

# Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Rozdział I. Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej

Administracja publiczna to oczywiście w pierwszym rzędzie forma organizacyjna zarządzana przez powołane do tego podmioty. To jak jest sformułowana i jak przebiegają podstawowe (i te bardziej skomplikowane) procesy decyzyjne określa jakość jej pracy. To z kolei decyduje o jakości wykonywanych przez nią zadań, a ich charakter i stopień realizacji określa poziom zadowolenia członków wspólnoty samorządowej z własnego położenia i perspektyw rozwojowych.

Aby więc zrozumieć reguły organizacji i zarządzania w administracji publicznej trzeba w pierwszej kolejności sięgnąć do podstawowych kategorii.

## 1. Pojęcie organizacji i zarządzania

„Słowo organizacja ma zazwyczaj dwa znaczenia. Z jednej strony organizacja to rzecz zorganizowana (a więc zespół ludzki, przedsiębiorstwo, instytut naukowy itd.), z drugiej zaś organizacja to czynność polegająca na doborze i uzgodnieniu elementów jakiegoś procesu (np. procesu pracy), działających dla wspólnego celu”<sup>1</sup>.

Termin „**organizacja**” jest więc **pojęciem wieloznacznym**. Organizowanie się jest zjawiskiem charakterystycznym dla ery nowożytnej. Współczesny świat jest światem organizacji, które realizują różne cele i przybierają różnorodne formy. Organizowanie się jest tym intensywniejsze, im trudniejsze cele są do osiągnięcia. Obecnie mamy do czynienia z wieloma zróżnicowanymi organizacjami, które kierują się różnymi niejednoznacznymi motywami i funkcjonują we wszystkich sferach życia społecznego<sup>2</sup>. Dodać tu trzeba, że organizacje złożone są z powiązanych i ściśle współpracujących ze sobą części (elementów wewnętrznych) realizujących swoje specyficzne funkcje, ale tworzących jednak zwartą całość podporządkowaną wspólnemu celowi. „Organizację” można więc pojmo-

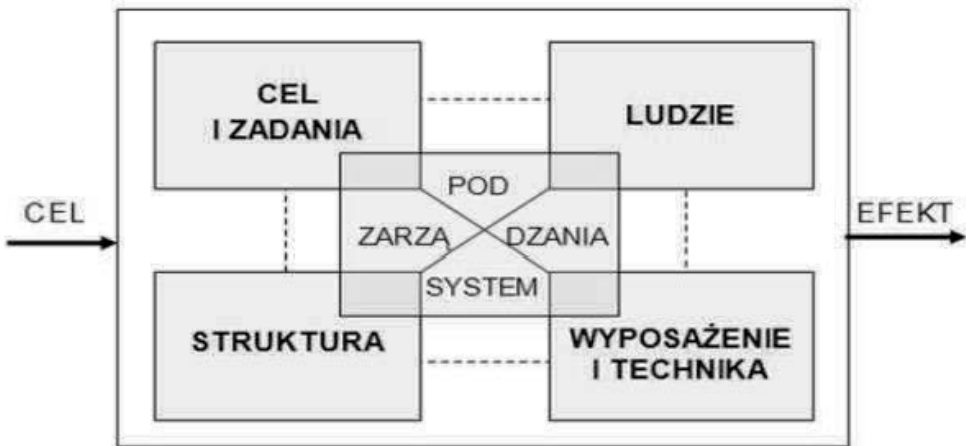
---

<sup>1</sup> Z. Martyniak, Organizacja i zarządzanie. 60 problemów teorii i praktyki, Kluczborg 1996, s. 22.

<sup>2</sup> B. Glinka, M. Kostera (red.), Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu. Organizacje, konteksty, procesy zarządzania, Warszawa 2012, s. 20–21.

wać jako jakąkolwiek wyodrębnioną względnie z otoczenia, mającą określoną strukturę skierowaną na osiągnięcie jakiegoś celu lub celów.

**Rysunek 1.** Schemat pięcioelementowy organizacji



Źródło: M. Bielski, Podstawy teorii organizacji i zarządzania, Warszawa 2004, s. 39.

Każda organizacja, od najprostszej do najbardziej skomplikowanej, ma kilka wspólnych cech. Są to:

- 1) **celowość** – czyli sformułowanie przez założyciela celu ogólnego oraz dążenie do jego realizacji,
- 2) **złożoność** – wielość różnorodnych części składających się na całość, we wskazanym powyżej modelu jest to pięć elementów,
- 3) **odrębność** – wyodrębnienie z otoczenia, a jednocześnie powiązanie z nim.

### Ważne

Termin „organizacja” można rozumieć w czterech zasadniczych znaczeniach:

- 1) rzeczowym – jako całość złożoną z ludzi wyposażonych w środki rzeczowe (aparatura), a więc w narzędzia, maszyny, materiały (w tym znaczeniu mamy na myśli rzeczy zorganizowane),
- 2) atrybutowym (strukturalnym) – oznaczającym cechę przedmiotów złożonych, w których części wspólnie przyczyniają się do powodzenia całości,
- 3) czynnościowym – stanowiącym rodzaj działania, skierowanego na osiągnięcie określonego sukcesu,
- 4) podmiotowym – organizacja jest systemem zamkniętym z człowiekiem jako jej głównym podmiotem<sup>3</sup>.

Z całym przekonaniem można stwierdzić, że dobra organizacja pozwala człowiekowi działać bardzo efektywnie. Występuje tutaj tzw. **efekt synergii**. Etymologia tego określenia nawiązuje do greckiego słowa *senergos*, które oznacza współpracujący, a szerzej

<sup>3</sup> Encyklopedia zarządzania, hasło organizacja, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Organizacja> (dostęp: 25.7.2021).

