem określonym prawem, ale

przejawia się także realnym zaangażowaniem kierującego w formułowanie i realizowanie celów organizacji czy ponoszeniem odpowiedzialności w sensie organizacyjnym, a nie tylko karnym (Kozuch, 2005, ss. 13–14). W kwestii nowego zarządzania publicznego w literaturze wskazuje się również, że koncepcja ta nie jest zwykłą reformą tradycyjnej administracji publicznej, ale raczej transformacją całego sektora publicznego i jego relacji z rządem i społeczeństwem (Hoos i in., 2003, s. 135).

Za genezę koncepcji, datowaną na przełom lat 70. i 80. XX w., uznać można reformy administracji publicznej wprowadzane w poszczególnych krajach świata, będące odpowiedzią na wzrost znaczenia rynku usług i oczekiwań konsumentów co do ich jakości (w tym jakości usług publicznych) oraz stanowiące następstwo próby zwolnienia lub odwrócenia tendencji rozrostowych administracji publicznej w odniesieniu do jej nadmiernych wydatków i przerostu zatrudnienia (wspomniany wcześniej negatywny skutek rozbudowy biurokracji). Inicjowane zmiany były ponadto rezultatem komercjalizacji organizacji tradycyjnie rządowych oraz powrotu do idei subsydiarności (pomocniczości), a także efektem rozwoju automatyzacji, szczególnie w zakresie technologii inform<sup>15</sup>, czy wzrostu poziomu umiędzynarodowienia programów reform i międzyrządowej koordynacji polityki zarządzania publicznego (Hood, 1991, s. 3).

Scharakteryzowane reformy, uznawane za początek NPM, nasiliły swoją intensywność szczególnie w latach 80. i 90. XX w., i swoim zakresem, w różnym stopniu, objęły większość krajów świata (Katsamunsk, 2012, s. 78). Krajem pionierskim, który wprowadził nowe elementy do zarządzania publicznego była Wielka Brytania pod rządami M. Thatcher, a w ślad za nią poszczególne reformy upowszechniały się w USA, Nowej Zelandii i Australii. Nieco później koncepcja NPM przeniesiona została na grunt innych państw, tj. Irlandii, Kanady, a także Hongkongu czy Singapuru (Grüening, 2001, s. 2). Natomiast w wybranych krajach europejskich, tj. Niemczech, Belgii, Finlandii, Francji, Holandii, Szwecji oraz w Japonii i w krajach Trzeciego Świata, idee nowego zarządzania publicznego nie zostały zaimplementowane w ich czystej postaci, a jak

<sup>15</sup> Technologie informacyjne związane są ze zbieraniem, przechowywaniem, przetwarzaniem, przesyłaniem i prezentacją informacji (tj. tekstów, obrazów i dźwięku). Obejmują one, w szczególności, technologie komputerowe (sprzęt i oprogramowanie) i komunikacyjne. Zob.: <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojeciastosowane-w-statystyce-publicznej/770,pojecie.html> [dostęp: 02.09.2020].

twierdzili S. van Thiel, V. Homburg i Ch. Pollitt, przeprowadzane tam reformy wpisywały się raczej w idee neoweberyzmu (Pollitt i in., 2007, ss. 19-20). Mimo iż specyfika wprowadzanych zmian w ramach NPM różniła się w zależności od kraju, który je implementował, wszystkie podejmowane inicjatywy miały na celu poprawę obsługi klienta (obywatela), decentralizację, wprowadzenie mechanizmów rynkowych i współpracy międzyfunkcyjnej oraz ukierunkowanie organizacji publicznych na rezultaty, zamiast na procedury (Page, 2005, ss. 713-714).

Wkrótce po zainicjowaniu reform, identyfikację ich charakteru oraz porządkowanie wiedzy na ich temat zapoczątkowały środowiska akademickie, nadając im nazwę nowego zarządzania publicznego (Dunsire, 1995, s. 21). I mimo że badania nad NPM w zasadzie trwają już około 40 lat, wciąż występuje problem jego nieprzejrzyściego zdefiniowania (NPM określane jest też m.in. jako menedżeryzm, zorientowana rynkowo administracja publiczna, przedsiębiorczy rząd, postbiurokratyczny paradygmat) oraz wieloznaczności problematyki związanej z koncepcją, co stanowi ważny obszar jej krytyki (Zawicki, 2007, s. 141). Na przykład Ch. Pollitt wskazuje, że nowe zarządzanie publiczne jest różnorodnie definiowane jako wizja, ideologia lub (bardziej prozaicznie) jako wiązka konkretnych podejść i technik zarządczych, z których wiele zapożyczonych jest z sektora prywatnego (Pollitt, 1990, s. 1). G. D. Garson i E. S. Overman określili NPM jako „interdyscyplinarne narzędzie, które łączy planowanie, organizowanie i funkcje kontrolne zarządzania wraz z zarządzaniem ludźmi, finansami, zasobami fizycznymi, informacyjnymi oraz politycznymi” (Garson i Overman, 1983, s. 278). L. E. Lynn stwierdził, że omawiana koncepcja kładzie mocny nacisk w działaniu administracji publicznej na motywację o charakterze efektywnościowym, a także na dopasowanie struktury organizacyjnej i sposobów kierowania do indywidualnych warunków. Ponadto NPM wprowadza elementy międzynarodowego dialogu, potrzebę porównywania sposobów zarządzania administracją publiczną w różnych krajach i reform dokonywanych w tym obszarze oraz nakłada konieczność heurystycznego podejścia do badania administracji publicznej, przy wykorzystaniu narzędzi z różnych dziedzin nauki (Lynn, 1998, ss. 231–237). Ch. Hood nie tylko stwierdził, że NPM jest „systemem myślenia” bazującym na pomysłach generowanych w organizacjach prywatnych, po czym przeniesionych do organizacji publicznych”



(Petrescu i in., 2010, s. 411), ale także zidentyfikował siedem doktrynalnych komponentów nowego zarządzania publicznego, do których zaliczył (Hood, 1991, ss. 4–5:

- 1) wprowadzenie profesjonalnego zarządzania (ang. *professional management*) do organizacji publicznych, tj. przenoszenie koncepcji, metod, technik stosowanych w organizacjach biznesowych do organizacji publicznych, dających swobodę działania, ale jednocześnie nakładających odpowiedzialność na menedżerów;
- 2) wprowadzenie zasady standardów (ang. *explicit standards*), tj. jasne sprecyzowanie standardów i wskaźników wyników/osiągnięć organizacji publicznych, poprzez zdefiniowanie celów, zadań i mierników sukcesu;
- 3) zwiększenie roli kontroli rezultatów (ang. *output control*), czyli przejście od kontroli nakładów i przestrzegania procedur biurokratycznych w kierunku zasady kontroli rezultatów mierzonych ilościowymi wskaźnikami wyników;
- 4) zmiana w kierunku dezagregacji (ang. *dissagregation*) i decentralizacji struktury urzędów, tj. zmiana jednolitego systemu zarządzania w kierunku dezagregacji i decentralizacji tych jednostek administracji publicznej, a także przebudowa organizacji sektora publicznego w formie tworzenia względnie autonomicznych jednostek wyodrębnianych według kryterium świadczonych usług;
- 5) wprowadzenie elementów konkurowania (ang. *competition*), tj. wprowadzenie elementów konkurencji do sektora publicznego w celu m.in. obniżki kosztów czy podnoszenia standardów obsługi klientów organizacji publicznych;
- 6) nacisk na wprowadzenie stylu zarządzania stosowanego w organizacjach biznesowych (ang. *private sector-style management practices*);
- 7) nacisk na wprowadzenie większej dyscypliny i oszczędności w wydatkowaniu publicznym (ang. *parsimony*), mających na celu m.in. dążenie do uzyskania maksymalnych efektów przy ograniczonym wykorzystaniu zasobów.

Mimo że doktrynalne komponenty nowego zarządzania publicznego zaproponowane przez Ch. Hooda są często uznawane w literaturze za jej podstawowe elementy i wyznaczniki, błędem jest przypisywanie temu autorowi monopolu na wyznaczanie trendów w NPM. Za przykład innych,

często jednak zbliżonych do siebie czy z siebie czerpiących postulatów koncepcji, podać można poglądy A. Gora, Ch. Pollitta czy stanowisko międzynarodowych organizacji, w tym Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

A. Gore, zainspirowany wspomnianą wcześniej książką D. Osborne'a i T. Gaeblera pt. *Reinventing the Government*, wskazał jego zdaniem cztery najważniejsze praktyki podejmowane w ramach realizacji NPM. Były to (Gore, 1993):

- 1) zmiana z systemu, w którym ludzie są rozliczani i oceniani przez pryzmat przestrzegania zasad, w system, w którym są rozliczani i oceniani przez pryzmat osiągniętych rezultatów;
- 2) koncentrowanie się organizacji publicznych na realizacji najważniejszych zadań oraz „produkowanie” przez nie więcej przy użyciu mniejszej ilości nakładów;
- 3) stawianie na pierwszym miejscu klienta usług publicznych;
- 4) zachęcanie pracowników do uzyskiwania coraz lepszych rezultatów swojej pracy.

Kolejne podejście, bardzo jednak zbliżone do stanowiska Ch. Hooda, zaprezentował Komitet Zarządzania Publicznego (ang. *Public Management Committee*) przy OECD, według którego nowe zarządzanie publiczne nakierowane było na sprzyjanie kulturze zorientowanej na wyniki w zdecentralizowanym sektorze publicznym, a za jego istotę uznano (Keating, 2001, ss. 145–146):

- 1) kładzenie nacisku na rezultaty w kontekście wydajności, efektywności i jakości świadczonych usług oraz zapewnienie, że beneficjentami usług publicznych są faktycznie ich odbiorcy (klienci usług publicznych);
- 2) zastąpienie wysoce scentralizowanych, hierarchicznych struktur przez zdecentralizowane zarządzanie, skutkujące m.in. lepszymi rezultatami decyzji dotyczących alokacji zasobów i świadczenia usług oraz przenoszeniem odpowiedzialności za podejmowane decyzje bliżej ich ostatecznego odbiorcy (co z kolei miało pomóc w lepszym zrozumieniu jego potrzeb);
- 3) skoncentrowanie się na potrzebach klienta oraz położenie większego nacisku na wydajność usług publicznych poprzez m.in. tworzenie konkurencyjnych środowisk wewnątrz i pomiędzy organizacjami

sektora publicznego oraz konkurentów spoza tego sektora, świadczących usługi publiczne;

- 4) wzmocnienie zdolności strategicznych organizacji publicznych w celu realizacji procesów w bardziej efektywny kosztowo sposób.

Z kolei przytaczany wcześniej Ch. Pollitt dokonał w zasadzie agregacji różnych postulatów nowego zarządzania publicznego proponowanych przez badaczy zajmujących się tym tematem. W rezultacie za zestaw instrumentów NPM zaproponowany przez tego autora uznać można (Mathachan, 2013, ss. 23–26; Zawicki, 2007, ss. 157–160):

1. Cięcie kosztów, ograniczenie budżetów i większa transparentność w alokacji zasobów. Celem wprowadzenia tego elementu było przede wszystkim stworzenie mniejszego, bardziej responsywnego i elastycznego sektora publicznego poprzez m.in. redukcję zatrudnienia w sektorze (ang. *downsizing*). Pojawiła się też presja na redukowanie deficytów budżetowych. Za przykład takich działań podać można reformy finansów publicznych wprowadzane w Kanadzie, Australii, Nowej Zelandii i Wielkiej Brytanii.
2. Dezagregację tradycyjnych organizacji biurokratycznych w oddzielne agencje. Ponieważ duże organizacje mogą nie być w stanie szybko reagować na zmieniające się potrzeby społeczeństwa, postulowano wprowadzenie agencji wykonawczych, czyli strukturalnie wyodrębnionych podmiotów powoływanych na szczeblu centralnym administracji państwowej, cechujących się wysokim stopniem autonomii oraz bliskimi związkami formalnymi z ministerstwami, z którymi agencje te współdziałają. Celem wprowadzenia agencji miało być m.in. zwiększenie poziomu przedsiębiorczości organizacji publicznych, a także rozdzielenie funkcji polityczno-programowych od wykonawczych, które przed utworzeniem agencji pełniło ministerstwo. Tak zorganizowane agencje zwolnione są z przygotowania polityki lub programów w obszarze swojej działalności, odpowiadając jedynie za ich wdrażanie. To rolą ministerstw pozostaje kreowanie polityki oraz sprawowanie nadzoru nad jej wdrażaniem przez powołaną do tego celu agencję. Ponadto agencje mają swobodę wyboru szczegółowych form realizacji zadań. Ministerstwa i agencje zawierają kontrakty, które określają zadania do wykonania przez agencje, a także zakres ich odpowiedzialności. Powoływanie agencji wykonawczych

- jest szczególnie rozpowszechnione w krajach OECD, jednak działanie agencji przybiera w nich różne formy.
3. Zdecentralizowane zarządzanie. Wprowadzenie decentralizacji i delegacji uprawnień miało na celu m.in. przekazanie większej władzy na niższe szczeble zarządzania i usprawnienie m.in. zarządzania operacyjnego.
  4. Oddzielenie funkcji świadczenia usług publicznych (dostawy usług publicznych) od ich „producenta” (system kontraktowy, model separacji). Celem systemu kontraktowego było wprowadzenie zachęt rynkowych dla podmiotu publicznego poprzez przypisanie funkcji popytu i podaży do różnych instytucji, przy czym „kupującymi” nie byli klienci organizacji publicznych, lecz władze przypisane do nabycia usług w procesie przetargów i zawierania umów między dostawcami. Innymi słowy, chodziło o zmianę roli rządu na „sterującą” (poprzez polityczne decyzje) z „wiosłującej” (poprzez dostarczanie usług) dzięki wykorzystaniu i kolaboracji z innymi podmiotami, takimi jak wspomniane wcześniej agencje wykonawcze, podmioty prywatne itp. Model separacji wdrażany był m.in. w Australii, Nowej Zelandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.
  5. Ustanowienie rynkowych i quasi-rynkowych mechanizmów. Sprzyjanie rozwojowi quasi-rynków stało się szczególnie wyraźne pod koniec lat 80. XX w. Ustanawianie rynkowych i quasi-rynkowych mechanizmów w głównej mierze polegało na zastosowaniu outsourcingu (w tym wypadku kontraktowania usług publicznych), partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), prywatyzacji i bonów (ang. *vouchers*), a także wprowadzeniu rynku wewnętrznego (ustanowienie wspomnianych agencji wykonawczych i zasad konkurencji między nimi) oraz opłat za korzystanie z niektórych usług publicznych. Wprowadzenie rynkowych i quasi-rynkowych mechanizmów miało na celu przede wszystkim doskonalenie świadczenia usług publicznych, a za przykład dobrych praktyk w tym temacie można uznać działania podejmowane w latach 80. ubiegłego stulecia przez Wielką Brytanię, gdzie uchwalono wiele ustaw, na mocy których powstały warunki do tworzenia quasi-rynków w usługach o społecznym charakterze, tj. ochronie zdrowia, opiece społecznej czy edukacji.

6. Wprowadzenie zarządzania wydajnością. Termin zarządzanie wydajnością odnosi się do zestawu funkcji zarządczych, zaprojektowanych by monitorować, mierzyć i korygować różne aspekty wydajności poszczególnych pracowników i całej organizacji. W wypadku organizacji publicznych nie jest to zadanie łatwe, gdyż wymaga zmiany tradycyjnej kultury organizacyjnej sektora publicznego w kulturę zorientowaną na rezultaty (wyniki, skutki). Orientacja na rezultaty to przede wszystkim filozofia działania, w której ważny jest nie tyle sam proces dochodzenia do celu, ile jego rezultat czy skutek. Za najpowszechniejsze zastosowanie koncepcji orientacji na rezultaty można uznać korzystanie z metod oceny rezultatów, a przykładem tego jest chociażby konstruowanie umów, które jasno i precyzyjnie określają oczekiwane wyniki. W tym celu wykorzystywane są wymierne sposoby określania pożądanych parametrów produktu końcowego (czy rezultatów, skutków, wyników), z użyciem wskaźników (lub metody opisowej) oraz określeniem ich oczekiwanych wartości. Najczęściej wprowadzonym rozwiązaniem w tym zakresie jest chociażby model 3Es (ang. *the economy-efficiency-effectiveness model*), IOO (ang. *the input-outputs-outcomes model*) czy model najlepszej wartości, a także Strategiczna Karta Wyników.
7. Zmiany w polityce personalnej. Modernizacja zasobów ludzkich w sektorze publicznym odbywała się przede wszystkim w celu zneutralizowania „sztywności” biurokratycznej struktury. Powodem do wprowadzenia zmian były także m.in. kwestie wizerunkowe, takie jak np. utrata postrzegania pracy w sektorze publicznym jako pracy prestiżowej. Reformy dotyczące kwestii polityki personalnej realizowane w ramach NPM obejmowały m.in. wprowadzenie długoterminowych kontraktów czy płacy i bonusów uzależnionych od wyników.
8. Orientację na klienta poprzez m.in. zwiększenie nacisku na podniesienie jakości świadczonych usług czy określenie ich standardu. Orientacja na klienta stanowi klasyczny przykład implementowania doświadczeń i praktyk sektora prywatnego (np. elementów koncepcji zarządzania procesami) w sektorze publicznym w sferze organizacji i zarządzania, a w tym wypadku w aspekcie traktowania nabywcy usług publicznych jako klienta, a nie petenta. To pozornie teoretyczne hasło przekłada się na wiele użytecznych i praktycznych rozwiązań.

Według OECD, responsywne świadczenie usług zawierać powinno m.in.: otwartość na zmieniające się potrzeby klientów, ustanowienie standardu usług, odpowiedzialność za świadczone usługi czy ustanowienie mechanizmu raportowania wydajności, czy rezultatów oferowania usług klientom. Świadomość potrzeby orientacji na klienta skutkuje upowszechnieniem stosowania przez administrację publiczną technik badania rynku oraz opinii publicznej, zaczerpniętych z doświadczeń sektora prywatnego czy różnorodnych podmiotów realizujących takie badania. Wśród technik badawczych wykorzystywanych w sektorze publicznym znajdują się m.in.: sondaże opinii publicznej, badania satysfakcji klienta z wykonanej usługi, wywiady bezpośrednio, skrzynki na wnioski mieszkańców, systemy obsługi skarg i zażaleń, wywiady zogniskowane czy dyżury telefoniczne.

Badania nad istotą Nowego Zarządzania Publicznego koncentrowały się nie tylko i wyłącznie na próbie stworzenia jego spójnej oraz powszechnie akceptowalnej definicji czy sformułowaniu wyczerpującej listy instrumentów stosowanych w ramach koncepcji. Wysiłki kierowano również na wyodrębnienie głównych jej odmian. Przykładem takiego wyszczególnienia są cztery modele Nowego Zarządzania Publicznego, które stworzyli E. Ferlie, L. Ashburner, L. Fitzgerald i A. Pettigrew (tabela 4).

**Tabela 4.** Charakterystyka wybranych modeli Nowego Zarządzania Publicznego.

Model	Wybrane cechy modelu
Zwiększanie efektywności	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nacisk na zarządzanie finansami (maksymalizacja efektów przy ograniczaniu kosztów, ustalenie przejrzystych celów działania i monitorowania kosztów, wzrost znaczenia kontroli finansowej, rozwój audytu finansowego i merytorycznego),</li> <li>– wyznaczanie standardów usług i korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych,</li> <li>– podkreślanie odpowiedzialności dostawcy usług wobec odbiorców (klientów administracji publicznej),</li> <li>– zwiększenie elastyczności systemu płac, szczególnie w stosunku do kadry kierowniczej (rozliczanie kadry z wyników jej pracy),</li> <li>– ograniczanie roli organów przedstawicielskich (wybieralnych) i zwiększenie roli kadry kierowniczej, a także przesuwanie ośrodka władzy w kierunku komórek organizacyjnych podejmujących decyzje o znaczeniu strategicznym.</li> </ul>



Model	Wybrane cechy modelu
Ograniczenie rozmiarów organizacji publicznych i decentralizacja zarządzania	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rozwój mechanizmów quasi-rynkowych,</li> <li>– zwiększenie roli kontraktowania (przejście od zarządzania hierarchicznego w zarządzanie „przez kontrakty”),</li> <li>– spłaszczenie struktur organizacyjnych i wzrost znaczenia pracy zespołowej,</li> <li>– wprowadzenie „zarządzania poprzez wpływ”,</li> <li>– redukcja środków przeznaczonych na płace w organizacjach publicznych,</li> <li>– rezygnacja z dostarczania wystandaryzowanych usług na rzecz usług różnorodnych i charakteryzujących się elastycznością.</li> </ul>
W poszukiwaniu doskonałości	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wprowadzenie poziomej struktury zarządzania oraz nacisk na radykalną decentralizację,</li> <li>– presja na nieustanny rozwój organizacji publicznych i ich uczenie się,</li> <li>– wprowadzenie oceny poprzez osiągnięte rezultaty,</li> <li>– postrzeganie kultury organizacyjnej jako nośnika oraz gwaranta procesów zmian,</li> <li>– nacisk na charyzmatyczne style zarządzania,</li> <li>– wprowadzenie intensywnych programów szkoleniowych dla menedżerów,</li> <li>– określanie misji organizacji i wizji jej rozwoju przez liderów,</li> <li>– wzrost znaczenia marki instytucji i jej wizerunku.</li> </ul>
Orientacja na usługi publiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– osiągnięcie doskonałości w procesie dostarczania usług publicznych,</li> <li>– zainteresowanie potrzebami użytkownika końcowego (a nie tylko bezpośredniego klienta) w procesie świadczenia usług,</li> <li>– przesunięcie władzy z organów mianowanych na wybieralne,</li> <li>– analiza i realne uwzględnianie w zarządzaniu opinii i potrzeb klientów administracji publicznej,</li> <li>– wdrażanie zarządzania przez jakość,</li> <li>– zastosowanie mechanizmów partycypacji publicznej w zarządzaniu usługami.</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ferlie i in., 1996, ss. 11–15; Zawicki, 2007, ss. 45–48; Krynicka, 2006, ss. 198–199.

W ostatnich latach zauważyć można spadek popularności Nowego Zarządzania Publicznego, szczególnie w porównaniu z początkowym entuzjazmem towarzyszącym tej koncepcji w latach 80. i 90. XX w. Widoczna jest jednak pewna tendencja, w której NPM co jakiś czas na nowo zyskuje na znaczeniu, co może być związane z powracającymi kryzysami gospodarczymi na świecie (Alonso i in., 2015, s. 644). Przyjmuje się, że nowe zarządzanie publiczne jest na etapie ciągłej ewolucji, na co wpływ może mieć dynamicznie zmieniające się otoczenie organizacji publicznych, czy krytyka tej koncepcji.



Głosy krytyki NPM pojawiają się w zasadzie od początku jego istnienia. Jednym z jej obszarów jest sygnalizowana wcześniej mnogość i wieloznaczność terminów wykorzystywanych do opisu koncepcji. W literaturze eksponuje się również wiele jej innych niespójności, a nawet towarzyszących jej hipokryzji. Na przykład T. Diefenbach wskazuje, że celem nowego zarządzania publicznego jest, z jednej strony, zinstytucjonalizowanie idei zmiany jako zdolności organizacyjnej („zmiana na rzecz zmiany”), a z drugiej strony, kładzie się nacisk na standaryzację i formalizację zarządzania strategicznego i operacyjnego. Równolegle do rozszczeń dotyczących mniejszego zhierarchizowania struktur organizacji publicznych tworzy się więcej „warstw” zarządzania i wprowadza nowe systemy nadzoru i kontroli, a planom deregulacji towarzyszy wdrażanie kolejnych przepisów. Paradoksalnie więc, reformy ukierunkowane w swoim założeniu na „uwolnienie” menedżerów od kontroli, mogą skutkować często jej wzmożeniem. W opinii autora, realnymi beneficjentami implementacji NPM do sektora publicznego są menedżerowie, wykorzystujący jej wdrożenie do zwiększenia swoich wpływów i uzyskania personalnych korzyści, gdy tymczasem większość pracowników odczuwa niekorzystne konsekwencje zmian w postaci przeładowania nowymi obowiązkami, co prowadzi do zwiększenia ich wolumenu stresu, spadku motywacji i obniżenia satysfakcji z pracy (Diefenbach, 2009, ss. 904–907).

Negatywnej ocenie poddawana jest też np. kwestia niewystarczającego uwzględnienia idei współpracy oraz partnerstwa między obywatelami a sektorem publicznym (stanowiących esencję demokratycznego społeczeństwa), a sceptycy koncepcji wyrażają opinie, jakoby NPM sprzyjało zmianom, które doprowadzają raczej do osłabienia niż do wzmocnienia lokalnej demokracji i odpowiedzialności obywateli (Vigoda, 2003, ss. 815–816; Rajca, 2010, s. 135).

Kontrowersje rodzi też przeniesienie metod zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym na grunt organizacji publicznych, co w literaturze przedmiotu uznawane jest za niełatwe zadanie. Podkreśla się także, iż implementacja tych metod nie zawsze prowadzi do zamierzonych rezultatów, co znajduje potwierdzenie np. w wynikach badań B. M. Staw i L. D. Epstein, którzy wykazali, że nie ma żadnego dowodu empirycznego na to, że, na przykład, zastosowanie Total Quality Management

(TQM) w organizacjach publicznych wpływa pozytywnie na wyniki finansowe tychże organizacji (Diefenbach, 2009, ss. 896–897). Do ciekawych wniosków w tym zakresie doszli także J. M. Alonso, J. Clifton i D. Diaz-Fuentes, którzy zajmowali się m.in. szukaniem związku między zastosowaniem outsourcingu a zmniejszeniem wielkości rozmiarów sektora publicznego. Autorzy dostrzegli już na wstępie, że postulowana w ramach nowego zarządzania publicznego redukcja rozmiarów sektora publicznego niekoniecznie prowadzi do zwiększenia jego efektywności. Ponadto, po analizie danych z 15 wybranych krajów Unii Europejskiej, zauważyli, że implementacja koncepcji outsourcingu w tychże krajach nie doprowadziła do oczekiwanego zmniejszenia wolumenu wydatków i zatrudnienia (Alonso i in., 2015, s. 648). Z kolei Lapuente i de Walle zauważyli, że „zaimportowanie” praktyk i norm stosowanych w sektorze prywatnym do sektora publicznego może kolidować z kluczowymi publicznymi wartościami, takimi jak m.in. bezstronność i równość (Lapuente i de Walle, 2020, s. 461).

Podobnych prawidłowości dopatrzeć się można przy analizie procesów decentralizacyjnych. Ch. Pollitt zaobserwował, że podejmowane inicjatywy menedżerskie, które ukierunkowane były na decentralizację sektora publicznego, prowadziły wprawdzie często do uzyskania tego efektu, ale raczej w ramach obszarów operacyjnych i o mniejszym znaczeniu (Pollitt, 1990, ss. 55–57). Ponadto procesy te, podobnie jak implementacja rozwiązań stosowanych w organizacjach prywatnych do organizacji publicznych, nie zawsze skutkowały oczekiwanymi rezultatami. Tutaj znów posłużyć się można wynikami przytaczanych wcześniej badań J. M. Alonso, J. Cliftona i D. Diaz-Fuentes, którzy zauważyli, że decentralizacja prowadziła, co prawda, do zmniejszenia wydatków sektora publicznego w badanych przez nich państwach, ale jej rezultatem nie była oczekiwana redukcja zatrudnienia (Alonso i in., 2015, s. 655).

Słabe strony koncepcji New Public Management, w kontekście jej wpływu na cały światowy sektor publiczny, zaprezentowała w 2001 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ). W raporcie ONZ podkreślano m.in., iż implementacja wybranych instrumentów NPM doprowadziła do osłabienia zdolności państwowych szczególnie w państwach najsłabiej rozwiniętych, co poskutkowało poszerzeniem się luki między tymi państwami a państwami lepiej rozwiniętymi. Ponadto zasygnalizowano, iż

na gruncie filozofii zmniejszania roli państwa wykształciła się *de facto* pewna antypaństwowa ideologia, która doprowadziła do spadku świadczenia podstawowych usług socjalnych czy dezintegracji sieci bezpieczeństwa socjalnego związanego z podstawowymi prawami demokratycznego obywatelstwa (Olowu, 2002, s. 348).

Zaprezentowane poglądy stanowią tylko wycinek szerokiego spektrum opinii negatywnie odnoszących się do efektów, które przyniosły reformy realizowane w ramach Nowego Zarządzania Publicznego, a konsekwencją krytyki były próby utworzenia innych koncepcji zarządzania publicznego. Przykładem koncepcji o dużej spójności, którą można traktować jako alternatywę dla Nowego Zarządzania Publicznego, jest wciąż rozwijające się Public Governance (Izdebski, 2007, s. 15).

### 3.2. Public Governance

Public Governance wywodzi się od koncepcji governance, funkcjonującej w sektorze prywatnym w zasadzie od dziesięcioleci, a której genezy upatrywać można w corporate governance (Rudolf, 2010, s. 73). Terminem „corporate governance” określa się m.in. (Jerzemowska, 2002, ss. 22–15):

- sposób komunikacji przedsiębiorstwa z otoczeniem,
- organizację relacji między właścicielami a menedżerami przedsiębiorstwa, zróżnicowaną m.in. ze względu na warunki ekonomiczne i tradycję narodową,
- strukturę, procesy, kulturę organizacji i szeroko rozumiane systemy sprzyjające osiągnięciu korzyści przez organizację,
- zależność między kierownictwem przedsiębiorstwa, jej organami oraz akcjonariuszami a pozostałymi grupami udziałowymi.

Za prekursora wprowadzenia koncepcji governance do sektora publicznego uznaje się H. Clevelanda, który już w latach 70. XX w. trafnie przewidział zmiany, które miały zaistnieć w zarządzaniu publicznym. Autor uważał na przykład, że organizacje publiczne odchodząc będą od funkcjonowania na zasadzie „zhierarchizowanych piramid” z realną władzą na ich wierzchołku, ewoluując w stronę systemów przeplatających się sieci z bardziej rozproszoną władzą i mniejszą kontrolą. Ponadto twierdził, iż w procesach podejmowania decyzji w tychże organizacjach uczestniczyć będą nie tylko podmioty wewnątrz organizacji, ale też podmioty z jej

otoczenia, m.in. w ramach konsultacji społecznych (Cleveland, 1972, ss. 12–13). Tym samym wprowadzenie *governance* do organizacji publicznych wpłynęło na powstanie koncepcji *Public Governance* i uznanie jej za nowy paradygmat funkcjonowania administracji publicznej, szczególnie w krajach rozwiniętych (Rudolf, 2011, s. 411).

Dokonując przeglądu literatury poświęconej koncepcji *governance* w administracji publicznej odnieść można wrażenie, że występuje wiele niejasności związanych nie tylko z kwestią wypracowania jej odpowiednika w innych językach (w Polsce stosuje się zamiennie m.in. pojęcie współzarządzanie lub współrządzenie), ale też z jej definiowaniem, czy wykorzystywaniem tego terminu w odniesieniu do niejednoznacznego zbioru różnych praktyk, teorii, idei i unormowań, które dodatkowo podlegają częstym modyfikacjom (Jessop, 2007, s. 5).

Samo określenie „*governance*” powstało w Średniowieczu i pochodzi od łacińskiego słowa *gubernatia*, utożsamianego z metodą lub systemem rządzenia (Izdebski, 2007, s. 15). I pomimo tego, że w literaturze przedmiotu odnaleźć można poglądy, iż bardziej zasadne od zdefiniowania pojęcia „*governance*” byłoby po prostu ustalenie podstawowych różnic między opisywaną koncepcją a nowym zarządzaniem publicznym, wskazać można jednak różnorodne określenia, często koncentrujące się na odrębnych jego aspektach.

Wiele definicji „*governance*” odnosi je do dwóch wymiarów: do szeroko pojętego funkcjonowania administracji publicznej i władz politycznych (na wszystkich poziomach władzy) oraz do włączania w procesy decyzyjne różnych grup interesów, w tym obywateli czy organizacji społecznych i pozarządowych. W literaturze eksponuje się ponadto takie elementy *governance*, jak rozwój kapitału społecznego, nawiązanie współpracy między różnymi podmiotami czy zarządzanie sieciami.

G. Stoker na przykład określa „*governance*” jako ewolucję systemu rządzenia w warunkach rozmywających się granic między publicznym i prywatnym sektorem, a za esencję koncepcji uważa odejście od autorytaryzmu i wszechobecných sankcji (Stoker, 1998, s. 18). R. Keohane i J. Nye przyjęli, iż „*governance*” to procesy i instytucje, zarówno formalne jak i nieformalne, które wyznaczają, ale też i ograniczają zbiorową działalność danej grupy, przy czym rząd (utożsamiany z władzą publiczną) działa na zasadzie imperium i kreuje formalne obowiązki (Keohane, 2000,

s. 37). W podobnym tonie termin „governance” definiuje Bank Światowy, postrzegając „governance” również w kontekście procesów i instytucji, które służą podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy w danym kraju (lub organizacji międzynarodowej), co w szczególności sprowadza się do procesu wyboru, monitoringu i wymiany rządów, zdolności administracyjnej do formułowania i implementowania polityk publicznych, a także zapewniania dobrej jakości usług publicznych oraz do udziału obywateli w pracach instytucji administracyjnych, które zarządzają politykami społecznymi i gospodarczymi (*Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*, 2008, s. 5). S. Osborne zwraca uwagę na sieciowy aspekt omawianej koncepcji, postrzegając organizacje przez ich pryzmat funkcjonowania w sieciach międzyorganizacyjnych (Osborne, 2010, s. 10). Z kolei F. Wiesel i S. Modell dotykają bardzo istotnego aspektu governance, mianowicie szczególnie ważnej roli obywateli. Autorzy ci postulują, by w ramach implementowania koncepcji governance do sektora publicznego postrzegać obywateli jako współwytwórców usług, uwzględniając ich punkt widzenia w działaniach administracji publicznej, a także oceniać jej funkcjonowanie przez pryzmat satysfakcji klienta (Wiesel i Modell, 2014, s. 178). Na podstawie tej definicji można przyjąć, że punktem wyjścia dla omawianej koncepcji jest społeczeństwo obywatelskie<sup>16</sup>, które stwarza nowe ramy rozwoju demokracji, w której m.in. rezygnuje się z postrzegania obywateli tylko jako biernych wyborców, wolontariuszy czy konsumentów na rzecz współdecydentów i współkreatorów wspólnego dobra, a także odchodzi się od demokracji wyborczej do społeczeństwa demokratycznego, w którym zainteresowaniem cieszą się partnerzy, nauczyciele i organizatorzy działań obywatelskich oraz pogłębiany jest obywatelski wymiar polityki (Boyte, 2005, ss. 537–539). Jak twierdzi ponadto H. Izdebski, „Governance powinno się traktować jako poszukiwanie rzeczywistego podporządkowania administracji pluralistycznemu społeczeństwu. W efekcie, w tej koncepcji można upatrywać elementów tego, co określa się jako «demokrację uczestniczącą»,

---

<sup>16</sup> Społeczeństwo obywatelskie składa się z grup sytuujących się ponad sferą właściwą rodzinie, ale poniżej sfery właściwej władzy publicznej, czyli obejmuje społeczne organizacje, tj. firmy, różnorodne grupy interesów, związki zawodowe czy nawet grupy rekreacyjne. Termin ten rozumiany jest ponadto jako sieć organizacji społecznych (głównie pozarządowych). Zob.: Izdebski, 2007, ss. 14–15.

«demokrację partnerską», «demokrację interaktywną» czy «demokrację deliberatywną» (Izdebski, 2007, s. 17).

Przeglądu różnych podejść do definiowania „governance” oraz próby znalezienia ich wspólnej płaszczyzny podjął się R. Rhodes zauważając, że w literaturze przedmiotu terminowi temu nadawanych jest przynajmniej sześć różnych znaczeń: państwo minimalne, zarządzanie przedsiębiorstwem, dobre rządzenie (ang. *good governance*), system socjocybernetyczny, samoorganizujące się sieci, a nawet nowe zarządzanie publiczne (Rhodes, 2010, ss. 104–105). Obrazuje to złożoność i wieloznaczność omawianego pojęcia.

Jak nadmieniono, z koncepcji governance wywodzi się koncepcja Public Governance, która początkowo wykorzystywana była przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych. W następnej kolejności zaczęto ją implementować w innych krajach, w tym również w krajach Trzeciego Świata. Znalazła ona ponadto zastosowanie w różnych organizacjach międzynarodowych (Stoker, 1998, s. 18).

Za szczególnie istotne dla rozprzestrzenienia się tej koncepcji na świecie przyjmuje się działania Banku Światowego z początku lat 90. XX w., związane z realizacją programów pomocowych dla krajów rozwijających się. Jak się okazało, kraje te nie posiadały odpowiedniego potencjału administracyjnego (ang. *state capacity*), w związku czym nie były w stanie właściwie wykorzystać zewnętrznej pomocy finansowej. Sytuacja ta stała się przyczynkiem do rozpoczęcia dyskusji o sposobach jego podwyższenia, szansy upatrując w poprawie rządzenia, czyli we wprowadzeniu zasad Good Governance (w Polsce zamiennie stosuje się termin „dobre rządzenie”). Z czasem uwarunkowania związane z poprawą rządzenia stały się nie tylko mechanizmem służącym poprawie skuteczności międzynarodowych programów pomocowych, ale także istotnym warunkiem otrzymania pomocy (*Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*, 2008, s. 5).

Mając na uwadze powyższe, w początkowym okresie, podstawowym odniesieniem dla koncepcji Good Governance były kwestie sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, przejawiające się poprawą jakości zarządzania w różnorodnych instytucjach oraz rozwojem ich potencjału administracyjnego. Ważne było także usprawnienie wybranych warunków ekonomicznych, związanych głównie ze zmniejszeniem



rozmiarów biedy czy wykluczenia społecznego. W późniejszym okresie zaczęto kłaść nacisk na poprawę warunków politycznych w takich kwestiach, jak demokratyzacja państwa, poszanowanie praw człowieka, swoboda funkcjonowania organizacji pozarządowych itp. oraz na ulepszenie dodatkowych warunków ekonomicznych, związanych m.in. z oczekiwaniami zagranicznych inwestorów (*Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*, 2008, s. 5).

Realizowanie przytoczonych działań w ramach dobrego rządzenia było pierwotne w stosunku do faktycznego porządkowania wiedzy na jego temat.

Zasady Good Governance zawarte zostały m.in. w Białej Księdze pt. *European Governance*, wydanej przez Komisję Europejską 25 lipca 2001 r. I tak, obok zalecenia, by proces kształtowania polityki Unii Europejskiej opierał się na opiniach społeczeństwa oraz organizacji współtworzących i wdrażających poszczególne segmenty polityki (Marchewka-Bartkowiak, 2014, s. 3), w Białej Księdze przyjęto pięć głównych zasad (kryteriów, wymiarów) dobrego rządzenia (*European Governance – A White Paper*, 2001, ss. 7–8; Curtin i Wessel, 2005, s. 161):

1. Otwartość (przejrzystość). Działanie organizacji publicznych powinno być w najwyższym stopniu przejrzyste (transparentne) dla obywateli i opinii publicznej.
2. Partycypacja. Społeczeństwo powinno być włączane w prace administracji publicznej w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia (ang. *multilevel-partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, wdrażania i monitoringu), co ma m.in. zagwarantować, że rozwiązania regulacyjne promowane przez rząd wynikać będą z celów i oczekiwań społeczeństwa, a także będą przez nie rozumiane. Ponadto w pracach administracji publicznej poprzez dialog obywatelski powinien być zapewniony udział organizacji społecznych i pozarządowych, a poprzez dialog społeczny zagwarantowane powinno być uczestnictwo przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych.
3. Rozliczalność. Zakres odpowiedzialności poszczególnych organizacji publicznych powinien być precyzyjnie określony, a w szczególności zapewniony powinien być podział władzy między władzę ustawodawczą a wykonawczą.



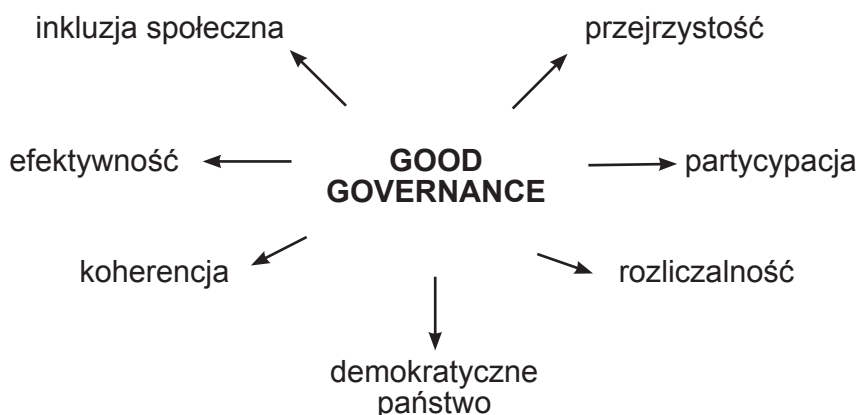
4. Efektywność. Potencjał administracyjny w zakresie skutecznej i sprawnej realizacji celów polityk publicznych powinien zostać podniesiony, z uwzględnieniem dwóch zasad: zasady proporcjonalności (zakładającej, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny) oraz zasady subsydiarności (według której działania wyższego poziomu administracji publicznej są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują).
5. Koherencja. Różne polityki publiczne (europejskie, krajowe, sektorowe i terytorialne) powinny być w jak najwyższym stopniu zintegrowane.

Do powyższych zasad dobrego rządzenia dodać można jeszcze pojawiający się w literaturze przedmiotu warunek istnienia demokratycznego państwa prawa czy inkluzję społeczną (rysunek 2) (Wilkin, 2008, s. 16), z kolei Bank Światowy opracował listę wskaźników wykorzystywanych do oceny postępów poszczególnych krajów w dążeniu do implementacji zasad tej koncepcji, do których należą (Rutkowski, 2009, ss. 70–71):

- 1) głos i rozliczalność: wskaźnik dotyczący zakresu, w jakim obywatele uczestniczą w pracach różnych instytucji rządowych, a także stopnia demokratycznego wyboru władz, wolności wypowiedzi i mediów, swobody stowarzyszania się itp.;
- 2) stabilność polityczna i brak przemocy: wskaźnik bazujący na prawdopodobieństwie stabilnych rządów, bezpieczeństwie obywateli, pokoju i przeciwdziałaniu zagrożeniom terrorystycznym;
- 3) efektywność rządów: wskaźnik dotyczący potencjału administracyjnego rządów do efektywnego realizowania polityk i usług publicznych;
- 4) jakość regulacyjna: wskaźnik dotyczący formułowania i implementowania regulacji, głównie związanych z rozwojem prywatnego sektora w gospodarce;
- 5) rządy prawa: wskaźnik dotyczący warunków działalności gospodarczej, zwłaszcza w zakresie poszanowania własności, wykonalności kontraktów, sprawności systemu policyjnego i sądownictwa;
- 6) kontrola korupcji: wskaźnik dotyczący głównie postrzegania zagrożeń korupcyjnych.

Również w Polsce podejmowane były próby zdefiniowania i doprecyzowania pojęcia dobrego rządzenia czy stworzenia zestawu wskaźników służących ocenie jego poszczególnych wymiarów.

**Rysunek 2.** Wybrane zasady dobrego rządzenia.



Źródło: Opracowanie własne.

Na przykład w *Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki na lata 2007–2013* (w ramach V osi priorytetowej pt. *Dobre rządzenie*) wskazano, że dobre rządzenie polega m.in. na rozwijaniu zdolności administracyjnych instytucji publicznych (w tym na podniesieniu jakości kadr administracji publicznej), wzmacnianiu mechanizmów partnerstwa i współpracy z trzecim sektorem, zapewnianiu wysokiej jakości prawa, wdrażaniu systemu wieloletniego planowania budżetowego, wzroście jakości usług publicznych czy usprawnianiu wymiaru sprawiedliwości, przede wszystkim w obszarze sądownictwa gospodarczego (Narodowa Strategia Spójności. Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, 2014, s. 151).

W *Badaniu dotyczącym stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce* zaproponowano wskaźniki wykorzystywane do pomiaru konkretnych wymiarów koncepcji (Wilkin, 2008, ss. 32–45), takich jak:

- 1) demokratyczne państwo – np. wskaźnik frekwencji w wyborach, wskaźnik rocznej objętości Dziennika Ustaw w stronach czy odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy w terminie powyżej 12 miesięcy;

- 2) otwartość (przejrzystość) – np. odsetek gmin publikujących na swoich stronach internetowych bieżące informacje o podejmowanych uchwałach;
- 3) partycypacja – np. odsetek gmin, w których ustalono procedurę regulującą konsultacje społeczne aktów prawa lokalnego;
- 4) rozliczalność – np. odsetek instytucji nadzoru, kontroli oraz regulatorów, w których kadencja władz trwa ponad 4 lata;
- 5) efektywność – np. relacja długu publicznego do PKB czy odsetek strategii/programów, które podlegają bieżącemu monitorowaniu;
- 6) inkluzja społeczna – stopa bezrobocia.