– współdziałający. *T. Kotarbiński* twierdził, że synergia występuje wtedy, gdy podmioty współdziałające osiągają więcej niż gdyby działały osobno. Natomiast *T. Pszczołowski* przez synergę rozumie takie zestawienie dwóch lub więcej elementów, których oddziaływanie daje skutek **większy niż suma skutków wywołanych oddzielnie przez każdy z elementów**. Zjawisko synergii w ujęciu jakościowym przejawia się w odmienności każdego przedmiotu, rozpatrywanego na tle przedmiotów struktury zewnętrznej, względem składników jego struktury wewnętrznej. Zjawisko synergii sprawia, że z informacji o jakości składników struktury wewnętrznej i zewnętrznej nie wynika wprost jakość przedmiotu. Synergia nazywa się wszystkie rodzaje relacji w zbiorze przedmiotów sprawiające, że łącznie tworzą one przedmiot złożony o jakości odmiennej względem jakości tych przedmiotów. Z powyższego określenia wynika, że warunkiem wystąpienia zjawiska synergii jest **odmienność jakości przedmiotu złożonego**, wyodrębnionego na tle otoczenia, względem sumy jakości jego składników<sup>4</sup>.

Efekt synergii, będący właśnie ową „nadzwyczajną sumą”, wynikający z połączenia etyczności działania, zasobów intelektualnych i zasobów ekonomicznych, będzie uzależniony od rodzaju zaangażowanej formy inteligencji ludzkiej i sprawności organizacyjnej. Wyzwolenie inteligencji ludzi może przynieść takie korzyści, jak: wzrost entuzjazmu pracowników, zwiększenie kreatywności, nasilenie się odwagi do wprowadzania zmian, możliwość skorzystania z eksplozji informacyjnej, skuteczne zastosowanie nowatorskich technik i technologii<sup>5</sup>.

#### Ważne

Synergia polega na współdziałaniu elementów w ten sposób, aby końcowy wynik był większy niż gdyby funkcjonowały one oddzielnie. Przykładem tego jest efekt organizacyjny będący przeciętną nadwyżką oczekiwanych efektów przypadającą na członka zespołu współdziałającego z pozostałymi w sposób zorganizowany, w porównaniu z korzyścią możliwą do osiągnięcia w działaniu indywidualnym<sup>6</sup>.

Zasada synergii opiera się na **jakościowej interpretacji** tego zjawiska. Wyodrębnienie z rzeczywistości systemu nieuchronnie prowadzi do pojawienia się zjawiska synergii, bowiem kategoria całości (systemu) warunkuje występowanie relacji pomiędzy jego elementami. Zjawisko synergii sprawia, że z informacji o jakości składników struktury wewnętrznej i zewnętrznej **nie wynika wprost jakość przedmiotu**. Odzwierciedlenie tego faktu można znaleźć w definicjach systemu, w których przez system rozumie się elementy powiązane ze sobą relacjami i tworzące całość jakościowo różną od sumy elementów.

Z powyższego określenia wynika, że **warunkiem wystąpienia zjawiska synergii jest odmienność jakości przedmiotu złożonego**, wyodrębnionego na tle otoczenia (o czym wspomniano powyżej), względem sumy jakości jego składników. Przyjmuje się przy tym, że jakość przedmiotu złożonego jest ujmowanym globalnie skutkiem synergii. Wystąpienie skutku synergii oznacza przekształcenie zbioru przedmiotów w przedmiot złożony (całość, system). Wśród podstawowych rodzajów relacji determinujących skutek syner-

<sup>4</sup> *A. Hamrol*, Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka, Warszawa 1998, s. 49–50.

<sup>5</sup> Na podstawie: *M. Mroziński*, Styl zarządzania jako instytucjonalny czynnik kreowania kapitału przedsiębiorczości organizacyjnej. Koncepcja ewolucyjno-normatywna, Gdańsk 2010, s. 54.

<sup>6</sup> *J. Kisielnicki*, Zarządzanie. Jak zarządzać i być zarządzanym, Warszawa 2008, s. 39.

gii można wymienić: związek przyczynowo-skutkowy, funkcję, współistnienie, stosunek, współpracę, oddziaływanie, działanie, akcję, reakcję, podobieństwo i ulokowanie przestrzenne<sup>7</sup>.

Pokazuje to m.in. ogromne znaczenie współpracy wszystkich elementów administracji publicznej. Nawet jeśli założymy, że każdy z nich spełnia najwyższe standardy (a doświadczenie uczy, że tak nie jest), to i tak osiągnięcie optymalnego (maksymalnego w danych warunkach) efektu możliwe jest wyłącznie w wyniku współpracy wszystkich podmiotów tworzących strukturę danej administracji. Dotyczy to więc tak poszczególnych rodzajów administracji (np. rządowej czy samorządowej), jak i konkretnych jednostek terytorialnych (administracji konkretnej gminy, powiatu czy województwa).

Warto też zwrócić uwagę, że przed administracją publiczną stoją **nie tylko zadania o charakterze profesjonalnym** (związane z realizacją zadań właściwych dla administracji), ale istotna jest też **społeczna odpowiedzialność administracji**. Tezę tę można wywodzić bezpośrednio z definicji organu administracji rządowej czy organu administracji JST. Definiując te zjawiska podkreśla się, że w obu przypadkach mamy do czynienia z działaniem w imieniu i na rachunek państwa lub danej jednostki<sup>8</sup>, czyli form organizacyjnych odpowiednich wspólnot. Na to samo zjawisko zwracał uwagę *P.F. Drucker*, pionier teorii zarządzania, omawiając teorię zarządzania przedsiębiorstwem. Temat społecznej odpowiedzialności biznesu Drucker podnosił twierdząc, że wśród celów działalności gospodarczej należy uwzględniać **nie tylko wyniki ekonomiczne**, ale również **odpowiedzialność wobec społeczeństwa**. Drucker wyjaśniał, że każda organizacja jest elementem swojego otoczenia oraz pełni funkcje społeczne wobec społeczeństwa. Autor zwraca uwagę, że jednym z zadań kadry zarządzającej organizacji jest dbałość o jakość życia społeczeństwa, w którym działa organizacja. Co więcej, od menedżerów oczekuje się przewidywania i rozwiązywania społecznych problemów, gdyż priorytetem dla przedsiębiorstwa jest utrzymanie dobrych relacji z interesariuszami<sup>9</sup>.