Trudno jednoznacznie wskazać zestaw uniwersalnych zasad tej koncepcji, gdyż jest ona w stadium ciągłej rozbudowy, a także ze względu na mnogość odniesień w literaturze przedmiotu do samego terminu „good governance”. Zidentyfikować można jednak pewne jej elementy, które powtarzają się w różnych opracowaniach (tabela 5).

**Tabela 5.** Wybrane elementy Good Governance.

Element	Charakterystyka
Efektywność rządów	Zdolność (potencjał) władz publicznych i administracji publicznej (na różnych szczeblach zarządzania) do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych. W szczególności odnosi się to do zapewnienia podstawowych usług społecznych, podnoszenia poziomu życia mieszkańców i likwidowania ubóstwa, zagwarantowania równych szans dla wszystkich obywateli, rozwoju zasobów ludzkich w społeczeństwie (w tym zapewnienie odpowiednich kwalifikacji zasobów ludzkich w sektorze publicznym), zapewnienia ochrony socjalnej i polityki zatrudnienia, ochrony przyrody i zrównoważonego rozwoju, uczciwej administracji publicznej i przeciwdziałania 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, likwidowanie niepotrzebnych „ciężarów administracyjnych” utrudniających rozwój gospodarczy (w tym regulacyjnych), liberalizację handlu, otwartość na zagranicznych inwestorów, prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, zapewnienie skutecznego systemu podatkowego i skutecznej polityki długu publicznego itp.

Element	Charakterystyka
Demokratyzacja	Przejrzystość i transparentność funkcjonowania władz publicznych i administracji publicznej, a także zdolność do włączania w prace administracyjne obywateli, w tym organizacji społecznych i pozarządowych, na zasadach odpowiedniej reprezentatywności i pluralizmu. Komponent ten obejmuje szeroko rozumianą demokratyzację zarządzania, przestrzeganie praw człowieka i praw mniejszości, rozliczalność władz publicznych i administracji, zapewnienie konsensusu społecznego i rozwiązywania konfliktów między sprzecznymi interesami społecznymi, decentralizację i wprowadzanie zasad demokracji na szczeblu lokalnym oraz cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi (w tym zmniejszanie wydatków na obronność) itd.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Koncepcja Good Governance — refleksje do dyskusji*, 2008, ss. 5–6; Rutkowski, 2009, ss. 70–71.

Z kolei M. Considine wyodrębnił cztery modele (typy) omawianej koncepcji (tabela 6), posługując się następującymi wyróżnikami: źródła racjonalności, formy kontroli, podstawowe zalety oraz obszar koncentracji świadczonych usług. Do wspomnianych modeli M. Considine zaliczył: współzarządzanie proceduralne, korporacyjne, rynkowe oraz sieciowe (Considine, 2003, s. 133). Odpowiadają one koncepcji tradycyjnego zarządzania publicznego, New Public Management oraz współzarządzaniu publicznemu.

**Tabela 6.** Cztery typy współzarządzania wg M. Considine’a.

Wyszczególnienie	Typy współzarządzania:			
	proceduralne	korporacyjne	rynkowe	sieciowe
Źródła racjonalności	Zabiegi prawne	Zarządzanie	Konkurencja	Relacje
Forma kontroli	Zadania	Plany	Kontrakty	Koprodukcja
Podstawowa zaleta	Niezawodność	Oparcie na celach	Oparcie na kosztach	Elastyczność
Koncentracja usług	Uniwersalne	Cele	Cena	Pośrednictwo

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Considine, 2008, s. 17.

Według wskazanego podziału, współzarządzanie proceduralne (ang. *procedural governance*) oparte jest na podstawowych atrybutach typu biurokratycznego, jasno zdefiniowanych zasadach i wysokim poziomie kontroli. Wszystkie zadania i decyzje w tym modelu oparte są na procedurach z uwzględnieniem systemów informatycznych oraz technologii stosowanych w organizacji. R. Moe określił nawet współzarządzanie proceduralne jako tradycyjny model administracyjny, czyli „rutynowe usługi administracyjne, pod ścisłym nadzorem i wykonywane zgodnie z wysokimi standardami” (Moe, 1994, s. 112). Współzarządzanie korporacyjne (ang. *corporate governance*), o czym już wspomniano, związane jest z patrzeniem na organizacje publiczne jak na „korporacje” prowadzone przez menedżerów. Model ten zakłada, że urzędnicy powinni realizować cele wyznaczone przez kierowników, a ich ocena powinna opierać się na wydajności systemu. Wprowadzenie form organizacji społecznej, w której „quasi rynek” zajmuje miejsce tradycyjnych form koordynacji, jest charakterystyczne dla współzarządzania rynkowego (ang. *market governance*). Czwartym typem współzarządzania, czyli współzarządzanie sieciowe (ang. *network governance*) oparte jest na sieci jako formie organizacyjnej, w której klienci, dostawcy i producenci łączą się jako ko-producenci. Według tego modelu, członkowie sieci powinni być mniej ograniczani przepisami i działać pod mniejszym nadzorem, niż podmioty niewspółpracujące w ramach sieci. Ponadto, w miejsce ustalonych granic organizacyjnych i ról, system promuje nową racjonalność w oparciu o tworzenie wspólnej kultury organizacyjnej. Działania sieci skierowane powinny być na budowanie zaufania i na osiągnięcie sukcesu w wyniku wspólnego działania.

Z koncepcją Public Governance związane są pewne niejasności. Przede wszystkim w literaturze nie zawsze jednoznacznie określany jest jej związek z Good Governance. Przyjmując jednak można, iż pojęcie „public governance” jest w swej istocie szersze, niż pojęcie „good governance” i dodatkowo je w sobie zawiera (Owsiak, 2016, s. 111). Więcej kontrowersji budzi natomiast postrzeganie związku Public Governance z nowym zarządzaniem publicznym, gdyż w pracach poświęconych teorii administracji publicznej odnaleźć można zarówno poglądy wskazujące na odrębność tych dwóch koncepcji, jak i poglądy sugerujące ich zbieżność, a nawet tożsamość (co wskazywał m.in. R. Rhodes).

Propagatorami stawiania znaku równości między nowym zarządzaniem publicznym i Public Governance są m.in.: D. F. Kettl, który uważa, iż to właściwie debaty z lat 70. i 80. ubiegłego stulecia poświęcone governance doprowadziły do wyłonienia się nowego zarządzania publicznego i w rezultacie traktować je można jak swoisty model Public Governance (Frederickson i in., 2016, s. 230), czy L. Budd, który z kolei stwierdził, iż governance jest „miękką” wersją NPM (Budd, 2007, s. 533). W literaturze przedmiotu Public Governance uznaje się ponadto za kolejny etap rozwoju koncepcji NPM (Owsiak, 2016, s. 110).

Zwolennikami kategorycznego odróżniania tych dwóch koncepcji od siebie, mimo dostrzegania ich punktów wspólnych, są m.in. B. G. Peters i J. Pierre. Stwierdzili oni, iż obydwie koncepcje mają nie tylko różne naukowe i filozoficzne podstawy, ale też przyjmują różne punkty widzenia (Peters i Pierre, 1998, ss. 227–234). Faktycznie, poddając analizie New Public Management i Public Governance zauważyć można, iż jednym z głównych elementów różnicujących te koncepcje jest postrzeganie obywateli. W NPM są oni utożsamiani z konsumentami, a w Public Governance – z interesariuszami (Izdebski, 2007, s. 16). Co więcej, B. G. Peters i J. Pierre zauważyli, że w opozycji do próby „zaszczepienia” wartości, celów i rozwiązań korporacyjnych organizacjom publicznym w koncepcji New Public Management, w koncepcji Public Governance występują fundamentalne różnice pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, które traktuje się jako ograniczające dla przeprowadzenia reformy rynkowej w organizacjach tego sektora. Autorzy podkreślają także, że Public Governance skupia się w dużej mierze na procesie kształtowania i realizacji polityki społecznej, gdzie dąży się m.in. do zidentyfikowania najważniejszych aktorów oraz wskazania, jak ich zachowania i wzajemne relacje wpływają na świadczenie usług publicznych. Z kolei w nowym zarządzaniu publicznym nie chodzi o to, jak polityka jest kształtowana, tylko, *de facto*, jak dużo jest polityki, a jedną z najistotniejszych kwestii pozostaje efektywność i zadowolenie obywateli, dlatego w ramach tej koncepcji podejmowane są wysiłki, aby usługi publiczne świadczone były przede wszystkim przy minimalnych nakładach (Peters i Pierre, 1998, ss. 227–234).

W Polsce koncepcje New Public Management i Public Governance zaczęły znajdować zastosowanie w szerszym zakresie dopiero po 2000 r.

Wcześniej, tj. pod koniec lat 90. XX w., w rodzimej administracji publicznej realizowano niewiele projektów wpisujących się w założenia obu koncepcji. Zaliczyć do nich można np. program *Umbrella*, zainicjowany przez Radę Ministrów, obejmujący m.in. doradztwo w zakresie zarządzania jakością w administracji publicznej<sup>17</sup>. Rezultatem tego programu było wdrażanie certyfikatów jakości przez urzędy samorządowe, a także przyjęcie budżetów zadaniowych przez Kraków (wdrożenie w 1994 r.) oraz Poznań.

Po 2000 r. większość praktycznych instrumentów charakterystycznych dla obydwu koncepcji znalazła zastosowanie w różnych programach realizowanych w kraju. Na przykład w *Strategii rozwoju kraju do 2020 roku* jednym z priorytetów stało się wprowadzanie menedżerskiego stylu zarządzania w administracji publicznej oraz przyjęcie dialogu jako metody wypracowania rozwiązań w zakresie istotnych elementów życia społeczno-gospodarczego (Strategia rozwoju kraju do 2020 roku, 2012, s. 43). Instrumentami, które mocno zyskały na znaczeniu, są ponadto: budżet obywatelski (partycypacyjny) zainicjowany przez samorządy terytorialne, partnerstwo publiczno-prywatne, konsultacje społeczne czy kodeksy dobrych praktyk z zakresu good governance (pierwszy tego typu dokument został opublikowany w 2008 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) (Marchewka-Bartkowiak, 2014, s. 3). Do administracji publicznej wprowadzane są też m.in. zarządzanie strategiczne, kontrola zarządcza czy podejście procesowe.

Przykłady wykorzystania instrumentów nowego zarządzania publicznego i Public Governance przedstawione zostały w tabeli 7.

---

<sup>17</sup> W badaniu zrealizowanym w 2009 r. przez Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, odsetek gmin w Polsce, które deklarowały stosowanie rozwiązań z dziedziny zarządzania jakością, wynosił 20,3. Zob. (Diagnoza potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej, 2009, s. 9).



**Tabela 7.** Wybrane instrumenty Nowego Zarządzania Publicznego i Public Governance wdrażane w Polsce.

Rodzaj	Podstawa, okres wdrożenia oraz przykłady
Zarządzanie strategiczne	Od 2009 r., na podstawie <i>Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski</i> oraz <i>Planu uporządkowania strategii rozwoju</i> wprowadzono strategiczny model rozwoju kraju. Tworzone są ponadto strategie w odrębnych obszarach zadaniowych oraz opracowywane są lokalne strategie rozwojowe przez jednostki samorządowe oraz inne jednostki sektora finansów publicznych, np. <i>Długookresowa strategia rozwoju kraju Polska 2030</i> ; <i>Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego</i> ; <i>Plan rozwoju i konsolidacji finansów</i> ; <i>Strategia rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025</i> ; zastosowanie strategicznej karty wyników w pomiarach osiągnięć m.in. w urzędach, szpitalach itd.
Zarządzanie procesami	Od 1 marca 2013 r. do 30 listopada 2015 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w partnerstwie z trzema uczelniami, w tym z Uniwersyteciem Warmińsko-Mazurskim, realizowało projekt <i>Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST</i> , którego celem było podniesienie jakości wykonywania 84 zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, m.in. przez opracowanie i wdrożenie systemu wsparcia doradczo-eksperckiego służącego modernizacji procesów zarządzania, np. opracowanie <i>Metodyki identyfikacji procesów zarządzania realizowanych w jednostkach samorządu terytorialnego</i> ; opracowanie <i>Metodyki opisu procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) w dedykowanym oprogramowaniu</i> ; stworzenie narzędzi i mechanizmów umożliwiających ciągle doskonalenie procesów w JST; stworzenie rekomendacji w zakresie wykorzystania modeli referencyjnych w podnoszeniu efektywności procesów JST itd.
Systemy zarządzania jakością	W 1998 r. Kancelaria Rady Ministrów w ramach projektu <i>Umbrella</i> rozpoczęła prace nad stworzeniem systemu zarządzania jakością w administracji publicznej. W czerwcu 2000 r. Urząd Służby Cywilnej rozpoczął realizację w obrębie administracji centralnej programu <i>Przyjazna administracja</i> , celem którego była poprawa jakości relacji urzędnik-obywatel oraz poprawa jakości pracy urzędów administracji rządowej i wizerunku urzędników. Na szczeblu regionalnym wdrażanie systemu zarządzania jakością koordynowane było przez Ministerstwo Gospodarki w ramach <i>Programu promocji jakości</i> , np. certyfikaty norm serii ISO w jednostkach administracji publicznej; badanie <i>Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej realizowana w ramach Działania 5.1 pt. Wzmocnienie potencjału administracji rządowej</i> ; zastosowanie modelu doskonałości EFQM w urzędach (np. w urzędzie miasta Dzierżoniów) itd.
Kontrola zarządcza	Wraz z nowelizacją ustawy o finansach publicznych z II połowy 2009 r. wprowadzono nowe przepisy dotyczące kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Zgodnie z zapisami ustawy, kontrola zarządcza powinna być rozumiana jako ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań zgodnie z prawem, efektywnie, terminowo i oszczędnie, np. <i>Księga systemu kontroli zarządczej Ministerstwa Środowiska</i> ; <i>Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej</i> ; <i>Plan Kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na 2020 rok</i> itd.

Rodzaj	Podstawa, okres wdrożenia oraz przykłady
Wieloletnie planowanie finansowe oraz budżet zadaniowy	Nowelizacja ustawy o finansach publicznych z II połowy 2009 r. wprowadziła wieloletnie plany finansowe państwa (WFPF), stanowiące podstawę do corocznego tworzenia budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, a także do sporządzania budżetów zadaniowych <sup>18</sup> , polegających na przyporządkowaniu operacji finansowych dokonywanych przez rząd (administrację) do funkcji i programów realizujących określone cele polityki społeczno-gospodarczej; określeniu mierników dla każdego z programów lub 86 zadań oraz mierzeniu kosztów realizacji tych 86 zadań i ich efektów, np. <i>Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2019–2022</i> ; <i>Planowanie w układzie zadaniowym na 2020 rok i dwa kolejne lata</i> ; <i>Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym za 2019 rok</i> itd.
Budżet obywatelski (partycypacyjny)	Budżet obywatelski, umożliwiający mieszkańcom i ich organizacjom aktywne włączanie się w rozwiązywanie problemów lokalnych, nie został jeszcze ujęty w prawodawstwie, ale za podstawę jego wdrożenia można oprócz <i>Ustawy o finansach publicznych</i> również <i>Ustawę o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.</i> , <i>Ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r.</i> czy <i>Ustawę o funduszu sołeckim z 21 lutego 2014 r.</i> , np. <i>Olsztyński budżet obywatelski 2020</i> ; <i>Budżet partycypacyjny Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie na rok 2020</i> itd.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Marchewka-Bartkowiak, 2014, s. 4; Postuła i Perczyński, 2010, s. 24; Kraszewski, Mojkowski, 2014, ss. 8–11; Toruński, 2009, s. 25; *Produkty projektu systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST*, 2016, ss. 16–20.

Stosowanie instrumentów właściwych współczesnym koncepcjom zarządzania publicznego, szczególnie zaś Nowego Zarządzania Publicznego czy Public Governance w Polsce, skutkuje osiągnięciem przez kraj coraz lepszych wyników w zakresie funkcjonowania administracji publicznej. Zjawisko to zaobserwować można np. w ramach wybranych wymiarów dobrego rządzenia mierzonych zestawem wskaźników opracowanych przez Bank Światowy (chodzi o wspomniane wcześniej: głos i rozliczalność, stabilność polityczną i brak przemocy, efektywność rządów, jakość regulacyjną, rządy prawa i ograniczenie korupcji) (Rutkowski, 2009, s. 73). W obszarze ograniczania korupcji i rządów prawa jeszcze w 2007 r. Polska zajmowała 64 pozycję na 159 państw

<sup>18</sup> Badanie dotyczące identyfikacji oczekiwań władz lokalnych związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego w gminach przeprowadziły J. Dynowska i J. Cereola. Objęto nim 45 wyselekcjonowanych gmin zlokalizowanych w województwie warmińskomazurskim. Badania wykazały, że po wdrożeniu budżetu zadaniowego najbardziej oczekiwanym jest lepsze zarządzanie finansami w gminie oraz utworzenie budżetu bardziej przejrzystego dla kadry zarządzającej, pracowników oraz dla osób zamieszkujących gminę. Zob.: Dynowska, Cereola, 2018, s. 476.

w dokonywanym corocznie rankingu *Transparency International*, szeregującym państwa ze względu na skalę postrzeganej korupcji, natomiast w 2016 już miejsce 29, plasując Polskę wyżej od m.in. Portugalii, Czech czy Hiszpanii<sup>19</sup>, zaś w roku 2019 Polska uplasowała się na miejscu 41<sup>20</sup>. Również w aspekcie oceny łatwości prowadzenia działalności gospodarczej w kraju zauważyć można w Polsce znaczącą poprawę. Obrazuje to zmiana pozycji, którą Polska zajmowała na przestrzeni lat w rankingu *Doing Business* – wśród 178 badanych państw w 2008 r. plasowała się w rankingu na 74 miejscu, w 2016 r. było to już miejsce 24<sup>21</sup>, a w roku 2019–40<sup>22</sup>.

Podobne analizy prowadzone są w Polsce również na szczeblu samorządowym. Jako przykład posłużyć może badanie zrealizowane w 2009 r. przez M. Piotrowską, w którym, na podstawie badania ankietowego przeprowadzonego wśród 858 urzędników zatrudnionych w losowo wybranych 100 urzędach gminnych z całej Polski, autorka uzyskała ich opinię m.in. na tematy: jakości obsługi obywateli w urzędzie, przestrzegania procedur, przejrzystości i merytoryczności w funkcjonowaniu urzędu, zasobów urzędu, zadowolenia pracowników z wynagrodzenia i premii, wpływu opinii obywateli na podejmowane przez urząd działania, polityzacji, korupcji występującej w urzędzie. Na podstawie prezentowanego badania wysnuć można wnioski, iż zagadnieniami, które wymagają usprawnienia, są: kwestie politycznych nacisków (powinny być wyeliminowane), opinia obywateli (powinna wywierać większy wpływ na działania podejmowane przez gminy) oraz przejrzystość urzędów (powinna zostać wzmocniona). Respondenci przytoczonego badania wypowiedzieli się pozytywnie o przestrzeganiu procedur w swoim urzędzie, jakości obsługi klienta, za niewielki uznali zakres korupcji (Piotrowska, 2011, ss. 138–142).

Nie ulega jednak wątpliwości, że wciąż jeszcze wiele można uzyskać w kontekście funkcjonowania administracji publicznej w Polsce,

<sup>19</sup> [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) [dostęp: 13.05.2017 r.].

<sup>20</sup> <https://www.transparency.org/en/countries/poland> [dostęp: 26.08.2020 r.].

<sup>21</sup> <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Chapters/DB17-Mini-Book.pdf?la=en> [dostęp: 13.05.2017 r.].

<sup>22</sup> <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf> [dostęp: 26.08.2020 r.].

w szczególności w kontekście podniesienia sprawności zarządzania urzędami administracji publicznej. Powszechny stał się pogląd, że usprawnienie ich funkcjonowania wymaga szerszego wykorzystania współczesnych metod organizacji i zarządzania (w tym: zastosowania instrumentów charakterystycznych dla podejścia procesowego)<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> W czerwcu 2009 r., ówczesny premier D. Tusk przedstawił *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. W raporcie potwierdzono konieczność wyraźnej poprawy funkcjonowania administracji publicznej, w szczególności poprzez wykorzystanie podejścia procesowego. Zob.: Boni, 2009, s. 308.

## 4. Zastosowanie zarządzania procesowego w administracji publicznej

### 4.1. Istota procesów oraz zarządzania procesowego

Z koncepcją podejścia procesowego wiąże się nierozzerwalnie kilka kluczowych pojęć, które wymagają zdefiniowania. Przede wszystkim określić należy istotę pojęcia „proces w organizacji” (proces, proces biznesowy), w tym terminu „proces w organizacji publicznej”.

W nauce o zarządzaniu procesy stanowią jedno z istotniejszych zagadnień, o czym przekonywał np. H. J. Harrington twierdząc, iż „bez nich nie ma produktu czy usługi, i odwrotnie – nie ma procesu bez produktu lub usługi” (Harrington, 1991, s. 9). G. A. Rummler i A. P. Brache przyrównali procesy do mięśni, będących siłą napędową organizacji (Rummler i Brache, 2000, s. 41), a R. E. S. Boulton, B. D. Libert i S. M. Samek stwierdzili, że „Procesy to faktyczne funkcjonowanie organizacji. Znaczy to, że są szeregiem operacji, metod, zadań i funkcji prowadzących do wytworzenia produktów i usług” (Boulton i in., 2001, s. 96).

Źródłosłów terminu „proces” (łac. *Processus*) oznacza postępowanie lub przebieg, tym samym akcentowany jest charakter procesu, jakim jest występowanie po sobie czynności w ściśle określonym porządku (*Leksykon zarządzania*, 2004, s. 437).

Za jedną z najbardziej znanych i często cytowanych definicji terminu „proces w organizacji” uznaje się tę stworzoną przez M. Hammera i J. A. Champy’ego, którzy określili proces jako „sekwencję działań realizowanych wewnątrz przedsiębiorstwa, a wykonywanych w celu dostarczenia klientowi konkretnej usługi lub produktu” (Hammer i Champy, 1996, s. 17). Autorami innej definicji, do której równie chętnie nawiązuje wielu teoretyków oraz praktyków zarządzania w swoich rozważaniach, są wspomniani wcześniej G. A. Rummler i A. P. Brache. Zdefiniowali oni proces jako „ciąg czynności zaprojektowanych, a następnie wykonywanych w ten sposób, aby w ich wyniku powstał produkt lub usługa” (Rummler i Brache, 2000, s. 75).