Wspomniana struktura organizacyjna to ogół różnych zależności (np. funkcjonalnych, hierarchicznych) między poszczególnymi elementami danej organizacji (takimi jak stanowiska organizacyjne, komórki, jednostki) umożliwiającymi kierowanie organizacją.

#### Ważne

Stosowanie w instytucji zasady podziału pracy oraz przydzielanie różnym pionom i komórkom organizacyjnym do wykonania zadań cząstkowych wymaga odpowiedniej koordynacji – pionowej i poziomej. Sam sposób koordynacji pracy tych pionów i komórek wpływa w istotny sposób na sprawność działania, jakość efektu synergicznego i efektywność funkcjonowania całej instytucji<sup>10</sup>.

Jedna z definicji twierdzi, że kierowanie jest sztuką pracowania poprzez innych ludzi. Również interesujący jest pogląd, że **kierowanie polega na wskazywaniu dróg oraz**

---

<sup>7</sup> A. Hamrol, Zarządzanie jakością..., s. 49–50.

<sup>8</sup> E. Ochendowski, Prawo administracyjne..., s. 216.

<sup>9</sup> M. Klimczuk-Kochańska, Wkład Petera F. Druckera w rozwój teorii zarządzania, (w:) Zarządzanie, organizacje i organizowanie-przegląd perspektyw teoretycznych, red. K. Kliniewicz, Warszawa 2016, s. 70.

<sup>10</sup> P. Żukowski, Techniki zarządzania stosowane przez menedżerów w organizacji, Problemy Profesjologii, Nr 2/2009, s. 36.

**na kontroli działania podwładnych.** Większość autorów jest jednak zgodna co do tego, że kierowanie sprowadza się do działania zmierzającego do zorganizowania i spowodowania działania innych ludzi zgodnie z celem kierującego. Chodzi więc o wpływanie (oddziaływanie) przez kierującego na podwładnych tak, aby realizowali oni wolę kierownika, który zmierza świadomie i celowo do realizacji zadań postawionych przed organizacją. Władza kierownika nad innymi wypływa z tego, że zajmuje on w organizacji formalnej szczególne miejsce. Dlatego klasyczna teoria organizacji zaleca, aby kierownik był nie tylko przełożonym formalnym danej grupy, ale również ich **autentycznym przywódcą**. Kierownik powinien więc nie tylko kierować, lecz także przewodzić. Potwierdza to także analiza literatury z obszaru pozornie oddalonego od organizacji i zarządzania w administracji, a mianowicie w zakresie problematyki zespołów projektowych w przedsiębiorstwach. Definicja podstawowych kategorii potwierdza, że kierownik projektu ma do czynienia zarówno z zespołem projektowym (ludzie), jak i z realizowanymi przez niego zadaniami. Powinien więc mieć kompetencje pozwalające mu pełnić rolę zarówno przywódcy (kompetencje interpersonalne), jak i menedżera (kompetencje techniczne) projektu<sup>11</sup>. Zagadnienia te będą przedmiotem dalszych analiz.

Drugą kategorią wymagającą tu zdefiniowania jest, mylone czasem z kierowaniem, **zarządzanie**. W klasycznym ujęciu oznacza ono zestaw działań (obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi, i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny<sup>12</sup>. Ważnym uzupełnieniem tej definicji jest stwierdzenie, że to działanie polegające na dysponowaniu zasobami<sup>13</sup>.

### Ważne

Zarządzanie to działalność kierownicza polegająca na ustaleniu celów i powodowaniu ich realizacji w organizacjach podległych zarządzającemu na podstawie własności środków produkcji lub prawa dysponowania nimi. Dlatego w odniesieniu do organizacji zarządzanie odbywa się na szczeblu zarządu, natomiast w stosunku do niższych szczebli hierarchicznych właściwe jest posługiwanie się terminem kierowanie.

Omawiany tu model organizacyjny ilustruje schemat organizacji, która wymaga zarządzania, poprzez pełnienie funkcji planowania, organizowania, bodźcowania i kontrolowania<sup>14</sup>.

W ramach funkcji (czynności) administracyjnych, *H. Fayol*, klasyk i praktyk zarządzania, wyróżnił **pięć funkcji zarządzania** w ścisłym tego słowa znaczeniu:

- 1) **planowanie** – przez pojęcie którego należy rozumieć prognozowanie przyszłości i formułowanie planu działania,

<sup>11</sup> B. Chmielowiec, Rola kierownika zespołu projektowego w polskich realiach, Edukacja Ekonomistów i Menedżerów, Nr 1(47)2018, s. 60.

<sup>12</sup> Ricky W. Griffin, Podstawy zarządzania organizacjami, Warszawa 1998, s. 36.

<sup>13</sup> T. Pszczołowski, Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 288.

<sup>14</sup> A. Rzeczycka, Finanse w przedsiębiorstwie turystycznym, Gdańsk 2010, s. 10.

- 2) **organizowanie** – czyli pozyskiwanie i mobilizowanie materialnych i ludzkich zasobów organizacji do wprowadzania planów w życie oraz z tworzeniem struktury przedsiębiorstwa,
- 3) **rozkazywanie** (dzisiaj traktowane szerzej jako motywowanie) – rozumiane jako wyznaczenie kierunków działań i uruchamianie aktywności pracowników w realizacji zadań,
- 4) **koordynowanie** – czyli zmierzanie do zapewnienia harmonii w funkcjonowaniu zasobów i działań organizacji,
- 5) **kontrolowanie** – pojmowane jako nadzór nad przebiegiem realizacji planu według ustalonych reguł i poleceń<sup>15</sup>.

Mimo upływu lat, a może właśnie dzięki temu, zasady sformułowane jeszcze w XIX wieku zachowały walor aktualności. Szczególnego znaczenia nabiera stosowanie odpowiednich, dostosowanych do warunków, metod zarządzania. P. Żukowski, określając je technikami, przedstawia ich następujące uporządkowanie.

**Rysunek 2.** Techniki zarządzania



Źródło: P. Żukowski, Techniki zarządzania stosowane przez menedżerów w organizacji, Problemy Profesjologii 2009, Nr 2, s. 37.

Oczywiście funkcjonowanie administracji publicznej ma swoją specyfikę, także w porównaniu do innych organizacji. Z tego względu w dalszej części przedstawione zostaną nie-

<sup>15</sup> A. Hamrol, Zarządzanie jakością..., s. 60.

które wybrane metody, adekwatne do omawianej problematyki. Metodami charakterystycznymi dla zarządzania relacjami społecznymi są:

- 1) zarządzanie przez cele i motywację,
- 2) zarządzanie przez komunikowanie,
- 3) zarządzanie przez ujawnianie konfliktów,
- 4) zarządzanie przez integrację i delegowanie uprawnień.

Podstawowym dążeniem metody **zarządzania przez cele jest wspólne projektowanie celów przez kierowników i pracowników** oparte na porozumieniu w zakresie celów ciągłych i konkretnych zadań podwładnego. Wyzwała w pracownikach zaangażowanie, a tym samym zapewnia lepsze efekty, ponieważ pracownicy traktują te cele jako własne, a nie narzucone. Składa się z następujących etapów:

- 1) ustalenie celów i terminów oraz zapewnienie środków ich realizacji przez kierowników wyższych szczebli;
- 2) uzgodnienie sposobów oceny stopnia realizacji celów;
- 3) dyskusja i omówienie stopnia realizacji celów z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w realizację celów szczegółowych;
- 4) stała współpraca i porozumiewanie się między kierownictwem a wykonawcami w trakcie realizacji celów, w oparciu o porównanie w stosunku do uzgodnionego wcześniej planu;
- 5) ocena realizacji założonych celów i ewentualna korekta w celu pomocy w osiągnięciu wyznaczonych celów w kolejnym okresie<sup>16</sup>.

#### Ważne

Zalety zarządzania przez cele:

- 1) konkretyzacja i powiązanie celów poszczególnych komórek organizacyjnych i osób z celami danej struktury;
- 2) aktywizowanie i angażowanie pracowników poprzez zwiększanie ich samodzielności;
- 3) współdzielenie odpowiedzialności za wykonywanie zadań;
- 4) możliwość obiektywnej i wymiernej oceny pracowników;
- 5) aktywna samokontrola, sprzyjająca poczuciu integracji i jedności.

Zarządzanie przez cele ma charakter kompleksowy. Uwzględnia też przedstawione wyżej **podstawowe funkcje zarządzania:**

- 1) planowanie przez określanie celów,
- 2) organizowanie przez delegowanie uprawnień do decydowania i ponoszenia odpowiedzialności oraz
- 3) zapewnianie środków do realizacji celów,
- 4) motywowanie przez tworzenie skutecznych mechanizmów współpracy, obiektywną ocenę i adekwatne wynagradzanie, nie tylko poprzez środki finansowe,
- 5) kontrolę przez systematyczną analizę wyników i porównanie ich z założonymi celami<sup>17</sup>.

Ważnym uzupełnieniem metody zarządzania przez cele jest sięganie po czynniki motywujące. Celem tej metody jest bezpośrednie włączenie w realizację zadań organizacji

<sup>16</sup> P. Żukowski, Techniki zarządzania ..., s. 39–40.

<sup>17</sup> Tamże, s. 41.



(struktury) wiedzy, umiejętności, uzdolnień i doświadczenia współpracowników. Wymaga to oczywiście umiejętności korzystania z różnych środków motywacyjnych. Nie jest to jednak zadanie proste. Czynniki, które motywują ludzi, nie zawsze są tymi samymi, których brak spowoduje, że ludzie będą czuć się niezadowoleni. Innymi słowy nie zawsze brak czynnika motywującego działa demotywująco. Nie zawsze też określony środek motywujący (np. wynagrodzenie) spowoduje oczekiwany efekt w postaci zaangażowania czy wzmoczonego wysiłku<sup>18</sup>.

**Zarządzanie przez komunikowanie** jest jednym z najważniejszych narzędzi do wykorzystania w budowaniu właściwych relacji w organizacji (strukturze). Stanowi podstawę motywowania. Polega na budowie i doskonaleniu systemu stałego informowania zespołu o najważniejszych celach, okolicznościach, uwarunkowaniach, problemach i kłopotach podmiotu czy zamierzeniach kierownictwa. Jego celem jest poinformowanie i dowartościowanie zespołu, dzięki czemu kształtuje się klimat wzajemnego zaufania. Komunikacja pełni funkcję motywacyjną, służąc wzbudzeniu zaangażowania w realizację celów organizacji.

Komunikacja służy **lepszeemu informowaniu zespołu o celach i strategii przedsiębiorstwa**, otwartości w mówieniu o trudnych problemach, obawach, niepewnościach, uzasadnianiu ważnych zamiarów i decyzji kierownictwa. Daje poczucie szacunku i zaufania, dowartościowuje i motywuje współpracowników<sup>19</sup>.

**Źródłami konfliktów w organizacji** są uznaniowe formy wynagradzania, rywalizacja, różnorodność pełnionych ról społecznych, zła organizacja pracy, nieprzestrzeganie prawa, błędy w polityce kadrowej.