Dla realizacji celów opracowania konieczne jest określenie pojęcia „proces w organizacji publicznej” (w administracji publicznej).

Według A. P. Wiatraka, proces w organizacji publicznej jest „zaprojektowanym ciągiem logicznym następujących po sobie czynności, których celem jest dostarczenie odbiorcy dobra (w tym przypadku publicznego lub społecznego) zgodnego z ustalonymi wymaganiami” (Wiatrak, 2006, s. 26). K. Krukowski zdefiniował omawianą kategorię jako „ciąg działań służący wydaniu decyzji, oferowaniu usługi lub informacji”, albo szerzej, jako „łańcuch sekwencyjnych czynności, które zmieniają mierzalne elementy na wejściu (dokumenty, informacje, metody, decyzje) w mierzalne elementy wyjścia (informacje, decyzje, usługi publiczne)” (Krukowski, 2011, s. 24). Warto zwrócić również uwagę na definicje procesów w organizacji publicznej sformułowane na potrzeby programów lub projektów badawczych, w tym programów rządowych. Na przykład w projekcie pt. *E-administracja warunkiem rozwoju Polski. Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw z wykorzystaniem innowacyjnych modeli referencyjnych procesów w administracji publicznej*, za proces w administracji publicznej przyjęto „łańcuch sekwencyjnych czynności powiązanych ze sobą, który służy realizacji zadań jednostki administracji publicznej”, a w projekcie pt. *Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST* przyjęto założenie, że z punktu widzenia administracji publicznej, system działań tworzących proces wynika z wymagań i regulacji prawnych<sup>24</sup>.

Niezależnie od tego, czy „proces” definiowany jest w ujęciu ogólnym, czy odnosi się *stricte* do organizacji publicznych, większość wskazanych definicji podkreśla, iż w procesach wykorzystywane są zasoby (elementy, nakłady) wejściowe – stanowiąc je mogą, w zależności od charakteru procesu, wszelkie elementy z grupy zasobów rzeczowych, informacyjnych, finansowych czy ludzkich, które ulegają przetworzeniu i są przekazywane albo do następnych procesów występujących w organizacji, albo do klienta finalnego, w postaci zasobów (elementów) wyjściowych<sup>25</sup> danego procesu, takich jak m.in. produkty, usługi, informacje, dokumenty itp. Oznacza to, iż zasoby wyjściowe są wzbogacone o wartość dodaną dla organizacji i/lub dla klienta (wewnętrznego lub zewnętrznego) (Bitkowska, 2009, ss. 54–55).

<sup>24</sup> <http://jst.uwm.edu.pl/portaliwiedzy/index.php?action=artikel&cat=1&id=19&artlang=pl> [dostęp: 15.08.2017].

<sup>25</sup> Zasoby wyjściowe określane są w literaturze również mianem produktów procesów.



W urzędach administracji publicznej elementy wejściowe procesów w nich realizowanych stanowią najczęściej dokumenty przedstawiane przez obywatela, przedsiębiorcę lub inną jednostkę administracji (m.in. w formie podania, prośby, decyzji lub informacji), ale także różne ustawy, uchwały, orzecznictwa (decyzje sądów), przepisy prawne itd. Natomiast zasoby wyjściowe to m.in. zrealizowane usługi publiczne, decyzje, opinie itd. (Krukowski, 2016, ss. 99–100). Ponadto, podając za P. Grajewskim, każdy proces powinien mieć mierzalny cel, dostawcę i odbiorcę (klienta) oraz może być zapisany (np. w postaci map procesów), co umożliwia jego powtarzanie. Odnosi się to również do procesów realizowanych przez organizacje publiczne. Według M. Kohlbacha i H. A. Reijersa, „Proces administracji publicznej ma zawsze swojego klienta, wejścia i wyjścia, mierzalny wynik procesu, zasoby, cele i wskaźniki realizacji, które pozwalają na monitorowanie jego efektywności, może ponadto mieć formalne procedury lub niesformalizowane dobre praktyki” (Kohlbacher i Reijers, 2013, s. 245).

Procesy mają również pewne atrybuty (charakterystyki, cechy), na podstawie których można dokonać ich pomiaru. Podstawowymi charakterystykami procesów, ze względu na które projektuje się zestawy mierników i wskaźników, są: koszt realizacji procesu, czas, elastyczność (czyli podatność na zmianę), jakość, znaczenie dla organizacji oraz znaczenie dla klienta<sup>26</sup>. Znajdują one zastosowanie także dla procesów administracji publicznej, warunkowane są jednak koncepcją jej funkcjonowania. W wypadku organizacji publicznych funkcjonujących zgodnie z tradycyjną koncepcją zarządzania publicznego, przyjąć można, że najistotniejszymi atrybutami procesów są czas realizacji procesu (określany przez zapisy w Kodeksie Postępowania Administracyjnego i świadczący o zastosowanych procedurach) oraz znaczenie dla organizacji (określane przez częstość występowania danego procesu). Pozostałe atrybuty mają mniejsze znaczenie dla oceny realizowanych procesów i zazwyczaj są trudno mierzalne (np. koszt realizacji procesu uznawany jest za koszt stały). Z kolei w organizacjach publicznych funkcjonujących w ujęciu

<sup>26</sup> Warto w tym miejscu przedstawić pogląd S. Nowosielskiego, który uznaje, iż dokonywanie oceny procesów przez pryzmat pojedynczych, ilościowych wskaźników ma charakter wybiórczy. Dlatego, zdaniem Autorów, należałoby wprowadzić do ewaluacji procesów również jakościowe aspekty, pozwalające na kompleksową ich ocenę. Zob.: Nowosielski, 2012, s. 361.



Nowego Zarządzania Publicznego, przy ocenie procesów duże znaczenie zyskują w zasadzie wszystkie atrybuty. Co ważne, często na ich podstawie tworzone są mierniki i wskaźniki mające powiązanie z klientem organizacji publicznych (np. jakość procesu uwarunkowana jest głównie satysfakcją klienta, znaczenie dla organizacji określa związek między procesem a obywatelem, a elastyczność procesu świadczy o możliwości przystosowania się do zmieniających się potrzeb obywateli) (Krukowski, 2016, ss. 103–104).

Procesy są integralną częścią koncepcji zarządzania procesowego.

Ujmując rzecz najogólniej, orientacja procesowa to ukierunkowanie organizacji na procesy, co wiąże się przede wszystkim ze spojrzeniem na organizację z perspektywy klienta. Obiektem jej zainteresowań są zarówno procesy zachodzące w organizacjach biznesowych, jak i w organizacjach typu publicznego (Nowosielski, 2008, ss. 40–41). Pogląd ten, akcentujący konieczność przyjęcia perspektywy klienta przez organizacje wdrażające podejście procesowe, znajduje odzwierciedlenie m.in. w stwierdzeniu M. Hammera, iż „Klient nie dba o strukturę zarządzania, plany strategiczne czy struktury finansowe organizacji; on dba o jedną rzecz, i tylko jedną rzecz – wyniki, czyli wartość, jaka jest mu dostarczana” (Hammer, 1996; van Rensburg, 1998, s. 218). Z kolei według A. van Rensburga, charakterystyczne dla orientacji procesowej usytuowanie klienta i jego potrzeb w centrum zainteresowania organizacji pociąga za sobą konieczność koncentrowania się nie tylko na realizowanych w organizacji procesach (zarządzaniu procesami), ale także m.in. na stworzeniu odpowiedniej struktury organizacyjnej, ukierunkowaniu strategii organizacji na procesy, a także stworzeniu kultury opartej na procesach z wymaganą infrastrukturą wsparcia (np. w postaci technologii informacyjnych) (van Rensburg, 1998, s. 218). Znaczenie koncentracji na potrzebach klienta w omawianiu kwintesencji podejścia procesowego zostało podkreślone również w pracach K. P. McCormacka i W. C. Johnsona. Uznali oni, iż organizacja zorientowana na procesy „w całym swoim myśleniu podkreśla proces, ze szczególnym naciskiem na wyniki i zadowolenie klienta” (McCormack i Johnson, 2001, s. 37).

M. Kohlbacher i S. Grünwald twierdzą, iż „Orientacja procesowa może być traktowana jako przedsięwzięcie organizacyjne w kierunku uczynienia z procesów fundamentu budowy struktur organizacyjnych

oraz przedmiotu planowania strategicznego” (Kohlbacher i Gruenwald, 2011; Kania, 2013, s. 31). A. Nosowski uważa, że podejście procesowe jest terminem ogólniejszym niż zarządzanie procesami i powinno być traktowane jako pewien sposób widzenia określonej rzeczywistości organizacyjnej (lub jej fragmentu) przez pryzmat procesów w niej realizowanych. Autor dodaje, iż tożsamy z nim termin „orientacja procesowa” zarezerwowany został dla całościowego sposobu funkcjonowania danej organizacji, w której za priorytet uznano realizowane procesy. Tym samym występowanie orientacji procesowej postrzega się jako cechę konkretnej organizacji, która, zależnie od stopnia nasilenia tej cechy, zyskuje prawo do określania jej mianem organizacji procesowej (organizacji horyzontalnej, organizacji zorientowanej na procesy, organizacji procesocentrycznej) (Nosowski, 2010, s. 14).

P. Grajewski jest zdania, iż „Podejście procesowe opiera się na założeniu, że należy optymalizować działania, mając na względzie procesy, a nie funkcje, i dlatego proces można uznać za naturalną determinantę osiągnięcia wzrostu efektywności współcześnie funkcjonujących organizacji” (Grajewski, 2007, s. 55). Podobne poglądy prezentuje Sz. Cyfert, według którego wykorzystanie podejścia procesowego likwiduje większość ograniczeń, które pojawiają się w strukturach funkcjonalnych, a także zapewnia większą standaryzację działań, co z kolei umożliwi efektywniejsze funkcjonowanie organizacji (Cyfert, 2006, s. 23). Również G. A. Rummler i A. P. Brache uważali – w duchu podejścia systemowego – iż perspektywa funkcjonalna (stawiana w opozycji do perspektywy procesowej) nie pozwala na pełne zrozumienie tego, w jaki sposób praca w danej organizacji jest rzeczywiście wykonywana, co może uniemożliwić poprawę jej efektywności funkcjonowania (Cyfert, 2006, s. 49). W konsekwencji autorzy sformułowali dość śmiały pogląd, iż organizacja jest na tyle efektywna, na ile efektywne są jej procesy (Rummler i Brache, 2000, s. 76).

K. McCormack za przejawy orientacji procesowej uznał m.in. (McCormack, 1999; Tang i in., 2012, s. 68):

- koncentrację na procesach, czyli postrzeganie działań organizacji przez pryzmat realizowanych w niej procesów (w wyniku czego może dojść do zastąpienia kultury autarkicznej jednostek organizacyjnych kulturą ich współpracy);

- wprowadzenie struktury procesowej charakteryzującej się m.in. zmniejszeniem liczby szczebli hierarchicznych, decentralizacją władzy oraz występowaniem zespołów procesowych i właścicielami procesów;
- ukierunkowanie na procesy każdego stanowiska pracy w organizacji, co w praktyce oznacza m.in. przypisywanie stanowisk organizacyjnych do procesów realizowanych w organizacji, a także wymóg brania przez pracowników odpowiedzialności za realizowane czynności w ramach procesów;
- implementację systemów zarządzania procesami i pomiar ich parametrów (głównie takich jak: czas, koszt realizacji czy poziom jakości), mających na celu systematyczne ich doskonalenie;
- wprowadzenie kultury procesowej, charakteryzującej się m.in. współpracą jednostek organizacyjnych zorientowaną na spełnienie potrzeb klienta, sprawną wewnętrzną i zewnętrzną komunikacją, współodpowiedzialnością za wykonywane w ramach zespołów zadania oraz kreatywnością<sup>27</sup>;
- skoncentrowanie się pracowników na tworzeniu wartości dla klienta i na ciągłym ulepszaniu wyników procesów (ich produktów).

Za istotny przejaw orientacji procesowej uznać można także ukierunkowanie strategii organizacji na procesy oraz wykorzystanie technologii informacyjnej (w tym narzędzi informatycznych) w celu automatyzacji wybranych obszarów procesów. T. H. Davenport w swojej pracy z 1996 r. pt. *Process innovation-reengineering work through information technology* wyraził pogląd, iż przyjęcie orientacji procesowej przez organizacje ułatwia wdrażanie różnych rozwiązań międzyfunkcyjnych, w tym rozwiązań bazujących na technologii informacyjnej, a także zwiększa gotowość do poszukiwania innowacji procesowych, co skutkować może wysokim stopniem poprawy zarządzania i koordynacji współzależności

---

<sup>27</sup> W badaniach przeprowadzonych w 2017 r. przez M. Raczyńską zidentyfikowano w obrębie kultury organizacyjnej czynniki, które stymulują wprowadzanie zarządzania procesowego do jednostek administracji publicznej oraz utrudniają to działanie. Do tych pierwszych zaliczono: możliwość wymiany poglądów z przełożonym oraz ze współpracownikami, otwartość na ciągłą naukę i poszerzanie wiedzy, zorientowanie na jakość usług oraz dobre i przyjazne relacje ze współpracownikami. Natomiast jako bariery zidentyfikowano brak pozytywnego nastawienia do zmian oraz formalizację wynikającą z przepisów prawa. Zob.: Raczyńska i Krukowski, 2019, s. 1.

funkcjonalnych. Podkreślił więc tym samym rolę technologii informacyjnej w implementacji podejścia procesowego (Davenport, 1993, s. 25). Konieczność wykorzystania technologii informacyjnej widoczna jest także w poglądach H. Smitha i P. Fingara. W książce pt. *Business Process Management: The Third Wave*, opisującej m.in. zmiany, które zaszły w postrzeganiu procesów w organizacjach po fazie reinżynierii, jej autorzy zauważyli, iż procesy organizacyjne stały się coraz silniej powiązane z technologią. H. Smith i P. Fingar zaznaczyli jednak, iż rezultatem opierania się na technologii informacyjnej powinna być nie tylko automatyzacja wybranych obszarów procesów. Technologia wykorzystywana powinna być zamiast tego w taki sposób, aby przyczyniać się do zmiany sposobu funkcjonowania całej organizacji na poziomie operacyjnym i strategicznym, co prowadzić mogłoby nawet do zmiany modelu biznesu danej organizacji (Smith i Fingar, 2007, s. 5).

Warto zauważyć, iż przejawy podejścia procesowego utożsamiane mogą być z uwarunkowaniami implementacji i rozwijania tej koncepcji.

Istotę orientacji procesowej opisuje się często poprzez przeciwstawienie jej orientacji funkcjonalnej, uznawanej za orientację tradycyjną. Wybrane elementy zarówno orientacji funkcjonalnej, jak i procesowej, przedstawiono w tabeli 8.

**Tabela 8.** Porównanie orientacji funkcjonalnej i procesowej organizacji.

Orientacja funkcjonalna	Orientacja procesowa
Ukierunkowanie na realizację poszczególnych czynności w ramach danej funkcji, co skutkuje m.in. koncentracją na zarządzaniu wycinkami procesów.	Ukierunkowanie na kompleksową realizację procesów, często przebiegających przez różne funkcje w organizacji, co skutkuje m.in. obojętnością spojrzenia systemowego – czyli na cały proces oraz na powiązania między procesami.
Orientacja na wewnątrz organizacji.	Orientacja na klienta zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego.
Koncentracja na osiągnięciach poszczególnych funkcji i specjalności zawodowych.	Koncentracja na zarządzaniu procesami i na rezultatach procesów.
Częste występowanie braku koordynacji między poszczególnymi funkcjami.	Występowanie koordynacji między poszczególnymi funkcjami.

<b>Orientacja funkcjonalna</b>	<b>Orientacja procesowa</b>
Zasoby, w tym zasoby ludzkie, rozdzielane są pomiędzy konkurujące ze sobą funkcje.	Zasoby, w tym zasoby ludzkie, przydzielane są do procesów.
Zasoby ludzkie są zarządzane oraz koordynowane przez kierownictwo organizacji.	Zasoby ludzkie grupowane są w zespoły o dużym stopniu autonomii oraz koordynowane przez osoby odpowiedzialne za procesy (właściciele procesów).
Zachowania pracowników uwarunkowane są głównie opisami stanowisk pracy.	W organizacji dominuje praca zespołowa.
Występowanie zespołów monospecjalistycznych.	Występowanie zespołów wielodyscyplinarnych.
Proces adaptacji organizacji do zmieniających warunków otoczenia jest powolny.	Organizacja jest elastyczna, co skutkuje szybką odpowiedzią na zmiany pojawiające się w otoczeniu.
Przepływ informacji jest często ustrukturalizowany.	Przepływ informacji jest swobodny.
Pracownicy wynagradzani są na podstawie tradycyjnych miar wydajności działania, najczęściej jednak na podstawie przepracowanego czasu.	Kryterium oceny i wynagradzania pracowników jest miara rezultatów ich działania.
Organizacja charakteryzuje się rozbudowaną strukturą hierarchiczną (często przerażającą się w silosy), z dominacją komunikacji wertykalnej.	Organizacja charakteryzuje się występowaniem struktury płaskiej, skoncentrowanej wokół procesów, z dominacją komunikacji horyzontalnej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Bitkowska, 2009, s. 24; Brilman, 2002, s. 285.

Warto pamiętać, iż reorganizacja prowadząca do ukierunkowania organizacji na orientację procesową nie jest łatwa, ma też często charakter długofalowy, co wynika ze złożoności tego procesu.

#### **4.2. Motywy wykorzystania zarządzania procesowego w organizacjach publicznych**

Implementacja podejścia procesowego w jednostkach administracji publicznej, bądź elementów tej koncepcji, jest w literaturze przedmiotu traktowana jako jeden ze sposobów na poprawę sprawności ich funkcjonowania. Istnieją jednak inne motywy przyjęcia orientacji procesowej przez organizacje publiczne.

Na przykład z badania zrealizowanego przez W. Szumowskiego w 2005 r., na próbie 129 dolnośląskich urzędów samorządowych, wynika, że do pobudek zastosowania podejścia procesowego w tychże urzędach zaliczano m.in.: dążenie do doskonałości i poprawy efektywności funkcjonowania urzędu, chęć uzyskania wysokiego standardu obsługi klienta, w konsekwencji prowadzący do podprawy jego satysfakcji, czy poszukiwanie oszczędności w funkcjonowaniu urzędu (Szumowski, 2009, s. 112). Obszerną listę argumentów za implementacją orientacji procesowej w jednostkach administracji publicznej zaprezentowała np. M. Brojak-Trzaskowska, wskazując m.in. na (Brojak-Trzaskowska, 2009, s. 79):

- podniesienie efektywności i skuteczności realizowanych działań,
- ujednoczenie systemu działania,
- wydzielenie struktury działań poprzez zdefiniowanie czynności, decyzji, dokumentacji i strumieni ich przepływów,
- określenie przebiegu działań w układzie przestrzennym i czasowym,
- wskazanie na podstawowe znaczenie społeczeństwa i gospodarki,
- ograniczenie podejmowania zbędnych lub błędnych decyzji dzięki zidentyfikowaniu źródeł braku lub niskiej efektywności,
- zwiększenie transparentności realizowanych procesów,
- reorganizację zasobów ludzkich,
- integrację poszczególnych jednostek organizacyjnych (np. ministerstw, urzędów państwowych i samorządowych),
- zlikwidowanie braku odpowiedzialności za nieefektywne lub błędne decyzje, które skutkują wzrostem wydatkowania środków publicznych lub ich marnotrawstwa.

Poza powyższym, w literaturze przedmiotu wymienia się także np. konieczność dostosowania się do aktualnie sygnalizowanych potrzeb obywateli, czy wymóg rozpoznawania zmian (w tym o charakterze prawnym), które mogą wpłynąć na kreowanie nowych potrzeb w przyszłości, przezwyciężanie „skostnienia” administracji publicznej i wspieranie jej rozwoju organizacyjnego poprzez np. wprowadzenie poziomej koordynacji działań (przekładającej się m.in. na doskonalenie przepływu informacji), czy zwiększenie elastyczności jej funkcjonowania (m.in. dzięki wprowadzeniu większej standaryzacji działań) (Sasak, 2013, s. 194). Jak pokazują doświadczenia organizacji sektora prywatnego, wprowadzenie podejścia procesowego może stanowić skuteczny środek na „odbiurokratyzowanie”



organizacji publicznych, co w konsekwencji przynieść może efekt w postaci poprawy wizerunku administracji publicznej (Krukowski, 2015, s. 166; Brojak-Trzaskowska, 2009, s. 79).

Mając na uwadze powyższe korzyści, jakimi może skutkować wdrożenie w jednostkach administracji publicznej rozwiązań opartych na procesach, w Polsce, od mniej więcej początku XXI w., na szczeblu samorządowym i rządowym powstają różnorodne programy i projekty stymulujące wprowadzenie przynajmniej elementów podejścia procesowego do tych jednostek. Za ich przykład podać można w szczególności<sup>28</sup>:

1. Projekt pt. *E-administracja warunkiem rozwoju Polski. Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw z wykorzystaniem innowacyjnych modeli referencyjnych procesów administracji publicznej*, którego wynikiem było m.in. opracowanie modeli referencyjnych procesów urzędów administracji publicznej. Warto nadmienić, iż metodyka opisu procesów opracowana w przytoczonym projekcie, na mocy porozumienia zawartego w czerwcu 2011 r. pomiędzy Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie i Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, stała się podstawą współpracy w zakresie standaryzacji procesów administracji publicznej w ramach programu pt. *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*. Dodatkowo porozumienie to dotyczyło udostępnienia oprogramowania przez UWM na potrzeby projektu Departamentu Służby Cywilnej KPRM pt. *Klient w centrum uwagi administracji*.
2. Projekt pt. *Systemowe Wsparcie Procesów Zarządzania w JST*, ukierunkowany na modernizację procesów i technik zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach samorządu terytorialnego, a także na promocję standardów kontroli zarządczej, wsparcie dla procesów dotyczących planowania w obszarach funkcjonalnych, zastosowanie podejścia procesowego w systemie zarządzania, przegląd standardów zarządzania jakością oraz opracowanie innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania publicznego w tych jednostkach (Produkty projektu systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST, 2016, s. 6).