**Zarządzanie przez ujawnianie konfliktów** polega na jak najwcześniejszym identyfikowaniu i przewidywaniu potencjalnych źródeł sporów i nieporozumień oraz podejmowaniu odpowiednich środków zaradczych. Konflikty są sytuacjami społecznymi, w których dochodzi do ujawnienia sprzecznych interesów, postaw oraz wartości jednostek lub grup w organizacji, których skutkiem są określone ich zachowania. **Skutki wcześniej rozpoznanych konfliktów są łagodniejsze dla ich uczestników i dla instytucji niż skutki konfliktów rozpoznanych ex post i ujawnionych w błędnym działaniu organizacji.**

Środkiem do pozytywnego wykorzystania konfliktów jest świadome prowokowanie konfliktów, uzupełnione zinstytucjonalizowanym systemem ich rozwiązywania. Forma organizacyjna, prowadząca do wykrywania konfliktów i ich instytucjonalizowania, polega na wprowadzaniu zmian w formalnej strukturze organizacyjnej zarządzania, w myśl zasady **wielokrotnego podporządkowania i „zazębiania się”** pracy poszczególnych kierowników. Żaden pracownik nie ma jednego przełożonego, lecz dwóch lub więcej. Gdyby

---

<sup>18</sup> Por.: *W.J. Karna, A. Knap-Stefaniuk*, Motywowanie pracowników jako wyzwanie w zarządzaniu zasobami ludzkimi, *Studia i Prace WNEiZ US* 2017, Nr 48/2, s. 161–171; *J. Wiśniewski, E. Luty*, Proces motywowania w organizacji, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach*, Seria: Administracja i Zarządzanie, Nr 108/2016, s. 107–115; *M. Mazur*, Motywowanie pracowników jako istotny element zarządzania organizacją, *Nauki Społeczne Social Sciences* 2013, Nr 2(8), s. 156–182.

<sup>19</sup> Szerzej patrz: *B.A. Sypniewska*, Rola i znaczenie komunikacji w organizacji – raport z badań, *Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku, Nauki Ekonomiczne*, tom XVIII, 2013, s. 81–101; *M. Grębosz, A. Mikulska*, Narzędzia komunikacji wewnętrznej w zarządzaniu przedsiębiorstwem, *Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej* Nr 1154 *Organizacja i Zarządzanie*, z. 55/2013, s. 43–52.

obowiązywała zasada jednoosobowego kierownictwa, błędy i sprzeczności, na przykład w planie działań, ujawniałyby się dopiero po jego realizacji<sup>20</sup>.

Techniki wykorzystywane w procesie zarządzania konfliktem:

- 1) **techniki tradycyjne:** wymuszanie, tłumienie konfliktów, odwlekanie, ignorowanie, unikanie, usuwanie aktorów uwikłanych w konflikt, kompromis, walka, pokojowa koegzystencja,
- 2) **techniki nowoczesne:** spotkania w milczeniu, wspólny cel, spotkania konfrontacyjne, sesja wymiany wizerunków, postaw się w jego sytuacji, burza mózgów, oczami niezależnego fachowca, inne<sup>21</sup>.

### Ważne

Punktem wyjścia w metodzie ujawniania i rozwiązywania konfliktów musi być skupienie się na problemie, a nie stanowiskach stron. Pomocna będzie też świadomość, że konflikt sam w sobie nie musi być zły, a wręcz przeciwnie, jeśli jego podstawą nie są przeciwieństwa, ale poszukiwanie najlepszego rozwiązania w duchu współpracy, to może być twórczy i pomocny. Taki konflikt umożliwia wykorzystanie twórczej inicjatywy stron oraz wyzwala twórczy potencjał jego uczestników, ukierunkowuje energię pracowników w pożądane formy aktywności, a nawet integruje strony konfliktu.

Zarządzanie przez konflikt ma swoje ciemne strony – konfliktogenność środowiska, stres stron konfliktu, ryzyko wymknięcia się konfliktu spod kontroli. Jednak **wczesne ujawnienie i rozwiązywanie konfliktów**, poza wspomnianymi wyżej korzyściami, pozwala na łagodzenie ich przebiegu, a tym samym powoduje **harmonijne współdziałanie i współpracę dla dobra podmiotu**.

**Zarządzanie przez delegowanie uprawnień** realizuje się poprzez podział pracy. Oznacza jednocześnie przekazywanie zadań i uprawnień na niższe poziomy zarządzania. Wiąże się to niewątpliwie z uznaniem, że osoba pozostająca bliżej miejsca działania ma wszelkie podstawy (jeśli rzecz jasna posiada odpowiednie kompetencje), aby podjąć operatywną decyzję, lepszą niż osoba oddalona od miejsca działania. Oczywiście muszą być spełnione **co najmniej trzy warunki**:

- 1) uprawnienia mogą być przekazane tylko na stanowisko, do którego dopływ mają potrzebne informacje,
- 2) muszą panować odpowiednie warunki do korzystania z uprawnień, ważne jest też zachęcanie do korzystania z nich,
- 3) osoba, której przekazano uprawnienia, musi być zdolna do podejmowania decyzji<sup>22</sup>.

Budowanie takich relacji w grupie sprowadza się do **świadomego kształtowania i kontrolowania przebiegu procesów kształtowania grupy**, poprzez zapobieganie zakłóceniom. Towarzyszyć temu musi niewątpliwie wyrabianie i utrzymywanie w zespole  **poczucia przynależności do grupy oraz identyfikacji z jej celami**.

<sup>20</sup> P. Żukowski, Techniki zarządzania ..., s. 43.

<sup>21</sup> Szerzej B. Klusek-Wojciszke, Metody zarządzania konfliktem w organizacjach, <http://www.studiamaterialy.pl/wp-content/uploads/2013/07/ZN-2012-ITiHM-BK%5%82usekWojciszke.pdf> (dostęp: 23.8.2021).

<sup>22</sup> P. Żukowski, Techniki zarządzania..., s. 39.

Od czasów sformalizowania metod i technik zarządzania (początki tego procesu sięgają rewolucji przemysłowej) poszukiwane są nowe sposoby podnoszenia wydajności pracownika, a więc wprowadzania zmian zarówno w technice i technologii pracy, jak i w czasie i metodach jej wykonywania. Wyróżnić można **trzy podstawowe kierunki poszukiwań**:

- 1) zmiana organizacji pracy,
- 2) usprawnianie metod zarządzania (metody, które zostały wymienione wcześniej, czyli: zarządzanie przez cele i motywację, zarządzanie przez komunikowanie, zarządzanie przez ujawnianie konfliktów, zarządzanie przez integrację i delegowanie uprawnień),
- 3) metody dokonywania szerokich zmian w organizacjach jako całości (controlling, reinżyniering, benchmarking, outsourcing i inne<sup>23</sup>).

Przy odpowiednim ich dostosowaniu i wykorzystaniu mogą być one także przydatne w doskonaleniu funkcjonowania administracji publicznej. W końcu jej najważniejszym zadaniem jest świadczenie usług społecznych, przypisanych administracji (szczególnie terytorialnej) w obowiązującym prawie.

Na zakończenie tej części wprowadzenia warto jeszcze przyjrzeć się zadaniu, jakie stoi przed każdym podmiotem zarządzającym organizacją (jeśli tylko zdecyduje się na doskonalenie i unowocześnianie swojej organizacji). czyli na **wdrożeniu skutecznego programu zmian**. Wykorzystując dorobek najlepszych zachodnich źródeł można przedstawić następujący schemat:

- 1) opracowanie strategii wdrażania programu, czyli odpowiedź na pytanie, jak strategia będzie wdrażana (całościowo czy we fragmentach, od górnych struktur organizacji czy odwrotnie itd.),
- 2) ustalenie ram czasowych, czyli harmonogram zmian,
- 3) plan wdrażania, czyli powiązanie strategii z harmonogramem, zespołem ludzkim i innymi realizowanymi w organizacji działaniami (program zmian będzie wdrażany w działającej organizacji),
- 4) tworzenie zespołu interesariuszy, a więc zorganizowanie tych, którzy są najbardziej zainteresowani powodzeniem strategii (nie można wszakże zapominać, że ważnym interesariuszem może być także podmiot zainteresowany w niepowodzeniu strategii),
- 5) ustalenie sposobu zarządzania projektem, o czym będzie szerzej mowa w dalszej części pracy,
- 6) uzasadnienie konieczności wprowadzenia zmiany. Każda zmiana może być zaakceptowana, jeśli wszyscy uczestnicy organizacji będą przekonani o potrzebie jej wprowadzenia i będą zdawali sobie sprawę ze spodziewanych skutków wdrożenia,
- 7) współudział pracowników,
- 8) rozwiązywanie problemów blokujących postępy procesu. Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, co lub kto blokuje postęp procesu, a kto lub co może przyspieszyć jego realizację,

---

<sup>23</sup> Metody te zostały obszernie opisane w literaturze; tu ograniczymy się do wskazania przekrojowej pracy autorstwa zespołu Politechniki Wrocławskiej pt. Współczesne metody zarządzania w teorii i praktyce, red. M. Hojce, Z. Kral, Wrocław 2011.

- 9) motywowanie załogi, docenianie, rozwijanie i doskonalenie wszystkich uczestników procesu wdrażania,
- 10) rozwiązywanie sytuacji konfliktowych. Jest to analiza przyczyn i otwartość w jego zakończeniu z korzyścią dla strategii,
- 11) gotowość do prowadzenia negocjacji, czyli dodatkowe pokłady elastyczności w sytuacjach konfliktowych i gotowość do zmiany własnego stanowiska, bez poczucia przegranej po którejkolwiek ze stron,
- 12) unikanie sytuacji stresujących. Każdy proces wprowadzania zmian wywołuje stres, którego przyczyną jest strach przed nieznanym. Drogą do jego eliminowania jest więc otwartość i cierpliwe wyjaśnianie wszelkich wątpliwości,
- 13) rozwijanie umiejętności. W programie zmian należy dostrzegać jego istotę poznawczą, wymagającą wdrożenia systemu szkoleń,
- 14) rozwijanie potencjału poznawczego, nauka to odkrywanie nowego, fascynującego świata, a nie żmudny obowiązek. Trzeba więc uświadamiać i pobudzać tę ciekawość,
- 15) zmiany nie są procesem ciągłym. Wprowadzanie zmian to proces długotrwały, który składa się często z wielu drobnych modyfikacji, będą więc one pojawiały się z różnorodną częstotliwością, ale zawsze powinny być sygnałem czegoś lepszego,
- 16) monitorowanie i ocena. Czynności te muszą towarzyszyć zmianom w całym procesie i być przede wszystkim źródłem informacji o zgodności zachodzących procesów z planami i spodziewanymi efektami, a modyfikacje powinny pomagać w unikaniu błędów i tkwieniu w niewłaściwych kierunkach<sup>24</sup>.

Ciekawą z punktu widzenia rodzaju analizowanej tu organizacji tezę sformułował *J. Sroka*: Demokracja to procedura, „w ramach której prowadzona jest dyskusja o polityce oraz korespondujących z nią kwestiach społecznych i ekonomicznych. Należy przy tym pamiętać, że w kontekście proceduralnym pojawiają się określone, czasem bardzo różne, sposoby dochodzenia do rozstrzygnięć. Oznacza to, iż instytucje polityczne (ale także struktury organizacyjne – KM), które strukturalizują styl prowadzenia demokratycznej polityki, mają istotny wpływ na jej efekt, czyli treść polityki publicznej, stabilność demokratyczną i konstytucyjną systemu politycznego czy wreszcie społeczno-ekonomiczne warunki rozwoju społeczeństwa”<sup>25</sup>.

Można więc przyjąć, że sprawność organizacyjna, we wszystkich aspektach tego zjawiska, jest **ważną składową budowania demokratycznego, stabilnego i efektywnego samorządu terytorialnego**. Od stopnia zaawansowania organizacyjnego i umiejętności dostosowywania mechanizmów zarządzania i organizacji struktur samorządu terytorialnego, jego kadry z organami wykonawczymi na czele, zależy jakość funkcjonalna wspólnot samorządowych.

---

<sup>24</sup> Na podstawie: Wdrażanie skutecznego programu zmian, Biznes 1 tom. Zarządzanie firmą, Część 1, Warszawa 2007, s. 239–241.

<sup>25</sup> *J. Sroka*, Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań, Warszawa 2004, s. 8.

## 2. Rodowód i ewolucja administracji publicznej

Efektom ewolucji administracji publicznej było powstanie państwa prawnego, czyli takiego typu państwa, w którym:

- 1) **administracja jest podporządkowana ustawom**, zawierającym normy dwustronnie obowiązujące (tak obywateli, jak i organy administracyjne),
- 2) **obywatelowi służą formalne prawa do obrony jego prawa materialnego** na drodze uporządkowanego postępowania administracyjnego,
- 3) **można poddawać akty administracyjne pod orzecznictwo sądów administracyjnych**, żeby zbadały ich legalność<sup>26</sup>.