<sup>28</sup> <http://bip.uwm.edu.pl/node/2219> [dostęp: 17.11.2017]; [http://www.pri.msap.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=37](http://www.pri.msap.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=37) [dostęp: 17.11.2017]; [https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/informator\\_pck.pdf](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/informator_pck.pdf) [dostęp: 17.11.2017].



3. Projekt PRI (*Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego*), dzięki któremu opracowano i wdrożono system wsparcia doradczo-eksperckiego, służący modernizacji procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego.
4. Projekt pt. *Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie*, ukierunkowany na wsparcie urzędów administracji rządowej we wdrażaniu nowoczesnych metod zarządzania, tj. zarządzanie procesowe, zarządzanie przez cele i zarządzanie przez kompetencje.

Dość oczywistym przejawem zastosowania podejścia procesowego przez jednostki administracji publicznej jest wprowadzanie założeń e-administracji<sup>29</sup>. Jednym z jej głównych postulatów jest udostępnienie obywatelom wybranych usług publicznych w formie elektronicznej, co nie tylko przekłada się na usprawnienie procesu świadczenia tych usług (głównie ze względu na doskonalenie w zakresie takich ich atrybutów jak: koszt, czas i jakość), ale też na zwiększenie transparentności administracji publicznej, tak ważnej z punktu widzenia realizacji koncepcji Good Governance (Knežová i in., 2016, s. 337). Poza tym, w literaturze przedmiotu ukazane jest, iż elementy omawianego podejścia wykorzystywane są przy stosowaniu w jednostkach administracji publicznej innych koncepcji zarządzania, powiązanych z podejściem procesowym, tj. np. koncepcji ukierunkowanych na jakość, koncepcji zarządzania wiedzą, reengineeringu, lean management czy benchmarkingu (Krukowski, 2016, ss. 122–123; Wieczorkowski, 2015, ss. 327–328). Zakres stosowania przez organizacje publiczne koncepcji wykorzystujących doskonalenie organizacji oparte na podejściu procesowym zaobserwować można np. w badaniu prowadzonym przez M. Lisieckiego w 2001 r. Wynika z niego, iż koncepcje zarządzania oparte na systemie zarządzania jakością (w tym

<sup>29</sup> Elektroniczna administracja (e-administracja, ang. *e-government*), uważana przez niektórych autorów za jedną z głównych przesłanek wprowadzania orientacji procesowej do organizacji publicznych, to wykorzystanie technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych w administracji publicznej, któremu towarzyszyć powinny zmiany natury organizacyjnej – idea ta zakłada bowiem wdrożenie zmian i usprawnień mających na celu optymalizację procesów świadczenia usług publicznych, skutkującą poprawą ich efektywności poprzez m.in. skrócenie czasu dostarczania usług poprzez ich automatyzację. Ponadto, działania związane z wprowadzaniem e-administracji powinny wspierać zdobywanie nowych umiejętności, celem poprawy jakości świadczonych usług publicznych, wzmocnienia partycypacji społeczeństwa w procesy demokratyczne oraz poparcia dla polityki państwa. W krajach Unii Europejskiej e-administracja jest elementem szerszej koncepcji, tj. rozwoju społeczeństwa informatycznego i gospodarki opartej na wiedzy. Zob.: Moon, 2002, s. 424; Krukowski, 2016, s. 131; Brodnicki i in., 2012, ss. 2–7.

TQM) stosowane były przez 40% badanych podmiotów, benchmarking przez 33%, outsourcing przez 25%, a reengineering przez 12% (Lisiecki, 2001, s. 337). Przyjąć można, iż obecnie, m.in. poprzez realizowanie różnych programów i projektów mających na celu modernizację administracji publicznej w Polsce, wykorzystanie tych koncepcji w jednostkach administracji publicznej może być na wyższym poziomie.

Obserwuje się również, iż stosowanie w zarządzaniu organizacjami publicznymi modeli doskonałości, takich jak np. CAF (Wspólna Metoda Oceny, ang. *Common Assessment Framework*) czy EFQM (Model Europejskiej Fundacji ds. Zarządzania Jakością, ang. *European Foundation for Quality Management*) znacząco wpływa na skuteczność zarządzania procesami i tym samym rzutuje na doskonalenie wyników działalności organizacji (Sorychta-Wojczyk, 2014, ss. 441–444).

Wykorzystanie podejścia procesowego w administracji publicznej przedstawione zostanie w szczególności na przykładzie jego powiązań z koncepcjami opartymi na systemie zarządzania jakością (koncepcje oparte na jakości) oraz z koncepcją Business Process Reengineering.

W literaturze przedmiotu uważa się, że istotnym czynnikiem popularyzacji podejścia procesowego w administracji publicznej jest zastosowanie w niej koncepcji opartych na jakości (Wieczorkowski, 2015, s. 327). Niektórzy autorzy wyrażają nawet pogląd, iż to konkretnie koncepcja Total Quality Management (zarządzanie przez jakość, kompleksowe zarządzanie jakością, totalne zarządzanie jakością, TQM<sup>30</sup>), obok reengineeringu, jest w organizacjach publicznych głównym filarem podejścia opartego na procesach (de Bruyn i Gelders, 1997, ss. 169–181).

Zainteresowanie wykorzystaniem koncepcji opartych na jakości w administracji publicznej, w tym kompleksowego zarządzania jakością,

---

<sup>30</sup> Celem zasygnalizowania istoty koncepcji TQM posłużyć się można słowami W. M. Grudzewskiego i I. K. Hejduk czy R. Karaszewskiego. W. M. Grudzewski i I. K. Hejduk opisują ją jako: „filozofię zarządzania zakładającą podporządkowanie idei kompleksowej, totalnej jakości, wszystkich podstawowych płaszczyzn funkcjonowania organizacji, w celu poprawy jej efektywności, elastyczności i konkurencyjności”. Autorzy założyli także, iż aby organizacja była prawdziwie efektywna, wszystkie jej części muszą funkcjonować razem, gdyż każda osoba i każde działanie wywiera wpływ na jakość, a żeby TQM przyniosło oczekiwane rezultaty, musi stać się „sposobem życia” organizacji. Zob.: Grudzewski i Hejduk, 2004, s. 32. Natomiast R. Karaszewski w swojej definicji zwraca uwagę, iż TQM to „filozofia zarządzania, która przyjmuje perspektywę ciągłego usprawniania jakości, kształtuje kulturę organizacyjną umożliwiającą rozpoczęcie wędrówki ku doskonałości”. Zob.: Karaszewski, 2001, s. 84.

datuje się mniej więcej na okres, w którym rozwijało się nowe zarządzanie publiczne (Vinni, 2007, s. 103; Dale i in., 2001, ss. 439–449). Krajem, który zapoczątkował stosowanie tych koncepcji w Europie, była Wielka Brytania – pod koniec lat 80. XX w. samorzady brytyjskie zastosowały *Karty Obywatelskie*, których podstawę stanowiła idea ciągłej poprawy jakości usług publicznych i zapewnienie ich zbieżności z potrzebami i wymaganiami użytkowników. Doświadczenia brytyjskie w zakresie wdrażania programów (projektów) ukierunkowanych na zarządzanie jakością w organizacjach publicznych, ale też i inne rozwiązania opracowane i wykorzystywane z sukcesami w administracji publicznej kolejnych państw Unii Europejskiej, posłużyły za drogowskaz podczas implementowania podobnych rozwiązań w Polsce (np. podczas realizacji projektu *Zarządzanie jakością w administracji publicznej*, wdrażanego od 1998 r.) (Toruński, 2009, ss. 24–25).

Wskazanie powiązania między koncepcją TQM a orientacją procesową nie jest zadaniem trudnym, a oprócz je można na stwierdzeniu, iż punktem wyjścia tych dwóch koncepcji, niezależnie od rodzaju jednostek, w których są wdrażane, jest orientacja na klienta. Ponadto w obydwu koncepcjach wymogiem staje się ciągle podnoszenie jakości świadczenia usług poprzez ich doskonalenie, co odnosi się również do usług o charakterze publicznym (Dale i in., 2001, ss. 439–449).

W tym miejscu warto rozwinąć pojęcie „jakość usług publicznych”. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż wprowadzenie systemów zarządzania jakością do jednostek świadczących usługi, w tym usługi publiczne, jest bardziej złożone, niż do podmiotów realizujących produkcję materialną (Prajogo, 2005, s. 175). Jednym z problemów, z którym mierzą się jednostki usługowe wdrażające wspomniane systemy, jest określenie jakości danej usługi, która wobec tego, iż jest definiowana przez klienta, często ma subiektywny charakter. Dodatkowo w wypadku wystąpienia niezadowolenia z jakości usługi świadczonej przez organizację biznesową, klient zazwyczaj ma szansę zrezygnować z tej usług i szuka zaspokojenia swoich potrzeb u innego podmiotu. Prawidłowości tej nie zaobserwujemy w wypadku organizacji publicznych, w szczególności urzędów administracji publicznej. Zazwyczaj klient nie ma możliwości rezygnacji z korzystania z danej usługi w konkretnym urzędzie (np. z wydania dowodu osobistego we właściwym urzędzie miasta lub gminy), co powoduje,

iz jakość danej usługi postrzegana jest poprzez pryzmat działań i zachowań urzędników uczestniczących w bezpośrednim kontakcie z klientem (Wodecka-Hyjek, 2013, s. 191). Przyjmuje się, iż usługi publiczne ocenione jako usługi o wysokiej jakości, powinny kłaść nacisk na realizację wartości takich jak (Opolski i Modzelewski, 2004, s. 50; Flejterski i in., 2005, s. 454):

- osiągnięcie rezultatów,
- praca w partnerstwie,
- konsultacje z użytkownikami i społecznościami,
- solidność,
- niezawodność,
- dobra i stosowna informacja,
- szybkość i terminowość wykonania,
- dostępność,
- pełna pomoc klientom,
- ciągłość i trwałość – powodujące, iż usługobiorcy mogą mieć pewność nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb, niezależnie od uwarunkowań ekonomicznych.

W konsekwencji, jakość usług oferowanych przez urzędy administracji publicznej, podobnie jak w przypadku innych podmiotów, jest kształtowana przez wiele czynników. Zaliczyć do nich można (Opolski i Modzelewski, 2004, s. 48; Fitzimmons, 1998, ss. 270–271) np.:

- czynniki wynikające z natury pracowników (w tym wypadku urzędników), tj. szybkość ich reakcji, mająca wpływ na terminowość świadczenia usług; wiedza i kwalifikacje; uprzejmość i grzeczność; szacunek i życzliwość; zdolność tworzenia atmosfery zaufania<sup>31</sup> i pewności; empatia – wyrażająca się troską o klienta, chęcią pomocy i indywidualnym podejściem do każdego z klientów; solidność i niezawodność – przekładające się na zdolność do sprawnego zrealizowania danej usługi; przekazywanie informacji w języku zrozumiałym dla klienta;

<sup>31</sup> Jak zauważa Z. Dobrowolski, za cele organizacji publicznych uznać można nie tylko realizację konkretnego, zaplanowanego zakresu usług publicznych o określonej jakości, ale też kreowanie zmian w otoczeniu. Jedną z takich zmian powinno być wzmocnienie zaufania publicznego, postrzeganego m.in. jako element kapitału społecznego, zasób ze strony środowiska, oczekiwanie klientów organizacji publicznych co do uczciwego, powtarzalnego zachowania opartego na powszechnie akceptowanych społecznie normach. Zob.: Dobrowolski, 2013, s. 235.

- elementy materialne, m.in.: pomieszczenia i ich wyposażenie; personel (w tym jego wygląd); środki transportu i komunikacji; przejrzystość procedur;
- organizacja i efektywność pracy;
- wizerunek i kultura organizacji.

Popularyzacja koncepcji TQM przełożyła się również na wzrost zainteresowania uzyskiwaniem certyfikatów systemów zarządzania zgodnych z normą ISO 9001. I rzeczywiście, podejmowane w latach 90. XX w. pierwsze projekty wdrażania systemów zarządzania jakością, realizowane konkretnie w jednostkach administracji samorządowej w Polsce, dotyczyły zapewnienia jakości według norm ISO (prekursorska implementacja systemu zapewnienia jakości wg. tych norm miała miejsce w Starostwie Powiatowym w Raciborzu) (Bugdol, 2001, s. 103).

Organizacja wdrażająca system zarządzania jakością zgodny z normą ISO 9001 musi nie tylko ustanowić, udokumentować, wdrożyć i utrzymać system zarządzania jakością oraz ciągle doskonalić jego skuteczność, ale także ma obowiązek (wprowadzony od roku 2000), by opracowywać księgi jakości procesów, w których procesy są identyfikowane, określane są ich cele, ich właściciele, ich sekwencja i zależności między nimi (wzajemne oddziaływanie), a także opracowywany jest sposób ich monitorowania (poprzez wskazanie kryteriów ich oceny oraz utworzenie mierników i wskaźników) celem zapewnienia permanentnego doskonalenia procesów (Norma PN-EN ISO 9001:2009 System zarządzania jakością. Wymagania, p. 4.1). Nie pozostawia wątpliwości, iż nałożenie obowiązku sporządzania ksiąg jakości procesów jest czynnikiem stymulującym wprowadzanie orientacji procesowej do jednostek administracji publicznej. Z drugiej strony, w literaturze przedmiotu formułowane są wątpliwości (Bugdol, 2008, ss. 114–115), iż narzucone przez wymogi normy ISO 2001 wprowadzenie zarządzania procesami do urzędów administracji publicznej nie pozwala na wykorzystanie całego potencjału koncepcji i traktowane jest często jak „zło konieczne”, stanowiące głównie środek do pozytywnego przejścia audytu certyfikującego. Poza tym, pracownicy jednostek administracji publicznej powszechnie nie zdają sobie sprawy z korzyści, które może przynieść zaimplementowanie orientacji procesowej w organizacjach, a to przekłada się na niemożność osiągnięcia korzyzków z jej wdrożenia. Równie często występują problemy z brakiem

umiejętności wskazania właścicieli oraz stworzenia mierników oceny procesów, co powoduje, że prawidłowe wykorzystanie opracowanych dokumentów jest utrudnione. W konsekwencji powyższego, w organizacjach publicznych stworzone mapy i modele procesów zazwyczaj nie są później wykorzystywane, a normy ISO kojarzone są z biurokracją i brakiem elastyczności (Wieczorkowski, 2015, ss. 327–328). Być może jako następstwo przytoczonego stanu, zainteresowanie uzyskiwaniem certyfikatów ISO 9001 przez jednostki administracji publicznej w Polsce rosło aż do roku 2011, jednakże po wprowadzeniu zmian do ustawy o finansach publicznych, związanych z obowiązkowym wprowadzeniem kontroli zarządczej, ciekawość w stosunku do certyfikatów spadła. Dodatkowo obserwuje się podejmowanie decyzji o odstąpieniu od podejścia do ponownej certyfikacji (Krodkiewska-Skoczylas i Żarlicka, 2012, s. 194). Uznać można, iż w ten sposób marnowany jest potencjał w postaci niewykorzystania wdrożonego na potrzeby certyfikacji systemu zarządzania procesami.

Opracowane na użytek certyfikacji mapy i modele procesów mogą być z powodzeniem spożytkowane przez jednostki administracji publicznej np. podczas sporządzania planów strategii informatyzacji urzędów, czy w projektach wdrażania narzędzi informatycznych wspomagających zarządzanie – w szczególności systemów klasy ERP (ang. *Enterprise Resource Planning*). Typową metodą dostosowania tych systemów do potrzeb konkretnej organizacji jest modelowanie przebiegu procesów. Co więcej, wykorzystując podobieństwo procesów w wielu urzędach administracji publicznej, można korzystać z ich modeli referencyjnych. Przykładem rozwiązań klasy ERP, przeznaczonych dla tych konkretnych podmiotów, są np. programy do rachunkowości budżetowej, w tym system SIMPLE.ERP (Wieczorkowski, 2013, s. 348). Właściwa identyfikacja przebiegu czynności w procesach jest też warunkiem niezbędnym przy implementacji systemów służących automatyzacji przepływu dokumentów i pracy klasy *workflow*. Z kolei elektroniczny obieg dokumentów może umożliwić integrację procesów międzyorganizacyjnych i automatyzację wymiany danych pomiędzy urzędami różnych szczebli administracji, a także zapewnić dostęp do rejestrów publicznych, co skutkować może skróceniem czasu realizacji zadań publicznych i uzyskania, z tego tytułu, oszczędności finansowych (Górski, 2014, s. 110).



Przedstawienie analizy procesów jest też wymaganiem stawianym jednostkom administracji publicznej, które starają się o uzyskanie środków z różnych programów operacyjnych. Na przykład w ramach *Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC)*, w działaniu 2.1 pt. *Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych*, wymaganiami stawianymi jednostkom chcącymi uzyskać dofinansowanie w zakresie podnoszenia dostępności i jakości e-usług było<sup>32</sup> np. nie tylko przedstawienie analizy procesów związanych ze świadczeniem usług wynikających z wnioskowanego projektu, ale też zaprezentowanie map procesów, stworzenie modeli kluczowych procesów składających się na daną usługę publiczną oraz przejścia pomiędzy stanem obecnym i docelowym<sup>33</sup>.

Jak nadmieniono, obok koncepcji TQM, głównym przykładem urzeczywistnienia orientacji na procesy w jednostkach administracji publicznej jest wykorzystanie w nich koncepcji Business Process Reengineering (reengineering, reinżynieria procesów biznesowych, BPR).

### **4.3. Istota koncepcji BPR oraz jej implementacja w organizacjach publicznych**

Powstanie koncepcji Business Process Reengineering uznawane jest w literaturze za jeden z kamieni milowych w ukształtowaniu się podejścia procesowego i jego spopularyzowaniu, zarówno w świecie nauki, jak i biznesu.

Genezy reengineeringu, sięgającej przełomu lat 80. i 90. XX w., upatrywać można w pracach naukowych powstałych w ówczesnym okresie, dotyczących kwestii m.in. identyfikacji przyczyn słabnącej konkurencyjności gospodarki amerykańskiej oraz wypracowania metod i koncepcji zarządzania, które zapewniłyby znaczące podniesienie efektywności tamtejszych przedsiębiorstw (Zimmewicz, 2003, s. 15). I rzeczywiście, koncepcja BPR początkowo swoim zakresem objęła amerykańskie przedsiębiorstwa, by później znaleźć zastosowanie w tamtejszym sektorze publicznym (Parys i Thijs, 2003).

---

<sup>32</sup> Ostatnio realizowany nabór wniosków o dofinansowanie dla działania 2.1 trwał do 15.11.2019 r. Zob. <https://www.polskacyfrowa.gov.pl/nabory/21-wysoka-dostepnosc-i-jakosc-e-uslug-publicznych-13-nabor/> [dostęp: 08.09.2020].

<sup>33</sup> <https://www.polskacyfrowa.gov.pl/nabory/21-wysoka-dostepnosc-i-jakosc-e-uslug-publicznych-13-nabor/> [dostęp: 08.09.2020].



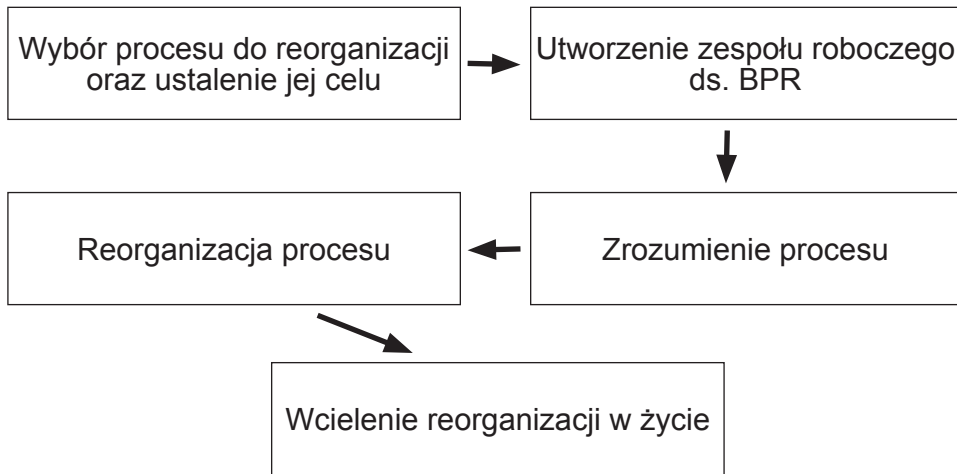
Opisując istotę koncepcji reengineeringu można posiłkować się słowami jej twórców: „Reengineering nie jest kolejną ideą sprowadzoną z Japonii, ani też szybkim sposobem dla amerykańskich menedżerów na poprawę działania przedsiębiorstw. Reengineering nie jest nową sztuczką menedżerów, którzy obiecują podnieść jakość produktów i usług, obniżając jednocześnie koszty. Reengineering nie prowadzi do tego, by stary system komputerowy zaczął działać szybciej. W koncepcji reengineeringu nie chodzi o to, by zoptymalizować istniejącą organizację procesów przedsiębiorstwa. BPR to radykalna kuracja przedsiębiorstwa, nowe myślenie, zaczynanie wszystkiego od nowa [...] to fundamentalne przemyślenie od nowa i radykalne przeprojektowanie procesów w firmie, prowadzące w sposób dramatyczny do przełomowej poprawy, według współczesnych, krytycznych miar, jak: koszt, jakość, serwis i szybkość” (Hammer i Champy, 1996, ss. 45–49). Tym samym M. Hammer i J. A. Champy postulowali, w odpowiedzi na pojawiające się nowe warunki funkcjonowania organizacji o charakterze rewolucyjnych zmian, aby odrzucić szybko, radykalnie i całkowicie metodę naukowego zarządzania, postrzeganą przez autorów jako przestarzała i nieprzynosząca efektów. Sam M. Hammer często rozpoczynał swoje seminaria od słów: „Zapomnijcie, co dotychczas wiecie o zarządzaniu” (Hammer i Champy, 1996, ss. 45–49). I aby jeszcze bardziej podkreślić rewolucyjny charakter koncepcji, M. Hammer i J. A. Champy określili opisując ją swoje dzieło manifestem, nadając mu tytuł *Reengineering the Corporation. A Manifesto for Business Revolution* (1993). Zaraz potem zaproponowana przez nich koncepcja zyskała szeroki rozgłos w świecie nauki i biznesu, wprowadzając zupełnie nowe spojrzenie na organizacje (Hammer i Champy, 1996, s. 19).