Zasadnicza zmiana ustroju politycznego Polski zapoczątkowana została porozumieniami tzw. Okrągłego stołu (6 lutego–5 kwietnia 1989 r.). W konsekwencji licznych zmian polityczno-prawnych i wieloletnich uzgodnień dnia 2 kwietnia 1997 r. została uchwalona **Konstytucja RP** stanowiąca, że Rzeczpospolita Polska jest **demokratycznym państwem prawnym, rzeczywistniącym zasady sprawiedliwości społecznej**.

Ustrój państwa oparty został (przynajmniej deklaratywnie) na zasadzie **trójpodziału władzy**:

- 1) ustawodawczej – dwuizbowy parlament,
- 2) wykonawczej – prezydent i rada ministrów,
- 3) sędziowskiej – sądy i trybunały.

### Ważne

Władzę wykonawczą sprawuje prezydent (wybierany na 5-letnią kadencję w wyborach powszechnych) oraz RM kierująca administracją rządową. Przedstawicielem RM w województwie jest wojewoda. Podstawę podziału terytorialnego kraju stanowią wspólnoty samorządowe. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.

Administracja publiczna to wszelka zorganizowana działalność zmierzająca do osiągnięcia pewnych celów. Administracja jest działalnością trwałą, celową, planową. Etymologicznie odnosi się do łacińskich słów *ministrare* – posługiwać, wykonywać, kierować, *ad* (łac. przedrostek) – ku, podkreślenie momentu celowości.

W literaturze formułuje się wiele definicji tego pojęcia. Najczęściej można je sprowadzić do trzech poniższych:

- 1) administracja publiczna jest sprawowana przez państwo, w najszerszym tego słowa znaczeniu, a więc przez organy państwowe, związki publicznoprawne (samorządowe) i inne podmioty<sup>27</sup>,
- 2) administracja publiczna jest działalnością organizatorską władzy wykonawczej, prowadzoną w takim zakresie, w jakim przemawia za tym interes publiczny (i pozwalają zasoby finansowe) – w ramach prawa i do jego granic<sup>28</sup>,

---

<sup>26</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 49.

<sup>27</sup> Tamże, s. 18.

<sup>28</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, wyd. 1, Warszawa 1998, s. 91.

- 3) administracja oznacza pewną służbę lub działalność wykonawczą, realizowaną na rzecz kogoś czy czegoś ważniejszego. W przypadku administracji publicznej chodzi o służbę na rzecz władzy politycznej, czyli w ostateczności – w demokratycznych państwach prawnych – o służbę na rzecz dobra wspólnego (powszechnego) interesu publicznego i służbę prawu<sup>29</sup>.

Bardziej ilustracyjne jest określenie cech administracji. Według *E. Ochendowskiego* są to:

- 1) **administracja jest zjawiskiem społecznym**, tzn. zajmuje się sprawami wspólnoty i jej członkami, kierując się interesem publicznym,
- 2) **administrację cechuje aktywność, inicjatywa, działalność** ukierunkowana na przyszłość,
- 3) **administracja podejmuje konkretne środki do uregulowania spraw jednostkowych** i urzeczywistniania określonych przedsięwzięć<sup>30</sup>.

Według *J. Łętowskiego*:

- 1) administracja działa w imieniu i na rachunek państwa,
- 2) administracja ma charakter polityczny,
- 3) administracja działa na podstawie prawa i w jego granicach,
- 4) celem działalności administracji nie jest osiąganie zysku,
- 5) administracja jest organizacją o charakterze jednolitym i ogólnym,
- 6) administracja ma charakter monopolistyczny,
- 7) administracja ma w zasadzie charakter bezosobowy,
- 8) administracja ma charakter władczy,
- 9) administracja zorganizowana jest i działa na zasadzie kierownictwa i podporządkowania,
- 10) administracja opiera się w swym działaniu z reguły na pracy zawodowego, fachowego personelu urzędniczego,
- 11) administracja działa w sposób ciągły i stabilny,
- 12) administracja może działać i działa nie tylko na wniosek, zainteresowanych w uzyskaniu jej rozstrzygnięć, obywateli lub innych podmiotów, lecz także z własnej inicjatywy<sup>31</sup>.

Jednak obraz współczesnej administracji jest jeszcze bardziej skomplikowany. Na przywołane tu definicje i cechy nakładają się jeszcze **podziały na rodzaje administracji publicznej**. Nie wnikając zbyt szeroko w to zagadnienie<sup>32</sup> poprzestańmy na konstatacji, że w ramach interesujących nas zagadnień wyróżnić można:

- 1) **administrację rządową** (RM, ministerstwa, urzędy centralne itd.),

<sup>29</sup> *J. Supernat*, Pojęcie administracji publicznej, [http://supernat.pl/wyklady/plk/i\\_14\\_2\\_Microsoft\\_Word\\_-\\_Pojecie\\_administracji\\_publicznej.pdf](http://supernat.pl/wyklady/plk/i_14_2_Microsoft_Word_-_Pojecie_administracji_publicznej.pdf) (dostęp: 23.8.2021).

<sup>30</sup> *E. Ochendowski*, Prawo administracyjne..., s. 22–24.

<sup>31</sup> *L. Kaczmarek*, Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej. „Studia lubuskie”. Tom V, Sulechów 2009, s. 239–241; tam też obszernie omówienie tego zagadnienia.

<sup>32</sup> Szerzej *R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski*, Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej, Wydanie II zmienione i uaktualnione, Warszawa 2019, s. 23–30.

- 2) **administrację nierządową** (Kancelaria Prezydenta RP, NIK, RPO, KRS, RPP itp. niepodlegające organom rządowym),
- 3) **administrację samorządową** (administracje trzech szczebli samorządu terytorialnego).