Definicja terminu Business Process Reengineering powstała na bazie powyżej przytoczonych słów, przyjmując formę „fundamentalnego przemyślenia od nowa i radykalnego przeprojektowania procesów w firmie, prowadzącego do przełomowej poprawy, według krytycznych, współczesnych miar osiągnięcia wyników, takich jak: koszty, jakość, serwis i czas realizacji procesów” (Hammer i Champy, 1996, ss. 45–49). Z kolei J. Brillman zwrócił uwagę, iż: „Reengineering nie jest metodą, ale zupełnie nowym podejściem, które jest całościowe i oparte na strategii zmiany radykalnej, a chodzi w nim o dokonanie prawdziwej rewolucji” (Brillman, 2002, s. 261).

Efektywne wdrożenie reengineeringu w organizacjach warunkowane jest m.in. przestrzeganiem podstawowych zasad oraz kompleksowym i hierarchicznym zaimplementowaniem pewnych kroków. Autorzy koncepcji zaproponowali, by podczas projektów mających na celu implementację BPR w organizacjach, kierować się poniższymi zasadami (Hammer, 1990, ss. 108–112):

- organizowanie procesów wokół wyników (efektów) zamiast zadań oraz scalenie odpowiedzialności za realizowane zadania cząstkowe (powierzenie jej jednej osobie lub zespołowi skutkuje całościowym postrzeganiem procesu i kontrolowaniem go od początku do końca),
- poszukiwanie użytkowników rezultatów procesów – ustanowienie organizatorem procesu użytkowników bezpośrednio zainteresowanych jego wynikiem skutkuje krótszym czasem realizacji procesu, jego mniejszym kosztem i większą efektywnością,
- traktowanie zasobów rozproszonych przestrzennie tak, jakby były one scentralizowane (z wykorzystaniem baz danych, sieci informacyjnych),
- koordynowanie równolegle realizowanych procesów, co skutkuje m.in. skróceniem czasu ich realizacji,
- budowanie centrów decyzyjnych tam, gdzie rzeczywiście wykonywana jest praca – to pracownicy wykonujący określoną pracę powinni mieć możliwość samodzielnego podejmowania decyzji, natomiast przestrzennie oddalone kierownictwo organizacji powinno mieć wyłącznie prawo ich kontroli, przechwytywanie informacji ze źródeł i unikanie jej redundancji,
- gromadzone informacje powinny spływać do ogólnie dostępnego, jednego banku danych w celu minimalizacji negatywnych efektów sytuacji, w której drobne informacje, ale o istotnym znaczeniu, nie docierają do zainteresowanych nimi odbiorców, co obniża efektywność podejmowanych decyzji.

Skuteczne wprowadzenie BPR do organizacji wymaga podjęcia odpowiedniego toku postępowania. Zainicjowanie tego procesu, jak pisał K. Zimniewicz, zależy od woli naczelnego kierownictwa danej organizacji, które powinno aktywnie wspierać realizację projektu wdrożeniowego na każdym jego etapie (rysunek 3) (Zimniewicz 2003, s. 25).

**Rysunek 3.** Etapy wprowadzenia reengineeringu do organizacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zimmewicz, 2003, s. 28.

Punktem wyjścia radykalnej reorganizacji powinno być zidentyfikowanie procesu (procesów), który będzie podlegać przeobrażeniom, a także ustalenie jej ogólnej wizji i konkretnych celów. Kolejno tworzony jest zespół ds. reorganizacji, członkami którego powinni być zarówno pracownicy uczestniczący w realizacji reorganizowanego procesu, jak i pochodzący z zewnątrz procesu, a nawet z zewnątrz organizacji. Ci pierwsi ułatwiają całemu zespołowi lepsze zrozumienie przyczyn zidentyfikowanych nieprawidłowości występujących w realizacji procesu, natomiast drudzy wnoszą nowe, nierutynowe spojrzenie, ułatwiając tym samym opracowanie przez zespół radykalnych, nieszablonowych rozwiązań. Jako że celem utworzonego zespołu nie jest ulepszenie realizowanego procesu, lecz jego radykalna zmiana, nie ma konieczności dokładnej jego analizy. Członkowie zespołu powinni raczej skupić się na nakreśleniu ogólnego obrazu sytuacji w stopniu pozwalającym na stworzenie zupełnie nowego, zdecydowanie lepszego procesu. Kolejne etapy, w zasadzie najważniejsze, to faktyczna reorganizacja procesu, uwzględniająca wcześniej nakreślone zasady jej przeprowadzenia, a także finalne wdrożenie reorganizacji w życie.

Wśród przesłanek wdrażania koncepcji BPR w organizacjach publicznych w literaturze przedmiotu wskazuje się m.in. (Nogalski i Strumiłło, 2002, ss. 84–93):

- presję na wdrażanie usprawnień w sektorze publicznym poprzez wprowadzanie elementów rynkowych, co często wiąże się z koniecznością dokonywania radykalnych zmian np. w strukturach urzędów administracji samorządowej,
- wzrost znaczenia zarządzania przez jakość i związana z nim certyfikacja urzędów<sup>34</sup>,
- rozwój technologii informacyjnej,
- intensyfikację walki konkurencyjnej w pozyskiwaniu inwestycji korporacji transnarodowych, co przekłada się m.in. na potrzebę tworzenia konkurencyjnych warunków lokalizacyjnych przez władze terytorialne i lokalne, a także konieczność uwzględniania przez konkretne urzędy oczekiwań potencjalnych inwestorów poszukujących zasobów.

Według zasad, które stworzył A. Halachmi w początkowym okresie wykorzystywania koncepcji BRP w organizacjach publicznych, jej implementacja w tych podmiotach opierać się powinna na siedmiu podstawowych założeniach (Halachmi, 1995, s. 331):

- 1) ocena, czy proces jest niezbędny w realizacji misji organizacji;
- 2) „łamanie” tradycyjnych sposobów realizacji zadań i procedur;
- 3) patrzenie na procesy jednostek administracji publicznej z perspektywy horyzontalnej;
- 4) poszukiwanie radykalnej poprawy z wykorzystaniem technologii informacyjnej;
- 5) redukcja i eliminacja pracy opartej na wydrukowanych dokumentach;
- 6) koncentracja na procesach i ich rezultatach;
- 7) koncentracja na potrzebach klienta.

Należy zdawać sobie sprawę, iż wykorzystanie koncepcji reengineeringu w organizacjach publicznych, szczególnie w jej klasycznym ujęciu (zakładającym m.in. zastosowanie podejścia całościowego i radykalnego) jest zadaniem bardzo trudnym (Bugdol, 2001, s. 139), dlatego w jednostkach administracji publicznej z dużo większym powodzeniem stosować można koncepcje bazujące na ewolucyjnym, niż rewolucyjnym, procesie zmian, jak np. koncepcja Business Process Redesign. Postępowanie

---

<sup>34</sup> Prezentowane poglądy uwzględniały sytuację z początku XXI w. Obecnie, jak wskazano wcześniej, odchodzi się od działań związanych z certyfikacją urzędów na rzecz wzmocnienia znaczenia kontroli zarządczej.

według podstawowych zasad BPR w organizacjach publicznych jest jednak w dalszym ciągu możliwe, a bez większych problemów koncepcja ta może być wykorzystana w tych podmiotach np. podczas reorganizacji procesów pomocniczych, gdyż ich przebieg, w odróżnieniu od procesów głównych, nie jest z reguły regulowany przepisami prawa (Krukowski, 2016, s. 113).

Rozpatrując wdrożenie reengineeringu w organizacjach publicznych, odnieść się można do prezentowanych w literaturze przedmiotu cech tych organizacji, które wpływają na powodzenie lub niepowodzenie tego działania. W konsekwencji wyodrębnić można zarówno jego bariery, jak i kluczowe czynniki sukcesu, sprzyjające zastosowaniu koncepcji BPR w jednostkach administracji publicznej.

Poddając analizie bariery wprowadzenia reengineeringu do jednostek administracji publicznej, posłużyć się można klasyfikacjami dokonanymi przez różnych autorów, np. przez Y. Chee-Sing, S. Kin-Lee i J. Y. L. Tong, którzy opracowali je na podstawie doświadczeń płynących z zastosowania omawianej koncepcji w Singapurze, G. Huttona i jego obserwacji z implementacji BPR w brytyjskim sektorze publicznym, oraz badań A. Rajabzadeh Ghatari i Z. Shamsi (Thong i in., 2000, ss. 249–251; Hutton, 1996; Ghatari i Shamsi, 2014, ss. 333–334).

W niniejszym opracowaniu przyjęto jednak, iż sformułowane przez autorów wnioski w zakresie barier implementacji reengineeringu w organizacjach publicznych cechują się dużym stopniem uniwersalności, zasadna jest więc ich prezentacja jako utrudnień, które mogą potencjalnie wystąpić przy wdrażaniu koncepcji w organizacjach sektora publicznego także innych państw. Do barier implementacji koncepcji Business Process Reengineering w jednostkach administracji publicznej zaliczyć można (Thong i in., 2000, ss. 249–251; Hutton, 1996; Krukowski, 2016, s. 110; Ghatari i Shamsi, 2014, ss. 333 – 334):

- W obszarze ekonomicznym: występowanie orientacji rynkowej w niewielkim zakresie, co skutkuje m.in. istnieniem małej liczby zachęt do redukcji kosztów czy podnoszenia sprawności prowadzonej działalności; występowanie niskiej efektywności alokacji środków oraz istnienie zależności od finansowania ze środków budżetowych.  
W konsekwencji: występuje zwiększony opór przy wprowadzaniu zmian; adaptacja reengineeringu jest spowolniona; narastają trudności w zdefiniowaniu celów reorganizacji oraz w procesie benchmarkingu.

- W obszarze formalnym i prawnym: istnieją ograniczenia w zakresie podejmowania decyzji spowodowane występowaniem nieelastycznych procedur postępowania; występuje zwiększona tendencja do rozrastania się formalnych sposobów działania; występują ograniczenia prawne co do sposobu przeprowadzania różnych operacji w organizacji.  
W konsekwencji: istnieją trudności w przeprojektowaniu procedur będących podstawą ponownego zdefiniowania procesów; czas niezbędny dla wyspecyfikowania i zatwierdzenia redefiniowanych procedur jest wydłużony; występują trudności w uzyskaniu zgody na realizację projektu BPR.
- W obszarze politycznym: istnieje wiele grup interesów mających wpływ na podejmowane decyzje; występuje potrzeba dotrzymywania obietnic wyborczych.  
W konsekwencji: pojawiają się trudności z określeniem działań priorytetowych w ramach BPR oraz z definiowaniem celów.
- W obszarze charakteru (monopolistycznego) działania jednostek administracji publicznej: ze względu na charakter usług publicznych świadczonych przez administrację publiczną, uczestnictwo w ich konsumowaniu i finansowaniu jest obligatoryjne i nieuniknione.  
W konsekwencji: występuje niższa skłonność do reengineeringu usług publicznych;
- W obszarze zakresu wpływu administracji publicznej: występuje szeroki wachlarz spraw dotyczący realizacji interesu publicznego.  
W konsekwencji: istnieją trudności w ocenie wpływu i korzyści reengineeringu na sprawy publiczne.
- W obszarze społeczeństwa: opinia publiczna ma istotny wpływ na działania administracji publicznej; występują zwiększone oczekiwania klientów administracji publicznej co do m.in. bezstronności, rzetelności i odpowiedzialności urzędników.  
W konsekwencji: istnieje niepewność i wahania przy adaptacji reengineeringu; występują zwiększone trudności w adaptacji celów działań w zakresie BPR, projektowania alternatywnych procesów i selekcji procesów ponownie definiowanych;
- W obszarze celów organizacyjnych: jednostki administracji publicznej wiele zróżnicowanych celów; może występować niejasność

formułowania i niemierzalność celów; czasami rozwiązuje się sprawy kompromisowo, niekoniecznie zgodnie z ustalonymi celami.

W konsekwencji: występują zwiększone trudności w adaptacji celów działań w zakresie BPR, projektowania alternatywnych procesów i selekcji procesów ponownie definiowanych;

- W obszarze struktury organizacyjnej, relacji władzy i przyjętych ról administracyjnych: występuje sztywność i hierarchiczność struktury organizacyjnej; zmniejszone są autonomia i elastyczność w zakresie podejmowania decyzji; występuje potencjalna niechęć do delegowania uprawnień i nadmiernego wykorzystywania formalizacji działań; może występować upolitycznienie władzy wśród urzędników wyższego szczebla.

W konsekwencji: istnieją trudności we wprowadzeniu zmian do struktury organizacyjnej, wynikające z nowego kształtu procesów; następuje redukcja autonomii w zakresie kierowania projektem BPR, co może przyczynić się do niepowodzenia tego procesu; występują zwiększone trudności w implementacji zmian w systemie zasobów ludzkich, będących czynnikiem niezbędnym przy definiowaniu procesów; występuje niewystarczający poziom uprawnień pracowników powołanych do zespołu reengineeringowego, a także brak wystarczającego zainteresowania kadry kierowniczej wdrażaniem koncepcji.

- W obszarze organizacji działań: występuje nadmierna ostrożność i sztywność postępowania (biurokracizm); występuje niski poziom innowacyjności; występują względnie częste fluktuacje na stanowiskach kierowniczych spowodowane wpływem polityki; występują trudności w definiowaniu bodźców zachęcających do zwiększania efektywności działań; brak przejrzystej strategii organizacyjnej i jasno zdefiniowanych celów; brak opisu stanowisk pracy i niewłaściwa alokacja zasobów ludzkich; brak szkoleń pracowników po zmianach. W konsekwencji: występują bariery w osiągnięciu przełomu w postrzeganiu zmian jakie niesie za sobą reengineering; występują zwiększone trudności w utrzymaniu wysiłku wniesionego we wdrażanie zmian.
- W obszarze pracowników: występuje niska ocena bodźców finansowych; występuje zmienność potrzeb i niska satysfakcja z pracy oraz słabe zaangażowanie organizacyjne; brak przygotowania do podjęcia



ryzyka; posiadanie konserwatywnej natury zamiast przedsiębiorczej; obawy co do przyszłości organizacji po zmianie; brak zaufania do zespołu wdrażającego BPR.

W konsekwencji: występują zwiększone trudności we wprowadzaniu zmian w systemie zasobów ludzkich, niezbędnym przy ponownym definiowaniu procesów.

- W obszarze technologii informacyjnych: porzucenie potrzeby wprowadzania rozwiązań IT; brak efektywnej infrastruktury IT w organizacji; brak wsparcia rządu dla alokacji nowych technologii oraz dla organizacji sprzedających rozwiązania IT.

W konsekwencji: brak wsparcia ponownie zdefiniowanych procesów przez wprowadzenie konkretnych rozwiązań IT.

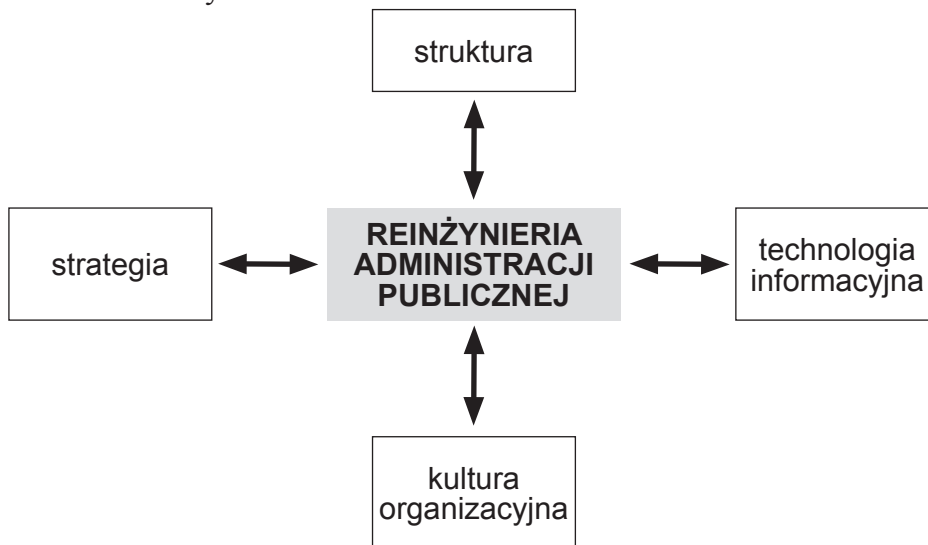
Odnosząc się do czynników kluczowych dla zastosowania BPR w organizacjach publicznych, posłużyć się można na przykład wynikami badań R. McAdama i J. Donaghy'ego, przeprowadzonych wśród pracowników sektora publicznego w Wielkiej Brytanii. Wnioski płynące z badań pozwoliły ich autorom na ujęcie czynników w pięciu kategoriach (obszarach) (McAdam i Donaghy, 1999, ss. 33–48):

1. Zwiększanie zaangażowania i uprawnień pracowników, m.in. poprzez przedstawienie wszystkim pracownikom uzasadnienia wprowadzenia BPR; regularne informowanie pracowników o postępach prac nad wdrożeniem koncepcji oraz zaangażowanie wszystkich pracowników w proces jej implementacji.
2. Systemy wspomagania zarządzania, w tym m.in.: zrozumienie BPR przez najwyższe kierownictwo oraz zaangażowanie tej grupy we wdrażanie koncepcji, a także „otwarcie” jej na przyjęcie i wdrożenie reengineeringu zgodnie z rekomendacjami i sugestiami pracowników.
3. Zarządzanie zmianą, w tym m.in.: gotowość całej organizacji do dostosowania się do zmian, chęć likwidacji istniejących struktur oraz otwartość pracowników na zmiany.
4. Zarządzanie projektem, czyli m.in.: zadbanie o jednolite podejście do zarządzania usługami publicznymi, wykorzystanie technologii informacyjnej, zaangażowanie pracowników działu personalnego oraz powołanie zespołu ds. reengineeringu.
5. Czynniki pozostałe, m.in. utrzymanie bezpieczeństwa zatrudnienia wśród pracowników; wyznaczenie realistycznych oczekiwań

w stosunku do wyników BPR, w tym określenie mierzalnych i akceptowalnych celów w zakresie poprawy wydajności procesów; ochrona istniejących obszarów działalności organizacji publicznej oraz zaangażowanie interesariuszy w proces przeprowadzenia BPR.

R. McAdam prowadził podobne badania z C. O'Hare. Poczynione przez nich obserwacje umożliwiły potwierdzenie kilku wcześniej opisanych czynników kluczowych dla wdrożenia BPR w organizacjach publicznych, a także pozwoliły na wyszczególnienie elementów z innych kategorii, tj.: zaangażowanie najwyższego kierownictwa i innych pracowników organizacji publicznych w realizację inicjatywy reinyżynieringowej, skuteczną komunikację oraz wprowadzenie pracy zespołowej (McAdam i O'Hare, 1998, ss. 226–240).

**Rysunek 4.** Kluczowe elementy reinyżynierii administracji publicznej wg. K. B. C. Saxeny.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Saxena, 1996, s. 705.

Na koniec rozważań nad problematyką wykorzystania reengineeringu w jednostkach administracji publicznej wymienić można ciekawe podejście, które zaprezentował K. B. C. Saxena. W 1996 r., czyli niewiele później niż koncepcja BRP upowszechniła się w teorii i w praktyce zarządzania, autor ten zaproponował, by nie odnosić możliwości wykorzystania reengineeringu tylko do zmiany w zakresie poszczególnych procesów.

K. B. C. Saxena uważał, iż zamiast tego organizacje publiczne powinny być traktowane holistycznie, co oznacza, iż reorganizacji podlegać powinna zarówno ich struktura organizacyjna, jak i strategia oraz kultura organizacyjna, przy odpowiednim wsparciu technologii informacyjnej (rysunek 4). Według autora tylko obranie takiego podejścia do reengineeringu jest w stanie umożliwić skuteczne jego przeprowadzenie i w konsekwencji dać wynik w postaci rzeczywistego usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej<sup>35</sup>.

K. B. C. Saxena nadał swojej koncepcji nazwę reinżynieria administracji publicznej, ponowne wymyślenie administracji (ang. *Public Administration Reengineering*, PAR), zwracając uwagę, że działania podejmowane w ramach reinżynierii powinny być zgodne dla wszystkich czterech powyższych elementów. Na przykładzie ruchu „komputeryzacji” w administracji publicznej, którego celem poprzez reorganizację była optymalizacja tylko jednego elementu, tj. technologii informatycznej, K. B. C. Saxena wskazywał, iż suboptymalizacja<sup>36</sup> nie zawsze prowadzi do optymalizacji całego systemu (Saxena, 1996, ss. 706–709).

Zaproponował on ponadto trójpoziomowe rozpatrywanie reinżynierii administracji (Saxena, 1996, ss. 706–709):

1. Doskonalenie procesów – najniższy poziom zastosowania PAR, zazwyczaj skutkujący poprawą tylko tej części procesu (subprocesu), która realizowana jest przez konkretny dział w organizacji, ale nie doprowadzający do usprawnienia całego procesu. Tego typu optymalizacja często może być wprowadzona bez dodatkowego wsparcia technologii informacyjnej, dlatego, jak twierdził K. B. C. Saxena, jest ona w zasięgu możliwości większości krajów, w tym – rozwijających się. Na podstawie swoich obserwacji autor koncepcji PAR wysnuł wniosek, iż podejmowanie wysiłków charakterystycznych dla poziomu pierwszego może przynieść poprawę o 5%–20%, ale rzadko ma zauważalny wpływ na wydajność całej organizacji. Jednakże ograniczanie się do działań realizowanych tylko przez pojedynczy dział organizacyjny może dać wynik w postaci zminimalizowania oporu

<sup>35</sup> Odnieść można wrażenie, iż K. B. C. Saxena zaproponował podejście na tyle szerokie, że w swej istocie dotyczyć może kwestii implementacji orientacji procesowej w ogóle, nie zaś reorganizacji konkretnych procesów w ramach koncepcji BPR.

<sup>36</sup> Suboptymalizacja jest działaniem polegającym na optymalizacji tylko jednego z podsystemów organizacji.

przy wdrażaniu koncepcji, a zatem zmniejsza się ryzyko niepowodzenia jej implementacji.

2. Reorganizacja procesów – obejmuje całościową reorganizację procesu (od jego początku do końca), która w zakresie takich atrybutów, jak koszt, jakość czy czas realizacji procesu może skutkować jego radykalną poprawą (na przykład o 50% lub więcej). Co istotne, na tym poziomie koncepcji PAR reorganizacja procesu powinna uwzględniać identyfikację obszarów procesu, w którym możliwe jest zastosowanie technologii informacyjnej, celem całkowitego wyeliminowania niektórych działań w procesie. Według K. B. C. Saxeny, wdrożenie PAR na poziomie reorganizacji procesów jest decyzją o znacznie bardziej strategicznym znaczeniu, niż na poziomie doskonalenia procesów i wymaga wsparcia kierownictwa wyższego szczebla. Co więcej, często wiąże się z wykorzystaniem dużej ilości zasobów i może być nieco ryzykowne ze względu na potrzebę usprawnienia procesu w ramach działań wykonywanych przez więcej niż jeden dział organizacji. Dlatego należy podejmować próbę wdrażania PAR na poziomie drugim tylko wtedy, gdy dostępne jest pełne wsparcie kierownictwa wyższego szczebla, a proces, który należy usprawnić, ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania całej organizacji;
3. Transformacja organizacyjna – najwyższy poziom zastosowania PAR. Jego celem jest zmiana struktury i kultury organizacyjnej, by w konsekwencji doszło do usprawnienia jej procesów. Rozpoczyna się od dokonania samooceny organizacji i zadania pytań o to, „dlaczego organizacja istnieje i co stara się osiągnąć”. Poprzez próbę udzielenia odpowiedzi na te pytania możliwe jest przeprowadzenie analizy w kontekście faktycznego wykonywania procesów w organizacji oraz ukazanie kierunku optymalizacji procesów. K. B. C. Saxena zaznacza, iż chociaż wdrożenie PAR na trzecim poziomie jest ryzykowne i kosztowne, pomyślna transformacja organizacji publicznej może przynieść korzystne rezultaty w postaci m.in. radykalnej poprawy ogólnych wyników organizacyjnych, wysokiego stopnia zadowolenia klienta oraz lepszego zrozumienia misji organizacji.

Zaprezentowana powyżej koncepcja reinżynierii administracji publicznej stanowiła inspirację dla innych badaczy w podejmowanych przez nich rozważaniach naukowych (Moreno, 1999, ss. 359–389; Kanugo i in.,

2001, ss. 29–57; Kumar i in., 2007, ss. 569–611). Nie upowszechniła się ona jednak na szeroką skalę w praktyce zarządzania administracją publiczną.

Podjęcie procesowe zyskuje coraz większą popularność w zarządzaniu współcześnie funkcjonującymi organizacjami. Prawidłowość ta dotyczy również jednostek administracji publicznej. Możliwa do zaobserwowania na przestrzeni ostatnich lat zmiana w podejściu do zarządzania tymi podmiotami przyniosła m.in. rezultat w postaci implementowania w nich różnych rozwiązań opartych na procesach. Właściwe zrozumienie istoty podejścia procesowego i postrzeganie korzyści z jego wdrożenia w organizacjach, w tym organizacjach publicznych, może skutkować rzeczywistym podniesieniem sprawności funkcjonowania podmiotów, które zdecydują się na jego implementację. I im wyższy jest poziom (stopień) wdrożenia przez organizacje rozwiązań opartych na procesach, tym większe korzyści uzyskać one mogą z tego tytułu.



## Zakończenie

Zdolność do ciągłej i skutecznej zmiany jest uważana za niezbędną w przetrwaniu każdej organizacji, zmiany są bowiem stałym elementem ich funkcjonowania.

Podstawowym czynnikiem wpływającym na potrzebę wprowadzania zmian w organizacjach, w tym w organizacjach publicznych, jest system celów i wartości. Przedstawione są one w misji, którą dana organizacja publiczna spełnia wobec interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych. Przyjmując, że zmiany wprowadzane są przez menedżerów publicznych z potrzeby realizacji celów, należy zauważyć, że cele organizacji publicznej charakteryzują się niejasnością, niematerialnością lub trudnością w mierzeniu ich skuteczności. Dlatego od początku funkcjonowania administracji publicznej starano się zidentyfikować sposoby podniesienia sprawności jej działania.

W niniejszej monografii dokonano próby przedstawienia klasycznych i współczesnych koncepcji zarządzania publicznego. Ukazano swoistą drogę, jaką przeszła administracja publiczna w doskonaleniu swoich metod zarządzania.

Fundamentalne zmiany strukturalne w administracji publicznej zostały zapoczątkowane w drugiej połowie XVIII wieku. Na ten okres przypadają początki politycznych i intelektualnych wydarzeń mających istotny wpływ na zmiany funkcjonowania administracji publicznej, jak np. Kodeks Napoleona, Rechtsstaat czy biurokracja – która w późniejszym okresie została opisana przez M. Webera. Koncepcja organizacji biurokratycznej miała, między innymi, pomóc menedżerom organizacji publicznych w określeniu relacji między zmianami strukturalnymi a wydajnością organizacyjną. Zarządzanie administracją publiczną oparte na klasycznym, weberowskim podejściu do zarządzania z czasem okazało się jednak nieskuteczne w rozwiązywaniu wielu problemów organizacyjnych pojawiających się w organizacjach publicznych. Dlatego na przestrzeni lat pojawiły się nowe koncepcje zarządzania publicznego.

W zarządzaniu organizacjami publicznymi w coraz większym stopniu zauważyć można przejmowanie koncepcji i metod stosowanych w organizacjach biznesowych. Wynika to między innymi stąd, że od menedżerów publicznych wymaga się rosnącej sprawności oraz skuteczności



funkcjonowania. Na bazie powyższego powstała koncepcja nowego zarządzania publicznego, w której za jeden z podstawowych trendów uznać można zmianę stylów podejmowania decyzji w administracji publicznej (Hood, 1991, s. 3). NPM nie można uznać za spójną teorię organizacji i zarządzania w sektorze publicznym, jednak w każdym z jej nurtów pojawiają się rozwiązania ukierunkowane na zwiększanie efektywności funkcjonowania organizacji publicznych w oparciu o zmiany w praktyce ich funkcjonowania.

Na bazie krytyki koncepcji New Public Management oraz tradycyjnego zarządzania publicznego powstała teoria oparta na nowym łańdźie publicznym, zwana Public Governance.

W opracowaniu przedstawiono również zarządzanie procesowe jako jedną z najbardziej popularnych koncepcji funkcjonowania administracji publicznej w XXI wieku. Podstawą podejścia do zarządzania w administracji publicznej opartego na procesach jest założenie, że optymalizując działania należy opierać się na procesie, który jest głównym i naturalnym czynnikiem decydującym o efektywności organizacji, a nie na funkcjach, co występuje w strukturach biurokratycznych. Należy mieć oczywiście na uwadze, że niemożliwe jest przeniesienie zarządzania procesowego stosowanego w organizacjach biznesowych do organizacji publicznych „jeden do jednego”, jednak pewne rozwiązania, na które zwrócono uwagę w monografii, mogą mieć zastosowanie w praktyce zarządzania w administracji publicznej. Pokazują to coraz częściej prezentowane wyniki badań z tego zakresu.

Autorzy opracowania mają nadzieję, że przedstawione treści pozwolą czytelnikowi na zrozumienie zmian, które zaszły w minionych latach w zarządzaniu w administracji publicznej.

## Bibliografia

- Alonso J. M., Clifton J., Diaz-Fuentes D. (2015). Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size, *Public Management Review*, Vol. 17, Nr 5. doi: 10.1080/14719037.2013.822532.
- Barton A. H. (1980). *A Diagnosis of Bureaucratic Maladies*. W: C. H. Weiss, A. H. Barton (red.), *Making Bureaucracies Work*. Newbury Park: Sage Publications.
- Batko R. (2009). *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Bednarczyk M. (2004). W drodze do przedsiębiorczej administracji publicznej w Polsce. *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, Nr 2.
- Bednarski A. (1998). *Zarys teorii organizacji i zarządzania*. Toruń, Dom Organizatora.
- Bentham J. (1948). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, New York: Hafner.
- Best S. (2002). *Introduction to Politics and Society*, London – Thousand Oaks – New Delhi: Sage Publications.
- Bielski M. (2002). *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bitkowska A. (2009). *Zarządzanie procesami biznesowymi w przedsiębiorstwie*. Warszawa: Vizja Press&IT.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J. (2004). *Administracja publiczna*. Poznań: Kolonia Limited.
- Boć J. (2007). *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Boni M. (2009). *Raport Polska 2013. Wyzwania rozwojowe*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- Boulton R., Libert B., Samek S. (2001). *Odczytując kod wartości*. Warszawa: WIG-Press.
- Boyte H. C. (2005). Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics. *Public Administration Review*, Nr 5. doi: 10.1111/j.1540-6210.2005.00481.x.
- Breton A. (1998). *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brilman J. (2002). *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*. Warszawa: PWE.
- Brodnicki K., Kubiszewska K., Tymczuk E. (2012). E-administracja w ujęciu jakościowym i finansowym. *Zarządzanie i finanse*, Nr 3(3).
- Brojak-Trzaskowska M. (2009). Przesłanki wdrażania zarządzania przez cele i zarządzania procesowego w jednostkach administracji publicznej na przykładzie budżetu zadaniowego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, Nr 45.
- Buchanan B. (1974). Government Managers, Business Executives and Organizational Commitment. *Public Administration Review*, Vol. 34, Nr 4.

- Budd L. (2007). Post-bureaucracy and reanimating public governance: A discourse and practice or continuity? *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 20, Nr 6. doi: 10.1108/09513550710818403.
- Budzisz R. (2010). Urząd gminy (miasta). W: M. Stahl, i B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*. Cz. 1, Warszawa.
- Budzisz R., Mandes S. (2016). Wpływ organizacji administracji i udziału obywateli na realizację usług publicznych. W: C. Trutkowski (red.), *Ministerstwo Rozwoju*. (2016). *Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje*. [https://www.miasta.pl/uploads/document/content\\_file/374/realiz\\_us\\_publ.pdf](https://www.miasta.pl/uploads/document/content_file/374/realiz_us_publ.pdf). [dostęp 15.09.2020].
- Bugdol M. (2001). Zarządzanie jakością w administracji samorządowej. *Studia i Monografie* Nr 306. Uniwersytet Opolski.
- Bugdol M. (2008). *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*. Warszawa: Difin.
- Cassinelli C. W. (1961). The Public Interest in Political Ethics. W: C. J. Friedrich (red.), *The public interest*. New York: Atherton Press.
- Christensen T., Lægreid P., Ronnes P. G., Røvik K. A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instruments, culture and myths*. London – New York: Routledge Taylor&Francis Group.
- Chrzanowski A. R. (2004). Dylematy sektora publicznego. *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw*, Nr 12.
- Cibor K. (2014). *Usługi użyteczności publicznej a ekonomia społeczna*. Warszawa: FISE Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z. (2002). *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa: LexisNexis.
- Clegg S. (1990). *Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World*. Newbury Park – London – New Delhi: Sage Publications.
- Clegg S. (2011). Under Reconstruction: Modern Bureaucracies. W: M. Harris, S. Clegg, H. Höpfl (red.), *Managing Modernity. Beyond Bureaucracy?* Oxford: Oxford University Press.
- Cleveland H. (1972). *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*. New York: Harper&Row.
- Cochran, C. E. (1974). Political Science and „The public interest”. *The Journal of Politics*, Nr 36. doi: 10.2307/2129473.
- Considine M., Lewis J. M. (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise Comparing Models of Governance in Australia. *Public Administration Review*, Vol. 63, Nr 2.
- Considine M. (2008). The Power of Partnership: States and solidarities in the Global Era. W: M. Considine, S. Giguere, *Theory and Practice of Local Governance and Economic Development*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Crozier M. (1967). *Biurokracja. Anatomia zjawiska*. Warszawa: PWE.

- Crozier M. (1973). *The Bureaucratic Phenomenon*. Wyd. 6. Chicago: University of Chicago Press.
- Curtin D. M., Wessel R. A. (2005). *Good governance and the European Union. Reflections on Concepts, Institutions and Substance*. Antwerpia – Oxford – Nowy Jork: Intersentia.
- Cyfert S. (2006). *Strategiczne doskonalenie architektury procesów w zarządzaniu przedsiębiorstwem*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Cyfert S., Dyduch W., Latusek-Jurczak D., Niemczyk J., Sopińska A. (2014). Subdyscypliny w naukach o zarządzaniu – logika wyodrębnienia, identyfikacja modelu koncepcyjnego oraz zawartość tematyczna. *Organizacja i Kierowanie*, Nr 1(161).
- Czerska M. (1996). *Organizacja przedsiębiorstw. Metodologia zmian organizacyjnych*. Cz. 2. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- D'Aunno T. (2003). Management scholars and public policy: A bridge too far? *Academy of Management Journal*, Nr 48. doi: 10.2307/20159713.
- Dahl R. A., Lindblom C. E. (1953). *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harper and Row.
- Dale B. G., Wu P. Y., Zairi M., Williams A. R. T., van der Wiele T. (2001). Total Quality Management and Theory: An Exploratory Study of Contribution. *Total Quality Management*, Vol. 12(4). doi: 10.1080/09544120120066055.
- Davenport T. H. (1993). *Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology*. Harvard: Harvard Business School Press.
- de Bruyn B., Gelders B. L. (1997). From TQM to BPR – Two case studies in personnel administration. *International Journal of Production Economics*, Vol. 50 (2-3). doi: 10.1016/S0925-5273(97)00032-7.
- Denhardt R. B. (2000). *Theories of public organization*. Orlando: Harcourt Brace.
- Dewey J. (1927). *The Public and Its Problems*. Chicago: Swallow Press.
- Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o. (2009). *Diagnoza potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*. file:///Users/magdalenaraczynska/Downloads/Raport\_koncowy\_w\_ramach\_projektu\_Zdiagnozowanie\_potencjalu\_administracji\_samorzadowej\_ocena\_potrzeb\_Opt.pdf [dostęp 23.09.2020].
- Diefenbach T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialist „Enlightenment”. *Public Administration*, Vol. 87, Nr 4. doi: 10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x.
- Długosz D. (2003). Kadry w administracji publicznej. W: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa: PWN.
- Dobrowolski Z. (2013). Kontrola zarządcza jako instrument umacniania kapitału społecznego. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*. Tom XIV, Zeszyt 13, Część 2.
- Downs A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Wydawnictwo Little Brown.

- Drucker P. F. (1990). *Managing the non-profit organization: Principles and practices*. New York: Harper Collins.
- Duniewska Z., Hauser R., Jaśkowska M., Matczak M., Niewiadomski Z., Wróbel A. (2015). *System Prawa Administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*. Tom I. Warszawa: Beck.
- Dunsire A. (1995). Administrative theory in the 1980s: a viewpoint. *Public Administration*, Nr 73. doi: 10.1111/j.1467-9299.1995.tb00815.x.
- Dynowska J., Cereola S. (2018). Expectations Related to the Implementation of Performance Budget in Municipalities. *Olsztyn Economic Journal*, Nr 13(4). doi: 10.31648/oiej.2747.
- Eisenstadt S. N. (1975). Biurokracja, biurokratyzacja i odbiurokratyzowanie. W: W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacka (red.), *Elementy teorii socjologicznych. Materiały do dziejów współczesnej socjologii zachodniej*. Warszawa: PWN.
- European Governance – A White Paper. (2001). *Official Journal of the European Communities*, COM 428.
- Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettitgrew A. (1996). *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.
- Fitzsimmons J. A., Fitzsimmons M. J. (1998). *Service Management. Operations, Strategy and Information Technology*. New York: McGraw-Hill.
- Flejterski S., Panasiuk A., Perenc J., Rosa G. (2005). *Współczesna ekonomika usług*, Warszawa: PWN.
- Forsthoff E. (1973). *Lehrbuch des Verwaltungsrechtes*. Wyd. 10. München: Beck.
- Frączkiewicz-Wronka A. (2009). Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia. Warszawa: ABC a Wolters Kluwer business.
- Frączkiewicz-Wronka A. (2010). Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym. *Organizacja i Zarządzanie*, Nr 4(12).
- Frederickson H. G., Smith K. B., Larimer C. W., Licari M. J. (2016). *The public administration theory primer*. Boulder: Westview Press.
- Fundowicz S. (2009). Dynamiczne rozumienie zadania publicznego. W: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Garson G. D., Overman E. S. (1983). *Public Management Research in the United States*. Nowy York: Praeger.
- Ghatari A. R. Shamsi Z. (2014). Business Process Reengineering in Public Sector: Ranking the Implementation Barriers. *International Journal of Process Management and Benchmarking*, Vol. 4, Nr 3. doi: 10.1504/IJPMB.2014. 063239.
- Golinowski J. (1997). Przesłanki biurokratyzacji zarządzania. Model teoretyczny, *Zeszyty Naukowe, Zeszyt 1. Administracja Publiczna*. Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Bydgoszczy.

- Gore A. (1993). *The Gore Report on Reinventing the Government: Creating a Government that Works Better and Cost Less, Report of the National Performance Review*. New York: Time Books.
- Górski G. (2001). *Historia administracji*. Warszawa: LexisNexis.
- Górski T. (2014). Unifikacja procesów biznesowych w sektorze medycznym. *Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych, Zeszyt 35*, SGH w Warszawie.
- Grajewski P. (2007). *Organizacja procesowa*. Warszawa: PWE.
- Grudzewski W. M., Hejduk I. K. (2004). *Metody projektowania systemów zarządzania*. Warszawa: Difin.
- Grüening G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, Nr 4. doi: 10.1016/S1096-7494(01)00041-1.
- Gulick L. (1937). Science, Values and Public Administration. W: L. Gulick, L. Urwick (red.), *Papers on the Science of Administration*. New York: Institut of Public Administration, Columbia University.
- Gulick L. (2005). Notes on the theory of organization with special reference to government in the United States. W: L. Gulick, L. Urwick (red.), *Papers on the Science of Administration*. New York: Taylor & Francis e-Library. “
- Gulledge T. R. Jr, Sommer R. A. (2002). Business process management: public sector implications. *Business Process Management Journal*, Nr 2. doi: 10.1108/14637150210435017.
- Halachmi A. (1995). Re-engineering and Public Management: Some Issues and Considerations. *International Review of Administrative Sciences* Vol. 61, Nr 3. doi: 10.1177/002085239506100302.
- Hall R. H. (1968). Professionalization and bureaucratization. *American Sociological Review*, Nr 33. doi: 10.2307/2092242.
- Hammer M. (1996). *Beyond Reengineering*. Nowy Jork: Harper Collins Business.
- Hammer M., Champy J. (1996). *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Warszawa: Key Text.
- Hammer M. (1990). Reengineering work: don't automate, oliberate. *Harvard Business Review*, July-August.
- Harmon P. (2017). *The State of Business Process Management*. <https://www.redhat.com/cms/managed-files/mi-bptrends-state-of-bpm-2018-survey-analyst-paper-201803-en.pdf> [dostęp 23.09.2020].
- Harrington H. J. (1991). *Business Process Improvement. The Breakthrough Strategy for the Total Quality, Productivity and Competitiveness*. New York –Toronto: McGraw-Hill.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Scholar.
- Hawrysz L., Hys K. (2012). Procesowo zorientowana kultura organizacyjna w organizacjach sektora publicznego. *Edukacja Ekonomistów i Menedżerów. Problemy. Innowacje. Projekty*, Nr 4(26). doi: 10.5604/01.3001.0009.6284.



- Herbut R. (1999). *Administracja publiczna – modele, funkcje, struktura*. W: A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Holcombe R. G. (1997). A Theory of the Theory of Public Goods. *Review of Austrian Economics* 10, Nr 1.
- Hood C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, Nr 69.
- Hoos J., Jenei G., Vass L. (2003). Public Administration and Public Management: Approaches and Reforms. W: M. Potucek, L. T. Leloup, G. Jenei, L. Varadi (red.), *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, NISPAcee.
- Houy C., Fettke P., Loos P. (2014). Empirical research in business process management – analysis of an emerging field of research. *Business Process Management Journal*, Nr 4. doi: 10.1108/14637151011065946.
- Hughes O. E. (2003). *Public Management and Administration. An introduction*. Wyd. 3. Londyn: Palgrave Macmillan.
- Hummel R. (1997). *The Bureaucratic Experience*. New York: St. Martin's New York.
- Hutton G. (1996). Business process reengineering. A public sector view. W: C. Armstrong, P. Rowland (red.), *Managing Business Processes. BPR and Beyond*. New York: John Wiley and Sons.
- Inglot-Brzęk E. (2009). Zmiana w organizacji biurokratycznej. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, Nr 15.
- Izdebski H. (2003). Badania nad administracją publiczną. W: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Izdebski H. (2007). Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*, Nr 1.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.
- Jae Moon M. (2002). The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review*, Vol. 62, Nr 4. doi: 10.1111/0033-3352.00196.
- Jaffee D. (2001). *Organizational theory: tension and change*. New York: McGraw-Hill.
- Jemielniak D. (2008). *Praca oparta na wiedzy. Praca w przedsiębiorstwach wiedzy na przykładzie organizacji high-tech*. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Leona Koźmińskiego.
- Jemielniak D. 2010. *W obronie biurokracji*. „Master of Business Administration”, nr 2.
- Jerzemowska M. (2002). *Nadzór korporacyjny*. Warszawa: PWE.
- Jessop B. (2007). Promowanie dobrego rządzenia i ukrywanie jego słabości. *Zarządzanie Publiczne*, Nr 2(2).
- Jipson S., Paul V. (2011). *Public administration: theory and practice*. Kalkuta: University of Calicut P.O.