### **Organy publiczne i administracja publiczna razem tworzą system administracji publicznej.**

Wyjaśnienia wymaga także pojęcie administracji w Unii Europejskiej. Ma ona charakter dualistyczny, jako że składa się z **administracji unijnej i administracji państw członkowskich**. To tzw. federalizm wykonawczy polegający na tym, że w UE stosowanie i wykonywanie polityk i praw przyjętych na poziomie unijnym należy z zasady do administracji państw członkowskich, a nie do administracji unijnej. Administracje państw członkowskich pełnią funkcję **organów implementacyjnych czy wdrożeniowych**. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne (urzędy i agencje) UE, wykonując swoje zadania, korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej, co pozwala rozróżnić na szczeblu unijnym trzy rodzaje administracji:

- 1) administrację polityczną, do której należy Rada Europejska,
- 2) administrację biurokratyczną (administracyjną), którą tworzą przede wszystkim KE i agencje europejskie,
- 3) administrację urzędniczą/techniczną, nazwaną w art. 298 ust. 1 TFUE administracją europejską<sup>33</sup>.

Na koniec tej części zdefiniujmy jeszcze jedną, kluczową dla rozważań o administracji publicznej, kategorię – **pojęcie organu**. *H. Izdebski* wyjaśnia, że przez organ (władzy publicznej, administracji publicznej, jednostki samorządu terytorialnego itp.) rozumie się osobę (organ jednoosobowy – monokratyczny) albo zespół osób (organ wieloosobowy – kolegialny), utworzony i działający zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa ustrojowego z uwzględnieniem przepisów proceduralnych, posiadający kompetencję składania w imieniu, odpowiednio, państwa albo jednostki samorządu oświadczeń woli w ramach zadań władczych oraz oświadczeń wiedzy (oświadczeniem wiedzy jest np. zaświadczenie)<sup>34</sup>.

## **3. W poszukiwaniu najlepszych rozwiązań**

Administracja publiczna towarzyszy ludzkości niemal od zarania dziejów, a co najmniej od czasów pierwszych form organizacji społeczeństwa. Nic dziwnego zatem, że uległa i ulega ona zasadniczym zmianom. Ich podstawowym rysem jest dostosowywanie się do zmieniających się wspólnot i otoczenia, w jakim administracja realizuje swoje zadania. Coraz bardziej też komplikują się okoliczności, w jakich przychodzi jej działać. Rosną wymagania i oczekiwania, na które odpowiadać muszą zmieniające się modele i wzorce funkcjonowania administracji publicznej.

---

<sup>33</sup> *J. Supernat*, Administracja w Unii Europejskiej — podziały i postacie, Acta Universitatis Wratislaviensis, Nr 3661, Przegląd Prawa i Administracji C/1 Wrocław 2015, s. 105–107.

<sup>34</sup> *H. Izdebski*, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy, Warszawa 2020, s. 73.

Przegląd możliwych oraz koniecznych zmian i poszukiwań rozpoczniemy od przedstawienia dwóch najczęściej eksploatowanych dróg poszukiwań realizowanych w najnowocześniejszych państwach współczesnego świata.

Pierwszą z tych dróg jest wizja **nowego zarządzania publicznego**.

Istotą nowego zarządzania publicznego jest przedkładanie zarządzania w sprawowaniu administracji publicznej nad administrowanie. Wśród wielu definicji obydwu terminów zwraca uwagę ujęcie *O. Hughesa*, który stwierdził, że: „administrowanie oznacza wypełnianie instrukcji, natomiast zarządzanie to osiąganie rezultatów”. Nowe zarządzanie publiczne oznacza zatem dążenie administracji publicznej do osiągnięcia wyznaczonych efektów czy rezultatów, w czym pomoc ma dorobek zarządzania w sektorze prywatnym<sup>35</sup>.

Brytyjscy autorzy istotę reform nowego zarządzania publicznego ujmują następująco:

- 1) decentralizacja władzy i zapewnienie elastyczności,
- 2) uzyskiwanie rezultatów, kontrola i odpowiedzialność za wyniki,
- 3) poprawa konkurencji i możliwość dokonywania wyboru,
- 4) dostarczanie usług odpowiadających zapotrzebowaniu,
- 5) doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi,
- 6) optymalizowanie technologii informatycznych,
- 7) doskonalenie jakości stosowanych regulacji,
- 8) wzmocnienie funkcji sterującej na centralnym szczeblu władzy<sup>36</sup>.

#### Ważne

Na podobne elementy zwraca uwagę większość autorów, a unikając formułowania definicji poprzez staje się na formie opisowej. Za istotę nowego zarządzania publicznego uznaje się zmianę polegającą na odchodzeniu od tradycyjnego administrowania i przechodzeniu do zarządzania polegającego na osiąganiu rezultatów, czyli zarządzania kojarzonego z sektorem prywatnym oraz otwarcie na sektor organizacji non profit, poprzez włączenie ich do realizacji zadań publicznych. Nowe zarządzanie publiczne jest zorientowane na obywatela – traktowanego jak klient, podobnie jak w sferze usług i dostaw komercyjnych.

Rozwój nowego zarządzania publicznego jest odpowiedzią na nieprzystosowanie obowiązującego w latach 70. i 80. modelu administracji publicznej<sup>37</sup> opartej ciągle na wzorcach weberowskich. Tymczasem oczekiwania i aspiracje społeczności uległy zasadniczej zmianie.

<sup>35</sup> *M. Zawicki*, Reformy nowego zarządzania publicznego w Wielkiej Brytanii, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2011, Nr 868, s. 147.

<sup>36</sup> Tamże, s. 147–148.

<sup>37</sup> *M. Nawojczyk*, Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej, ZN WSH Zarządzanie 2015 (2), s. 172–173; szerzej ideowo-doktrynalne podstawy nowego zarządzania publicznego przedstawia *K. Czarnecki*, Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego, Zarządzanie Publiczne, Nr 1(15)/2011, s. 5–19; por. też: *M. Zawicki*, Instrumenty nowego zarządzania publicznego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2007, Nr 759, s. 141–172; *H. Izdebski*, Samorząd..., s. 100.



[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)