- Kaczmarek L. (2009). Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej. *Studia Lubuskie*, Nr 5, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie.
- Kalinowski T. B. (2011). *Modele oceny dojrzałości procesów*. *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica*, Nr 258.
- Kania K. (2013). *Doskonalenie zarządzania procesami biznesowymi w organizacji z wykorzystaniem modeli dojrzałości i technologii informacyjno-komunikacyjnych*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Kanungo S., Sadavarti S., Srinivas Y. (2001). Relating IT strategy and organizational culture: an empirical study of public sector units in India. *The Journal of Strategic Information Systems*, Vol. 10, Nr 1. doi: 10.1016/S0963-8687(01) 00038-5.
- Karaszewski R. (2001). *TQM teoria i praktyka*. Toruń: TNOiK.
- Kargol-Wasiluk A. (2008). Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego. *Zarządzanie publiczne*, Nr 3(5).
- Katsamunskaja P. (2012). Classical and Modern Approaches to Public Administration. *Economic Alternatives*, Iss. 1.
- Keating M. (2001). Public Management Reform and Economic and Social Development. *OECD Journal on Budgeting*.
- Keohane R., Nye J. (2000). *Governance in a Globalization World*. Washington: Brookings Institutions.
- Khojasteh M. (1993). Motivating the Private vs. Public Sector Managers. *Public Personnel Management*, Vol. 22, Nr 3. doi: 10.1177/0091026093022003 04.
- Kieżun W. (1997). *Sprawne zarządzanie organizacją*. Warszawa: Wydawnictwo SGH.
- Kieżun W. (2004). Struktury i kierunki zarządzania państwem. W: W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania.
- Knežová J., Valovská Z., Sedláková S. (2016). Possibilities of using the process management in public organizations for improving good governance. *Journal of Modern Science*, Vol. 1, Nr 28.
- Kobylińska U. (2013). Mierniki sprawności usług publicznych. *Współczesne Zarządzanie*, Nr 2.
- Kochański T. (2009). Zarządzanie sprawnością współczesnego przedsiębiorstwa. W: W. Matwiejczuk (red.), *Zarządzanie organizacją w nowej rzeczywistości gospodarczej. Wybrane problemy*. Warszawa: Difin.
- Kohlbacher M., Gruenwald S. (2011). *Process orientation: Conceptualization and Measurement*. „Business Process Management Journal”, Nr 17. doi: 10.1108/14637151111122347.
- Kohlbacher M., Reijers H. A. (2013). The effects of process-orientated organization design on firm performance. *Business Process Management Journal*, Vol. 19, Iss. 2. doi: 10.1108/14637151311308303.
- König K. (2003). *On the Typology of Public Management*. Brussels: IISA.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U.1997.78.483.
- Kotarbiński T. (1999). *Dzieła wszystkie. Prakseologia*, Część 1, Tom VI. Wrocław: Ossolineum.
- Kozłowski A. J., Czaplicka-Kozłowska I. Z. (2010). *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem. Wybrane zagadnienia*. Olsztyn: Elset.
- Kozyr-Kowalski S. (1999). *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Kożuch B. (2005). Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa. *Zarządzanie Publiczne*, Nr 1.
- Kożuch B., Kożuch A. (2011). Istota współczesnych usług publicznych. W: B. Kożuch, A. Kożuch (red.), *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*.
- Kożuch B., Kożuch A. (2014). Responsywność w zarządzaniu usługami publicznymi, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Nr 355.
- Krajewski S., Osiecka K. (2018). Reforms in Poland – Opinions And Facts. *Economic Journal Olsztyn*, Nr 13(3). doi:10.31648/oiej.2749.
- Kraszewski D., Mojkowski K. (2014). *Budżet obywatelski w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Fundacji im. Stefana Batorego.
- Krodkiewska-Skoczylas E., Żarlicka G. (2012). Zarządzanie procesowe stymulatorem doskonalenia wyników działalności organizacji publicznej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Nr 265.
- Krukowski K. (2011). Zarządzanie procesowe w administracji publicznej. *Współczesne Zarządzanie*, Nr 1.
- Krukowski K. (2015). Różnice we wdrażaniu Business Process Reengineeringu w organizacjach publicznych i biznesowych. *Acta Universitatis Nicolai Copernici. Zarządzanie*, Nr 2. doi: 10.12775/AUNC\_ZARZ.2015.026.
- Krukowski K. (2016). Kulturowe uwarunkowania dojrzałości procesowej urzędów miast. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Krynicka H. (2006). Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management). *Studia Lubuskie* Nr 2, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie.
- Kudłacz M. (2015). Neoweberyzm jako nowy model zarządzania rozwojem metropolii w warunkach zglobalizowanej gospodarki. W: M. Ćwiklicki (red.), *Sprawne Państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Kumar S., Kant S., Amburgey T. L. (2007). Public agencies and collaborative management approaches: Examining resistance among administrative professionals. *Administration & Society*, Vol. 39, Nr 5. doi: 10.1177/0095399707303635.
- Lapunte V., Van de Walle S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, Vol. 33, Nr 3. doi: 10.1111/gove.12502.

- Leavitt H. J. (1965). *Applied Organization Change in Industry: Structural, Technical and Human Approaches*. W: J. G. March (red.), *Handbook of Organization*, Chicago: Rand McNally and Company.
- Leksykon zarządzania. (2004). Warszawa: Difin.
- Lippman W. (1956). *Essays in the Public Philosophy*. Boston: Little Brown.
- Lisiecki M. (2001). *Klasyczne i nowe metody organizacji i zarządzania*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu.
- Lutzker M. A. (1982). Max Weber and the Analysis of Modern Bureaucratic Organization: Notes Toward a Theory of Appraisal. *American Archivist*, Nr 45(2). doi: 10.17723/aarc.45.2.n05v8735408776qh.
- Lynn L. E. (1998). The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. *Public Administration Review*, Nr 58.
- Lynn L. E. (2007). Public management. A concise history of the field. W: E. Ferlie, L.E. Lynn, Ch. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.
- Lynn L. E. Jr. (2008). Public management. W: B. G. Peters, J. Pierre (red.), *The handbook of Public Administration*. Los Angeles: Sage.
- Małajny R. M. (1985). *Doktryna podziału władzy „Ojców konstytucji” USA*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Małopolska Szkoła Administracji Publicznej. (2016). *Produkty projektu systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST*. <https://docplayer.pl/12534935-Produkty-projektu-systemowe-wsparcie-procesow-zarzadzania-w-jednostkach-samorzadu-terytorialnego-a-kontrola-zarzadcza.html> [dostęp 25.09.2020].
- Manzoor A. (2014). *A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future*. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2158244014564936>. [dostęp 23.09.2020].
- Marchewka-Bartkowiak, K. (2014). Nowe zarządzanie publiczne. *Infos*, Nr 18/178. Biuro Analiz Sejmowych.
- Martysz C. (2009). Centralne organy administracji: pojęcie, struktura i pozycja w postępowaniu administracyjnym. W: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Mathachan P. J. (2013). *Introducing New Public Management Principles: A case study of the modernising government programme in Kerala*. Kerala: Mahatma Gandhi University.
- Matysiak A. (2010). Zakres przedmiotowy sektora publicznego w gospodarce rynkowej. W: M. Brol (red.), *Zarys ekonomii sektora publicznego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Maurer H. (2000). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München: C.H. Beck.
- Mayer O. (2004). *Deutsches Verwaltungsrechts*. Tom I. Berlin: Duncker & Humblot.

- Mazur S. (2005). Historia administracji publicznej. W: J. Hausner (red.) *Administracja publiczna*. Wyd. II. Warszawa: PWN.
- Mazurkiewicz A. (2011). Sprawność działania – interpretacja teoretyczna pojęcia. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie*, Nr 20. Uniwersytet Rzeszowski.
- McAdam R., Donaghy J. (1999). Business process re-engineering in the public sector. A study of staff perceptions and critical success factors. *Business Process Management Journal*, Vol. 5, Nr 1. doi: 10.1108/14637159910249135.
- McAdam R., O'Hare C. (1998). An improved BPR approach for offline enabling processes: A case study on a maintaining process within the chemical industry. *Business Process Management Journal*, Nr 4(3).
- McCormack K. P. (1999). *The Development of a Measure of Business Process Orientation*. Bruksela: European Institute for Advanced Studies in Management: Workshop on Organizational Design.
- McCormack K. P. (2001). Business Process Orientation: Do You Have It? Placing an emphasis on processes will help organizations move forward, *Quality Progress*, Nr 34(1).
- Metcalf L., Richards S. (1987). Evolving public management cultures. W: J. Kooiman, K. Eliassen (red.), *Managing public organizations*. London: Sage.
- Metcalf H. C., Urwick L. (2005). *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett (The Early Sociology of Management and Organizations)*. New York: Taylor & Francis e-Library.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej (2008). *Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*. <https://docplayer.pl/6217332-Koncepcja-good-governance-refleksje-do-dyskusji.html> [dostęp 23.09.2020].
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012). *Strategia rozwoju kraju do 2020 roku*. <https://rpo2007-2013.slaskie.pl/zalaczniki/2014/01/17/1389965536.pdf> [dostęp 25.09.2020].
- Moe R. C. (1994). The „Reinventing Government” Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*, Vol. 54, Nr 2.
- Mooney J. D., Reiley A. C. (1931). *Onward Industry! The Principles of Organization and their Significance to Modern Industry*. New York: Harper & Brothers.
- Moreno Jr V. (1999). On the social implications of organizational reengineering: A phenomenological study of individual experiences of BPR processes. *Information Technology & People*, Vol. 12, Nr 4.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. (2014). *Narodowa Strategia Spójności. Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*. <http://www.kapitalludzki.gov.pl/dokumenty/dokumenty-programowe/szczegolowy-opis-priorytetow/> [dostęp 25.09.2020 r.]

- Niedzielski E. (red.). (2002). *Podstawy zarządzania. Zagadnienia wybrane*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Nogalski B., Strumiłło J. (2002). Reinżynieria jako metoda organizacji pracy w organach jednostek samorządu terytorialnego. W: S. Dolaty (red.), *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Nosowski A. (2010). *Zarządzanie procesami w instytucjach finansowych*, Warszawa: C.H. Beck.
- Nowosielski S. (2008). *Procesy i projekty logistyczne*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Nowosielski S. (2008). Skuteczność i efektywność realizacji procesów gospodarczych. W: T. Dudycz, Z. Wilimowska (red.), *Efektywność funkcjonowania szkół wyższych*. Wrocław: Indygo Zahir Media.
- Nowosielski S. (2012). Dojrzałość procesowa a wyniki ekonomiczne organizacji. *Prace Naukowe*, Nr 264, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.
- Nyhan R. C. (2000). Changing the paradigm: Trust and its role in public sector organizations. *The American Review of Public Administration*, Nr 30. doi: 10.1177/02750740022064560.
- Olowu D. (2002). Introduction – governance and public administration in the 21st century: a research and training prospectus. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68. doi: 10.1177/0020852302683003.
- Opolski K., Modzelewski P. (2004). *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej – wnioski z doświadczeń międzynarodowych*. Samorząd Terytorialny, Nr 10.
- Organ D. W., Greene Ch. N. (1981). The Effects of Formalization on Professional Involvement: A compensatory Process Approach. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26. doi: 0.1177/0020852302683003.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*. Poznań: Media Rodzina of Poznań.
- Osborne D., Plastrick P. (1992). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies of Re-inventing Government*. New York: Addison-Wesley.
- Osborne S. P. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Taylor&Francis.
- Owsiak K. (2016). Wykorzystanie wybranych narzędzi Public governance przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce a wzrost partycypacji społecznej. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 294,
- Owsiak S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.
- Page S. (2005). What's New about the Public Management? Administrative Change in Human Services. *Public Administration Review*, Vol. 65, Nr 6. doi: 10.1111/j.1540-6210.2005.00500.x.

- Parker R. S. (1961). New Concepts of Administration – its meaning and purpose. *The Journal of Industrial Relations*, Vol. 3, Nr 2. doi: 10.1111/j.1467-8500.1962.tb01292.x.
- Parsons T., Shils E. A. (1951). *Towards a general Theory of Action*, Cambridge: Harvard University Press.
- Parys M., Thijs N. (2003). *Business Process Reengineering: or how to enable bottom-up participation in a top down reform programme*. [https://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/lisbon/parys\\_thijs.pdf](https://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/lisbon/parys_thijs.pdf) [dostęp 25.09.2020].
- Pathirane L., Blades D. W. (1982). *Defining and measuring the public sector: some international comparisons*. *Review of Income and Wealth*, Nr 3(28). doi: org/10.1111/j.1475-4991.1982.tb00617.x.
- Pawłowska B., Seredocha I. (2012). Wybrane metody doskonalenia jakości usług publicznych. *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie*, Zeszyt VI.
- Peters B. G., Pierre J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Nr 8.
- Petrescu M., Popescu D., Barbu I., Dinescu R. (2010). Public management: between the Traditional and New Model. *Review of International Comparative Management*, Vol. 11, Nr 3.
- Pfiffner J. M. (1946). *Public administration*. New York: The Ronald Press Company.
- Piotrowska M. (2011). Czynniki poprawy sprawności administracji publicznej szczebla lokalnego. *Organizacja i Kierowanie*, Nr 3(146).
- Polak P. (2012). Bariera ludzka w zastosowaniu podejścia procesowego w jednostkach administracji publicznej. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 99.
- Pollitt Ch. (1990). *Managerialism and the Public Services – The Anglo-Saxon Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt Ch., Bouckaert G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Wyd. 2. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt Ch., Thiel S., Homburg V. (2007). *New Public Management in Europe: Adaptations and Alternatives*. London: Palgrave MacMillan.
- Postuła M., Perczyński P. (2010). *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*. Wyd. 2. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Prajogo D. I. (2005). The Comparative Analysis of TQM Practices and Quality Performance Between Manufacturing and Service Firms in Australia. *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 16, Nr 3. doi: 10.1108/09564230510601378.
- Pszczółkowski T. (1982). *Zasady sprawnego działania. Wstęp do prakseologii*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Pyszka A. (2015). Istota efektywności. Definicje i wymiary. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 230.



- Raadschelders J. C. N. (1994). Administrative history: contents, meaning and usefulness. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 60. doi: 10.1177/002085239406000107.
- Raczyńska M., Krukowski K. (2019). *Organizational Culture as a Determinant of Business Process Management in the Community Offices in Poland*. *Administrative Sciences*. Vol. 9(96). doi: 10.3390/admsci9040096.
- Radziwiłowicz M. (2014). Wybrane aspekty podstaw funkcjonowania polskiej administracji samorządowej. *Studia Elckie* 16, Nr 1.
- Raelin J. E. (1986). *The clash of cultures: managers and professionals*. Boston: Harvard Business School Press.
- Rainey H. G. (1993). Towards A Theory of Goal Ambiguity in Public Organizations. W: J. L. Perry (red.), *Research In Public Administration*. Tom II. Greenwich: JAI Press.
- Rainey H. G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- Rainey H. G., Backoff R. W., Levine Ch. H. (1976). Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, Vol. 36, Nr 2. doi: 10.2307/975145.
- Rainey H. G., Bozeman B. (2000). Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Nr 2 (10). doi: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024276.
- Rajca L. (2010). The Concept of New Public Management and Local Government Reforms in Selected Western European Countries. *Regional and Local Studies*, Wydanie specjalne.
- Rensburg A. van (1998). A Framework for Business Process Management. *Computers and Industrial Engineering*, Vol. 35.
- Rhodes R. A. W. (2010). Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu. *Zarządzanie Publiczne*, Nr 4(14).
- Robbins S. P., DeCenzo D. A. (2002). *Podstawy zarządzania*. Warszawa: PWE.
- Rogala P., Kusterka-Jefmańska M., Chojecka J., Koch-Mitka J. (2012). *Opis koncepcji, metodyki oraz narzędzi badań wskaźników jakości życia i wskaźników jakości usług publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Krakowa i Poznania*, Kraków – Poznań.
- Rudolf W. (2010). Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, Nr 245.
- Rudolf W. (2011). Rozwój Zarządzania Publicznego. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, Nr 261.
- Rummler G. A., Brache A. P. (2000). *Podnoszenie efektywności organizacji*. Warszawa: PWE.



- Rutgers M. R., van der Meer H. (2010). The origins and restriction of efficiency in public administration: Regaining efficiency as the core value of public administration. *Administration and Society*, Nr 42. doi: 10.1177/ 009539971037 8990.
- Rutkowski M. (2009). Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego. *Zarządzanie Publiczne*, Nr 3(9).
- Samuelson P. A., Nordhaus W. D. (1989). *Macroeconomics*. New York: McGraw-Hill Inc.
- Sasak J. (2013). Benchmarking procesów jako narzędzie doskonalenia administracji publicznej. *Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 169.
- Saxena K. B. C. (1996). Re-engineering Public Administration in Developing Countries. *Long Range Planning*, Vol. 29, Nr 5.
- Schick A. (2008). Państwo sprawne. W: J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*. Warszawa: PWN.
- Selznick P. (1943). An Approach to a Theory of Bureaucracy. *American Sociological Review*, Vol. 8, Nr 1.
- Simon H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, Vol. 6, Nr 1.
- Simon H. A. (1996). *The Sciences of the Artificial. Third edition*. London: The MIT Press.
- Skrzypek E. (2000). *Jakość i efektywność*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Smith H., Fingar P. (2007). *Business Process Management: The Third Wave*. Tampa: Meghan-Kiffer Press.
- Sorychta-Wojczyk B. (2014). Zintegrowane zarządzanie w administracji – wdrażanie systemów zarządzania jakością. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Zeszyt 70*.
- Starbuck W. H. (2003). The origins of organization theory. W: H. Tsoukas, C. Knudsen (red.), *The Oxford Handbook of organization theory*. Oxford – New York: Oxford University Press.
- Stiglitz J. E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: PWN.
- Stoker G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. *International Social Science Journal*, Nr 50 (155). doi: 10.1111/issj.12189.
- Sudoł S. (2013). Nauki o zarządzaniu a zarządzanie publiczne. W: A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne: koncepcje, metody, techniki*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Sudoł S. (2014). Podstawowe problemy metodologiczne nauk o zarządzaniu. *Organizacja i Kierowanie*, Nr 1(161).
- Suleiman E. N. (2005). *Dismantling Democratic States*. Princeton – Oxford: Princeton University Press.

- Supernat J. (2003). Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. *Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku*, Nr 2.
- Sylwestrzak M., Bartoszewska B., Czarnecki R. (2016). Rozwój e-usług publicznych w Polsce na przykładzie projektów realizowanych przez administrację publiczną w ramach 7. osi POIG. *Telekomunikacja i Techniki Informacyjne*, Nr 1–2.
- Sześciłło D. (2014). Megatrendy w administrowaniu i zarządzaniu publicznym. W: D. Sześciłło (red.), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*. Warszawa: Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.
- Szumowski W. (2014). Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji. *Nauki o Zarządzaniu*, Nr 4(21).
- Szumowski W. (2009). Zastosowanie podejścia procesowego w urzędach administracji samorządowej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Nr 52.
- Szymańska E. (2010). Efektywność przedsiębiorstw – definiowanie i pomiar. *Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G. Tom 97. Zeszyt 2*.
- Tang J., Pee L. G., Iijima J. (2012). *The Effects of Business Process Orientation On Innovation, PACIS*.
- Thong J. Y. L., Chee-Sing Y., Kin-Lee S. (2000). Business Process Reengineering in the Public Sector: The Case of the Housing Development Board in Singapore. *Journal of Management Information Systems*, Nr 17. doi: 10.1080 /07421222.2000.11045634.
- Tompkins J. R. (2005). *Organization Theory and Public Management*. Belmont: Thomson&Wadsworth.
- Toruński J. (2009). Wdrażanie systemu zarządzania jakością w administracji publicznej na przykładzie urzędu miasta. *Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej. Administracja i Zarządzanie*, Nr 7(80).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2010, poz. 1536 (z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013, poz. 594 (z późn. zm.).
- Vigoda E. (2003). New Public Management. W: J. Rabin (red.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. Tom. II. New York: Marcel Dekker.
- Vinni R. (2007). Total Quality Management and Paradigms of Public Administration. *International Public Management Review*, Vol. 8, Nr 1.
- Volti R. (2008). *An introduction to the sociology of work and occupations*. New York: Pine Forge Press.
- Weber M. (1978). *Economy and Society. An outline of interpretive sociology*. Berkley – Los Angeles – London: University of California Press.

- Weber M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa: PWN.
- White L. D. (1926). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: The Macmillan Company.
- White L. D. (1955). *Introduction to the Study of Public Administration*. Wyd. 4. New York: The Macmillan Company.
- Wiatrak A. P. (2005). Sektor publiczny – istota, zakres i zarządzanie. *Problemy Zarządzania*, Nr 4(10).
- Wiatrak A. P. (2006). Zarządzanie w jednostkach sektora publicznego i jego uwarunkowania. W: K. Krukowski (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Widmaier H. P., Kowalak T., Stiftung F. E. (1995). *Studia o ładzie społecznym: demokratyczna polityka społeczna, logika biurokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Fundacji im. Friedricha Eberta.
- Wieczorkowski J. (2013). Zastosowanie oprogramowania standardowego w administracji publicznej. *Kolegium Analiz Ekonomicznych*, Zeszyt 29.
- Wieczorkowski J. (2015). Analiza wykorzystania podejścia procesowego w zarządzaniu jednostkami administracji publicznej. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 243.
- Wiesel F., Modell S. (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management*, Nr 30(2). doi: 10.1111/faam.12033.
- Wilkin J. (2008). *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce. Raport końcowy*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Wilson W. (1941). The study of Administration. *Political Sciences Quarterly*, Nr 56.
- Wodecka-Hyjek A. (2013). Współczesne koncepcje zarządzania narzędziem doskonalenia urzędów administracji samorządowej. *Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, Nr 1(17), Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.
- Wrzosek S. (2012). Administracja publiczna jako przedmiot badań nauki administracji. *Teka Komisji Prawniczej, Oddział PAN w Lublinie*.
- Wytrążek W. (2011). Podstawowe pojęcia teorii organizacji i zarządzania w instytucjach publicznych. W: P. Kawalec, R. Wodzis, P. Lipski (red.), *Podstawy naukownawstwa*, Tom. II, Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Zawicki M. (2007). Instrumenty nowego zarządzania publicznego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, Nr 759.
- Zieleniewski J. (1974). Prakseologia a teoria organizacji. *Prakseologia*, Nr 2.
- Zieleniewski J. (1979). *Organizacja i zarządzanie*. Warszawa: PWN.
- Zimmermann J. (2016). *Prawo administracyjne*. Wyd. 7. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Zimniewicz K. (2003). *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*. Warszawa: PWE.

Żukowski L. J. (2011). Pojęcie skuteczności administracji – próba syntezy. *Administracja: Teoria. Dydaktyka. Praktyka*, Nr 2(23).

### **Netografia**

<http://www.infor.pl/prawo/encyklopedia-prawa/j/273389,Jednostka-samorządu-terytorialnego.html>

<https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/770,pojecie.html>

[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)

<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Chapters/DB17-Mini-Book.pdf?la=en>

<http://jst.uwm.edu.pl/portalwiedzy/index.php?action=artikel&cat=1&id=19&artlang=pl>

<http://bip.uwm.edu.pl/node/2219>

[http://www.pri.msap.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=37](http://www.pri.msap.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=37)

[https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/informator\\_pck.pdf](https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/informator_pck.pdf)

<http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorząd-terytorialny-w-Polsce.html>

<https://www.transparency.org/en/countries/poland>

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>

<https://www.polskacyfrowa.gov.pl/nabory/21-wysoka-dostepnosc-i-jakosc-e-uslug-publicznych-13-nabor/>

